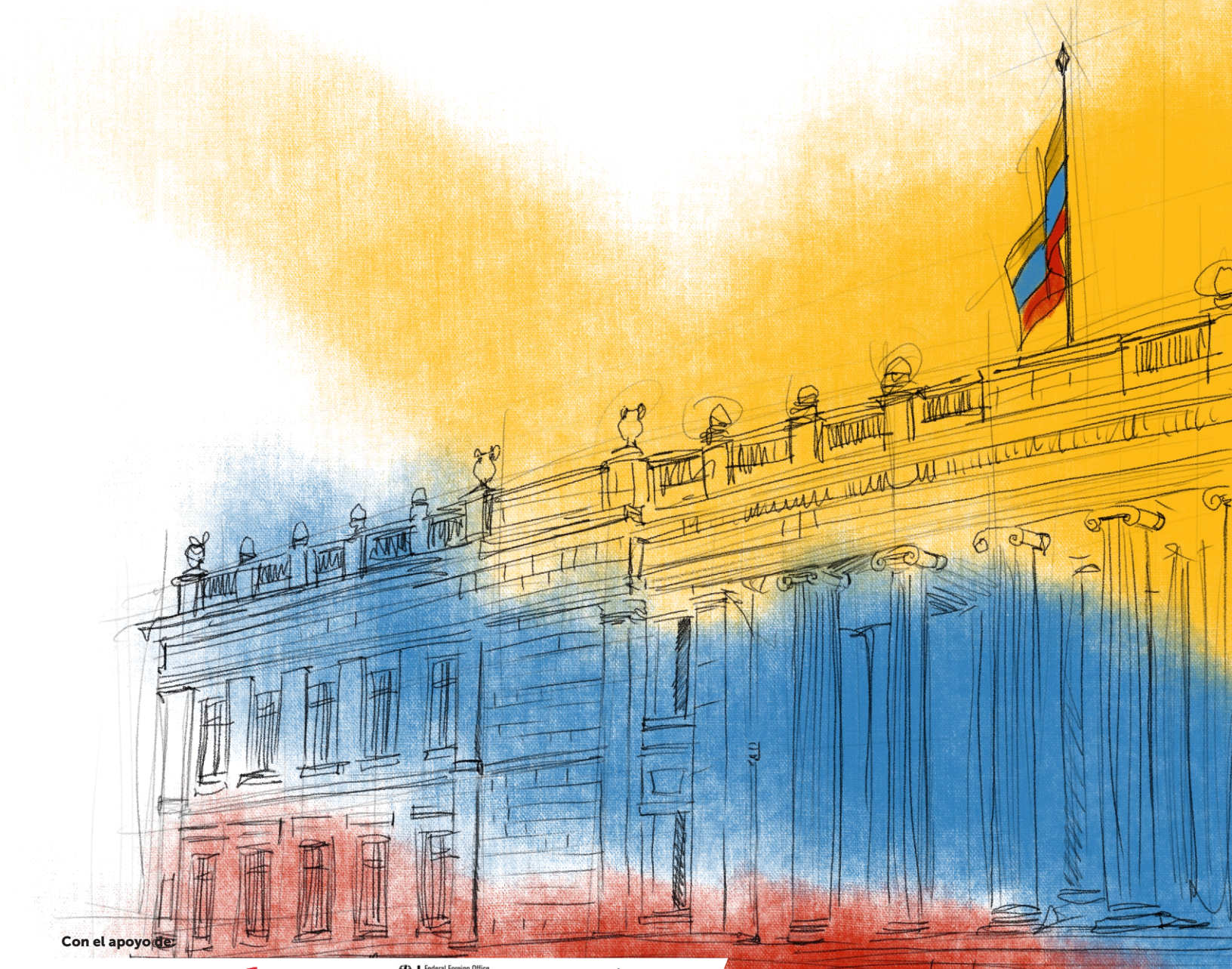
Informe de seguimiento legislativo

Análisis de los temas político-electorales y de transparencia del Congreso de la República

Cuatrienio 2018-2022

moe
Misión de Observación Electoral



Con el apoyo de:

Suecia Sverige

ifa Institut für Auslandsbeziehungen

Federal Foreign Office

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Esta publicación contó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania por Ifa, Embajada de Suecia y NED. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan ni comprometen la posición de los cooperantes.

Informe de seguimiento legislativo. Análisis de los temas político- electorales y de transparencia. Cuatrienio 2018 - 2022

Introducción

La Misión de Observación Electoral es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de una observación rigurosa, objetiva y autónoma del proceso electoral. Entre los diferentes aspectos sujetos a monitoreo, se encuentra la actividad legislativa del Congreso de la República, específicamente en temas político-electorales, de administración pública y transparencia. En el contexto del cierre del periodo del presente Congreso, y en vísperas de la instalación del nuevo, este informe busca presentar un balance sobre los Proyectos de Ley y Acto Legislativo presentados y tramitados en sede legislativa para el periodo 2018-2022 sobre nuestros temas de interés, a su vez, realizar un análisis crítico sobre la priorización y pertinencia de los proyectos frente a problemas estructurales del sistema electoral, la participación política y los mecanismos de transparencia y anticorrupción de la administración pública.

Durante estos cuatro años, el Observatorio de Justicia Electoral de la MOE ha hecho una revisión semanal de la agenda legislativa del Congreso, se ha monitoreado tanto el contenido como los procedimientos de los Proyectos de Ley y Acto Legislativo que afectan nuestro objeto de análisis, y se han adelantado intervenciones en audiencias y debates específicos. A partir de esta revisión, se consolidó una base de datos que resume la temática de los proyectos, su estado, los autores y ponentes; utilizando este insumo, se adelantó un análisis mediante una metodología mixta, que combina la presentación de estadísticas descriptivas, el análisis del contenido de los documentos y del trámite que se le dio en el Congreso de la República.

Así las cosas, el presente informe se desarrolla en tres grandes apartados: el primero, realiza un diagnóstico sobre la composición del Congreso y elementos contextuales que tuvieron alguna incidencia en la formulación de proyectos legislativos; el segundo, analiza estadísticamente la radicación y el avance en la discusión parlamentaria sobre proyectos de Ley y de Acto Legislativo enfocados en regular temas político electorales y de transparencia; finalmente, en un tercer momento, se analiza el contenido y el trámite que surtieron ciertos temas nucleares para la materialización de derechos políticos y el buen funcionamiento sistema político - electoral.

Informe de seguimiento legislativo. Análisis de los temas político- electorales y de transparencia. Cuatrienio 2018 - 2022 1

Introducción 2

1. Caracterización del Congreso 2018 - 2022 4

1.1 Composición del Congreso 4

1.2 Declaraciones políticas de oposición 6

2. Eventos que marcaron la gestión del Congreso 8

2.1 Las implicaciones de la pandemia de COVID-19 en el trabajo del Congreso de la República 8

2.2.1 ¿Presencialidad o virtualidad? El funcionamiento del Congreso durante la emergencia sanitaria 9

2.2.2 El control de excepcionalidad del Congreso de la República al Gobierno Nacional 12

2.2.3 Presencialidad como regla general: la sentencia C-242 de 2020 15

2.2 Implementación del Acuerdo de Paz 17

3. Balance de trámites legislativos en temas político-electorales 18

3.1 Análisis cuantitativo 18

3.2. Análisis de trámites legislativos en temas político-electorales 24

3.3. Sistema político electoral 25

3.4. Participación política 34

3.5. Implementación del Acuerdo de Paz 43

4. Balance legislativo de iniciativas por la transparencia y lucha contra la corrupción 45

4.1. Balance del trámite legislativo 46

4.2. Rebaja al salario de los congresistas 51

4.3. Regulación del cabildeo 51

4.4. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre las decisiones públicas 52

4.5. Enmiendas a la contratación estatal 53

4.6. Modificación a la Ley de Garantías Electorales 54

4.7. Introducción de medidas para combatir la corrupción 56

4.8. Reforma a la Procuraduría General de la Nación 57

4.9. Defensa a la libertad de expresión 59

1. Caracterización del Congreso 2018 - 2022

1.1 Composición del Congreso

Para el periodo 2018 – 2022 el Congreso de la República estuvo conformado por doscientos setenta y nueve (279) congresistas elegidos por un total de 17.818.185 votos ciudadanos. Este Congreso tuvo novedades en cuanto al número de senadores y representantes a la Cámara que lo componen, pues en razón al Acuerdo de Paz firmado con guerrilla de las Farc, y la reforma política aprobada en 2015, fueron adicionadas un total de doce (12) curules, pasando de doscientos sesenta y ocho (268) a doscientos setenta y nueve (279) miembros.

Por una parte, para el Senado de la República fueron electos ciento ocho (108) senadores, veinticinco (25) mujeres y ochenta y tres (83) hombres. De estos, cien (100) pertenecían a la Circunscripción nacional ordinaria, cinco (5) curules fueron asignadas para las FARC en el marco del proceso de reincorporación política, dos (2) de la Circunscripción nacional indígena y un escaño para el candidato presidencial segundo en las votaciones, conforme al estatuto de la oposición-equilibrio de poderes 2015.

En cuanto a la composición partidaria del Senado, diecinueve (19) curules para el Centro Democrático representando 16.4% de los votos; dieciséis (16) Cambio Radical, 14.1%; catorce (14) Partido Conservador, 12.6%; catorce (14) Partido Liberal, 12.4%; catorce (14) Partido de la U, 12.1%; nueve (9) Partido Verde, 8.6%; cinco (5) Polo, 4.7%; tres (3) Decentes, 3.4%; tres (3) Colombia Justa y Libres, 3%; tres (3) MIRA, 3.2%; cinco (5) FARC, 0.34%; uno (1) MAIS, 14.52%[1], uno (1) AICO, 6.99%[2] y uno (1) el candidato presidencial de Colombia Humana.

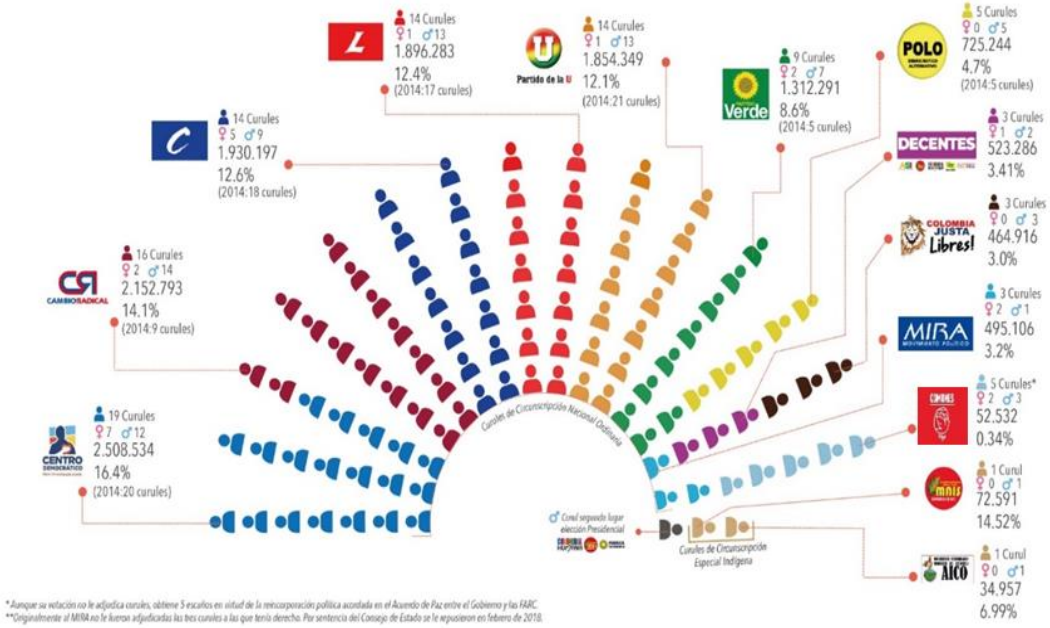


Gráfico 1. Composición del Senado.

[1]Porcentaje de votación para la circunscripción indígena.
[2] Ibídem

De otro lado, la Cámara de Representantes fue conformada por ciento setenta y un (171) miembros, treinta y dos (32) mujeres y ciento treinta y nueve (139) hombres; ciento sesenta y uno (161) pertenecientes a la Circunscripción territorial ordinaria, cinco (5) curules directas para las FARC, una (1) para Circunscripción especial para colombianos en el exterior, una (1) para la Circunscripción especial nacional indígena, dos (2) Circunscripción especial nacional afrodescendiente, y una (1) para la segunda persona en votos a la Vicepresidencia.

En el caso de la Cámara de Representantes, treinta y cinco (35) curules obtuvo el Partido Liberal con un porcentaje de votación del 16.6%; treinta y dos (32) Centro Democrático representando, 16.1%; treinta (30) Cambio Radical, 14.5%; veinticinco (25) curules para el Partido de la U, 12.4%; veintiuno (21) Partido Conservador, 12.2%; nueve (9) Partido Verde 6.0%; cinco (5) FARC, 0.2%; uno (1) MIRA, 3.9%; dos (2) Polo, 3.0%; dos (2) Decentes, 1.8 %); uno (1) Colombia Justa y Libres 0.9%; dos (2) Opción Ciudadana, 2.1%; una (1) curul para la Coalición POLO, ASI y Partido Verde, 0.8%; una (1) curul para el partido MAIS en las Circunscripción territorial Ordinaria, 0,29%; una (1) curul de la Circunscripción Especial Indígena para el partido – MAIS, 25,76%; una (1) Consejo Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente (7.6%), hoy corresponde al partido Colombia Renaciente, uno (1) Consejo Comunitario La Mamuncia (5.53%), hoy corresponde al partido A.D.A, y una (1) curul para la candidata a vicepresidencia de Colombia Humana.

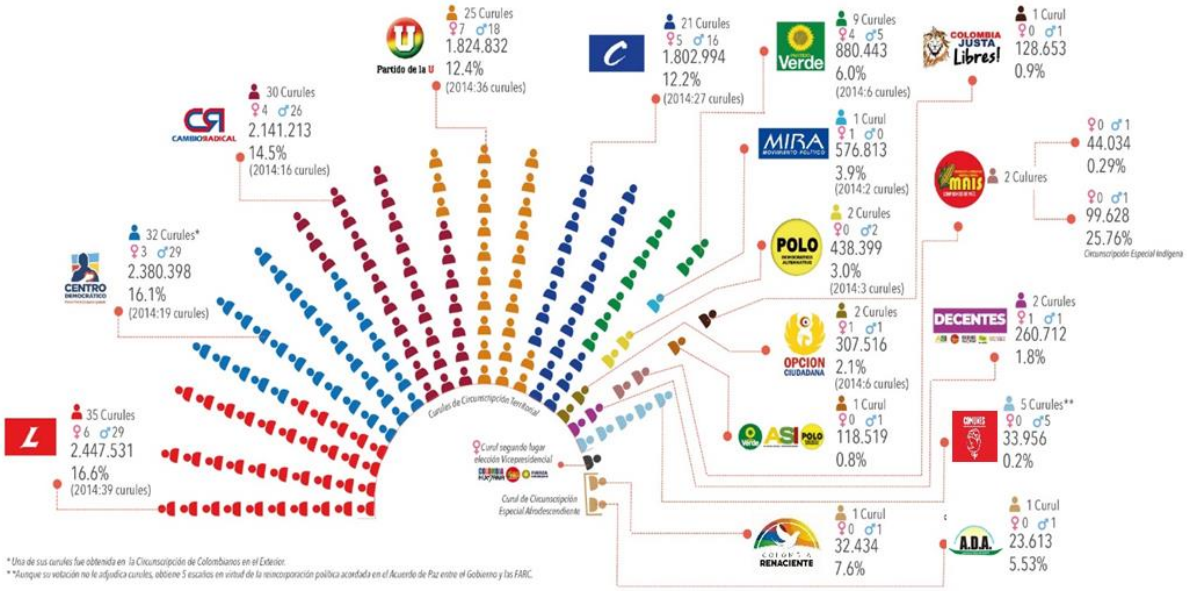


Gráfico 2. Composición de la Cámara de Representantes.

Vale precisar que la conformación del Congreso tuvo cambios significativos por la aplicación de la figura de la silla vacía y del proceso sancionatorio de pérdida de investidura. En ese sentido, siete (7) escaños perdieron la titularidad por aplicación de la sanción de silla vacía por investigaciones (4) o condenas por delitos de corrupción (2), de acuerdo al artículo 134 de la Constitución. En el caso del Senado, los congresistas Aida Merlano (Partido Conservador), condenada por compra y venta de votos; Eduardo Pulgar (Partido de la U), condenado por tráfico de influencias; y Richard Aguilar (Cambio Radical), capturado por corrupción siendo

gobernador, y Mario Alberto Castaño (Partido Liberal), capturado por delitos asociados con corrupción. Por otra parte, en la Cámara de representantes perdieron su curul los parlamentarios Edwin Ballesteros (Centro Democrático), investigado por presuntos hechos de corrupción, Seuxis Pausias Hernández Solarte (Comunes) pedido en extradición por narcotráfico, y Jimmy Diaz (Partido Conservador), concierto para delinquir agravado y peculado por apropiación a favor de terceros.

Conforme a lo anterior, el Congreso al iniciar el cuatrienio fue configurado con doscientos setenta y nueve (279) miembros y finalizó con doscientos setenta y dos (272) parlamentarios.

Respecto a procesos por pérdida de investidura contra los senadores electos para el periodo 2018-2022 se iniciaron un total de 11 procesos, de los cuales la mayor proporción se dio contra senadores electos por el Partido Conservador con un total de 3 Senadores investigados (27,3%), seguido por el Partido Liberal y Partido de la U con dos senadores investigados, (18,2% cada uno), finalmente el Partido Centro Democrático, el Partido Colombia Justa Libres y la coalición Lista de la Decencia (uno por cada lista), así como el entonces Candidato a la Presidencia Gustavo Petro, fueron investigados (9,1% cada uno).

Sin embargo, en el caso de la Cámara Alta, sólo dos electos recibieron esta sanción: La electa Senadora Aida Merlano Rebolledo (Partido Conservador), condenada por compra y venta de votos, y el Senador Eduardo Pulgar (Partido de la U), tuvieron esta medida en firme proferida por el Consejo de Estado.

Para el caso de la sanción de pérdida de investidura para los Representantes a la Cámara, durante este periodo constitucional se iniciaron seis (6) procesos. En total los partidos involucrados en estas investigaciones fueron el Partido Liberal, el Partido de la U, y el Centro Democrático, cada uno con dos representantes investigados (33,3% cada partido). Al igual que en el Senado de la República, sólo dos representantes fueron sancionados con esta medida, el Representante Hernán Gustavo Estupiñán, electo por el Departamento de Nariño y el Representante Nevardo Eneiro Rincón del Departamento de Arauca, ambos militantes del Partido Liberal.

1.2 Declaraciones políticas de oposición

Uno de los temas que marcó el funcionamiento de este Congreso fue la entrada en vigencia del Estatuto de la Oposición -Ley 1909 de 2018-. El artículo 6° de esta Ley impone a los partidos políticos realizar, dentro del mes siguiente al inicio del gobierno, una declaración política donde sienten su posición en uno de los 3 bloques: gobierno, independientes y oposición. A continuación, presentamos un resumen de las declaraciones:

Declaraciones políticas Congreso 2018-2022		
Gobierno	**Independientes**	**Oposición**
Colombia Justa Libres 3 senadores y 1 representante	Partido Colombia Renaciente 1 representante	Colombia Humana - Unión Patriótica[3] (Coalición Decentes) 2+1[4] senadores y 2+1[5] representantes
Partido Político MIRA 3 senadores y 1 representante	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia - AICO 1 senador	Comunes 5 senadores y 5 representantes
Centro Democrático 19 senadores y 32 representantes	Partido Alianza Social Independiente - ASI (Coalición Decentes) 1 senador [6]	Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana - ADA[7] 1 representante
Partido Conservador Colombiano 14 senadores y 21 representantes	Partido Cambio Radical 16 senadores y 30 representantes	Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS 1 senador y 2 representantes
Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U 14 senadores y 25 representantes	Partido Liberal Colombiano 14 senadores y 35 representantes	Partido Alianza Verde 9 senadores y 9 representantes
		Partido Polo Democrático Alternativo y Dignidad[8] 5 Senadores y 2 representantes
Total: 5 partidos **53 senadores** **80 representantes**	**Total: 5 partidos** **32 senadores** **66 representantes**	**Total: 8 partidos** **23 senadores** **22 representantes**

Tabla 1. Elaboración propia. Fuente: Consejo Nacional Electoral

Las declaraciones políticas de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República para el periodo 2018-2022 muestran inicialmente una distribución

[3] El movimiento Colombia Humana originalmente fue en coalición con la Unión Patriótica, pero el 15 de octubre de 2021 se les concedió personería jurídica propia mediante resolución 7417 de 2021 del Consejo Nacional Electoral, en desarrollo del fallo SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional.

[4] Corresponde a la Curul en el Senado de la candidatura que perdió la segunda vuelta presidencial, en virtud del Estatuto de la Oposición.

[5] Corresponde a la Curul en la Cámara de Representantes de la fórmula presidencial de la candidatura que perdió en la segunda vuelta presidencial, en virtud del Estatuto de la Oposición.

[6] Las declaraciones políticas se hacen por partido político. Aunque el partido ASI se presentó como parte de la coalición Decentes, fue la única organización política que no se declaró como oposición. De los 3 senadores electos, 1 solo actuó como parte de la bancada independiente.

[7] El Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana ADA, inicialmente realizó una declaración política conformando el bloque de gobierno, sin embargo el 2 de septiembre de 2020 revocaron esa declaración y posteriormente se unieron al bloque de oposición.

[8] El día 24 de octubre de 2020 se realizó la declaración de escisión del Partido Polo Democrático Alternativo. Los dos partidos que surgieron fueron Dignidad, cuya personería jurídica fue reconocida mediante Resolución 1291 de 2021 del Consejo Nacional Electoral, y la estructura restante del Polo Democrático Alternativo, que mantuvo su personería jurídica. Ambos se declararon como oposición.

similar entre gobierno (6 partidos), independientes (5 partidos), y oposición (4 partidos y 1 movimiento). Sin embargo, debido al reconocimiento de la personería a la Colombia Humana, la revocatoria de la declaración por parte del partido ADA, y la escisión del Polo Democrático Alternativo que dio origen al partido Dignidad, el balance final de partidos en oposición es de ocho (8), siendo este el bloque más significativo en términos de organizaciones políticas, si bien la bancada mayoritaria en términos de parlamentarios es la de gobierno. Los partidos de la coalición de gobierno fueron cinco (5), igual que los independientes.

Una de las particularidades de las declaraciones políticas tiene que ver con las coaliciones. La coalición Lista de la Decencia estuvo conformada por 3 partidos políticos, Alianza Social Independiente, Unión Patriótica y Movimiento Alternativo Indígena y Social, y 2 movimientos políticos, Colombia Humana y Nuestro Partido es Colombia. Pese a que estas agrupaciones conformaron una coalición para las elecciones de 2018, sus declaraciones políticas no fueron uniformes, con dos partidos que se declararon en oposición y 1 que se declaró independiente[9].

2. Eventos que marcaron la gestión del Congreso

En este apartado se examinarán algunos elementos y antecedentes contextuales que incidieron en la gestión del Congreso y en la formulación temática de los proyectos legislativos que posteriormente se analizarán; de esa manera, se busca enmarcar cuáles fueron los retos en regulación de temas políticos electorales y de transparencia que marcaron el funcionamiento del Congreso.

2.1 Las implicaciones de la pandemia de COVID-19 en el trabajo del Congreso de la República

Uno de los eventos que afectó -y sigue afectando- el funcionamiento del Congreso de la República en el cuatrienio 2018 – 2022, fue la aparición y rápida propagación del COVID-19, que posteriormente fue declarado pandemia el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Dados los efectos sociales, económicos y sanitarios que implicaba dicha pandemia, el Gobierno Nacional puso en marcha una serie de medidas que repercutieron en el ejercicio de las funciones asignadas al Congreso. Particularmente, el Legislativo no pudo iniciar sus sesiones ordinarias en marzo de 2020, lo cual era aún más grave en un contexto de declaratoria de estado de excepción.

Teniendo en cuenta los retos que suponía el manejo y la mitigación de los efectos generados por la pandemia, mediante los decretos legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República declaró estados de emergencia económica, social y económica en todo el territorio nacional por treinta (30) días, en cada caso. Esto le permitió al Gobierno Nacional expedir una serie de normas con fuerza de ley (decretos legislativos) con el fin de superar las causas que llevaron a declarar estos estados de excepción.

[9] Las declaraciones políticas publicadas por el Consejo Nacional Electoral solo incluyen los partidos políticos con personería jurídica, y excluyen a los movimientos políticos.

Este aparte tiene como objetivo analizar las consecuencias del COVID-19 en el trabajo realizado por el Congreso considerando tres perspectivas: i) el funcionamiento del Congreso durante la emergencia sanitaria por el COVID-19; ii) el control político ejercido por el Congreso en relación con las declaratorias de estados de excepción; y, iii) los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 respecto al ejercicio de las funciones del Legislativo en modalidad virtual o no presencial.

2.2.1 ¿Presencialidad o virtualidad? El funcionamiento del Congreso durante la emergencia sanitaria

A pocos días que iniciara el segundo período de la legislatura 2019 – 2020 (16 de marzo a 20 de junio de 2020), 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 por causa del COVID-19[10]. Con fundamento en lo anterior, se limitó el aforo de eventos públicos, lo cual impedía la reunión de los miembros del Congreso de la República. A esto se sumó el establecimiento, a través del Decreto 457 de 2020, del aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, lo cual supuso una limitación a la libre circulación de personas y vehículos.

Sin embargo, no solo estas circunstancias fueron un obstáculo para el inicio de las sesiones ordinarias del segundo período de la legislatura 2019 - 2020. Ante la falta de norma expresa en la Constitución o en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso), que contemplara la posibilidad de que el Congreso de la República pudiera sesionar, deliberar y decidir mediante modalidades diferentes a la presencialidad, se iniciaron numerosos debates alrededor de la posibilidad de que funcionara de manera virtual o no presencial.

Si bien este tipo de discusiones eran necesarias debido a la falta de normativa al respecto, la inexistencia de un consenso político alrededor de una interpretación que privilegiara la autonomía e importancia del funcionamiento del Legislativo en el marco de la declaratoria de un estado de excepción, fue un llamado de alerta para la ciudadanía. Lo anterior debido a que para el 13 de abril de 2020, fecha en que iniciaron las sesiones ordinarias de manera virtual[11], 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.

Este primer período legislativo (marzo - junio de 2020), en el que el Congreso trató de ajustarse a las dinámicas impuestas por el COVID-19, inició y finalizó de manera virtual. Aunque en la Cámara de Representantes se realizaron esfuerzos para el desarrollo de sesiones mixtas que

[10] Esta medida que inició el 12 de marzo de 2020, con la expedición de dicha resolución, estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2022.

[11] Es importante mencionar que entre el 16 de marzo y el 13 de abril de 2020, tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República adelantaron las gestiones administrativas necesarias para adecuar las plataformas tecnológicas disponibles en el mercado a las necesidades operativas del Congreso de la República.

combinaran la asistencia presencial y virtual de los congresistas, el registro de casos positivos en este tipo de sesiones significó un obstáculo para el regreso paulatino de la presencialidad en el Congreso[12]. En todo caso, persistía un ambiente general de incertidumbre acerca de la legalidad de las decisiones que fueron adoptadas por el Congreso de manera virtual.

Sobre este punto es importante recordar que, en el marco del primer estado de emergencia económica, social y ecológica, el 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020, mediante el cual se fijaron medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de servicios por parte de las autoridades y 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[13]. Esta fue la norma que, por ejemplo, fundamentó la convocatoria a sesiones no presenciales el 16 de abril de 2020 por parte del Senado de la República.

Al ser un decreto legislativo expedido en un estado de excepción, la Corte Constitucional asumió su estudio con el fin de determinar si era compatible o no con la Constitución. El 9 de julio de 2020, la Corte publicó el comunicado de prensa relativo a la sentencia C-242 de 2020, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto 491 de 2020, al considerar que no era una medida estrictamente necesaria debido a que ya existían normas jurídicas que facultaban a los órganos colegiados del Estado a recurrir a la virtualidad.

Como se profundizará más adelante, la Corte señaló que la regla general de funcionamiento del Congreso y demás corporaciones públicas de elección popular es la presencialidad. No obstante, aclaró que el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones para el desarrollo de las funciones del Congreso requería garantizar condiciones adecuadas para la deliberación, la decisión, la publicidad y la participación. Asimismo, indicó que, a pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad, las decisiones adoptadas por el Congreso eran legales en tanto los efectos de la sentencia eran hacia el futuro.

Este pronunciamiento constitucional incidió en por lo menos dos sentidos. En primer lugar, fue un elemento a considerar para los proyectos de ley y de acto legislativo que se encontraban en trámite y que tenían como objetivo establecer y desarrollar las condiciones para un funcionamiento no presencial del Congreso[14]. En segundo lugar, permitió sumar argumentos

[12] Por ejemplo, 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.

[13] Particularmente, se determinó 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.

[14] En el marco de la conciliación de los P.L. Orgánica No. 327 de 2020 Cámara – No. 315 de 2020 Senado, acumulado con el P.L. Orgánica No. 328 de 2020 Cámara, algunos congresistas argumentaron que el Congreso

para los sectores políticos que solicitaban la convocatoria a sesiones presenciales ante la falta de garantías para el debate y la deliberación democrática que suponía la virtualidad.

Aunque el 1 de septiembre de 2020 se pasó de la fase de Aislamiento Preventivo Obligatorio a la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable, el Congreso de la República siguió funcionando principalmente de manera no presencial. Una excepción a lo anterior lo constituyó el ejercicio de la función electoral en cabeza del Congreso de la República. A través de votaciones presenciales, este Congreso eligió al Defensor del Pueblo, a la Procuradora General de la Nación, a los siete (7) magistrados y magistradas de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a tres (3) magistrados de la Corte Constitucional.

Con la flexibilización de las medidas de aislamiento y de limitación de aforo para eventos, la idoneidad de las sesiones no presenciales y mixtas fue puesta en duda, dadas las implicaciones que este tipo de sesiones podrían traer en relación con la constitucionalidad de las normas discutidas y aprobadas por el Congreso. Un ejemplo de ello fue el trámite del Código Electoral en el que diferentes congresistas advirtieron que, al tratarse de un proyecto de ley estatutaria, su trámite debía hacerse en la medida de lo posible de manera presencial. Sin embargo, la iniciativa fue aprobada en el marco de sesiones mixtas de la Cámara de Representantes y el Senado.

En la legislatura 2021 - 2022 (conformada por los períodos legislativos que van de julio a diciembre de 2021 y marzo a julio de 2022), el Congreso avanzó significativamente hacia la presencialidad. La Cámara de Representantes ha sido quien ha liderado dichos esfuerzos. En noviembre de 2021 se aprobó en la plenaria una proposición según la cual dicha Cámara retomaría sus actividades de manera presencial adoptando las adecuaciones necesarias para garantizar las medidas de cuidado pertinentes. Por su parte, dicha determinación fue adoptada en la plenaria del Senado de la República sólo hasta abril de 2022, sin embargo, algunas de las sesiones que se realizaron en los últimos meses de esta legislatura fueron convocadas de forma mixta.

Como se señalará más adelante, la no presencialidad puede tener efectos negativos en términos del nivel de debate requerido para la aprobación de las leyes. No obstante, la virtualidad permitió (al menos en un principio) que se redujera el ausentismo de los congresistas y la realización de sesiones casi todos los días, incluso hasta altas horas de la noche. Por otra parte, la transmisión de las sesiones a través de plataformas como YouTube favoreció el acceso a la información y el control ciudadano, al poder seguir en tiempo real lo que pasaba en cada una de las sesiones convocadas. Esto además favoreció la participación de personas residentes fuera de Bogotá en las audiencias públicas y las sesiones informales declaradas por el Congreso. Así las cosas, para la MOE es importante que el Congreso de la República pueda avanzar en la

era autónomo para reformar su reglamento. Así las cosas, no era conveniente ni posible acoger mediante una ley las consideraciones que sobre las sesiones no presenciales había consignado la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020.

incorporación de herramientas tecnológicas no sólo para el ejercicio de sus funciones sino también para fortalecer la participación ciudadana.

2.2.2 El control de excepcionalidad del Congreso de la República al Gobierno Nacional

De acuerdo con la Constitución, 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 este sentido, el Legislativo está llamado a ejercer sus competencias constitucionales con el fin de preservar el Estado Social de Derecho y la vigencia del principio democrático, sin que esto le reste eficacia a la acción del Gobierno Nacional. Así las cosas, a continuación, se detalla la forma en que el Congreso de la República ejerció sus funciones de control respecto al Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria de los mencionados estados de excepción.

- **Análisis de la conveniencia del estado de excepción:** según el artículo 215 de la Constitución, el Congreso de la República debe examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, con el fin de que 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[15].

  El informe del Gobierno Nacional sobre la primera declaratoria de emergencia (Decreto Legislativo 417 de 2020) fue enviado al Congreso de la República el 30 de abril de 2020, casi dos (2) semanas después de que dicha declaratoria perdiera vigencia[16]. 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 se llevó a cabo en esa sesión pero fue finalizada alegando la necesidad de discutir y votar proyectos de ley.

  El 20 de junio de 2020 senadores pertenecientes a diferentes bancadas que se habían 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

[15] Ahora bien, en los casos en que el Congreso de la República no esté reunido, la Constitución le impone al Gobierno el deber de convocarlo dentro los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de uso de las facultades extraordinarias. Si no fuere convocado, el Legislativo podrá reunirse por derecho propio.
[16] El informe está identificado con el No. OFI2020-12438-DMI-1000 y se encuentra fechado con el 30 de abril de 2020.

pronunciamiento expreso por parte del Senado de la República de la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el Gobierno[17]. Más allá de la constancia realizada, estas alertas no tuvieron mayor trascendencia política ni jurídica.

Posteriormente, la Cámara de Representantes y el Senado tuvieron la oportunidad de considerar el informe sobre la conveniencia de la segunda declaratoria de emergencia económica, social y ecológica debido al COVID-19 (Decreto Legislativo 637 de 2020). En las sesiones plenarias del 11 de agosto de 2020, tanto la Cámara de Representantes (sesión mixta) como el Senado de la República (sesión no presencial), aprobaron el informe presentado por el Gobierno relacionado con la oportunidad y conveniencia de las medidas implementadas durante la segunda declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el año 2020.

Como se vio, a través de diferentes fórmulas (pronunciamiento o aprobación), el Congreso de la República se manifestó sobre las medidas adoptadas por el Gobierno en los estados de excepción declarados. Sin embargo, lo sucedido en el contexto de la pandemia del COVID-19 plantea la necesidad de seguir avanzando en por lo menos dos sentidos.

Por un lado, en los casos en que se declare un estado de emergencia económica, social y ecológica se requiere que el Gobierno presente al Congreso de la República de forma oportuna, integral y rigurosa toda la información que permita examinar y valorar las medidas implementadas, especialmente en casos en los que se expidan un número considerable de normas con rango legal. Por otro lado, es fundamental que la discusión que adelante el Congreso sobre la conveniencia o no de las medidas adoptadas en este tipo de estados de excepción sea de manera amplia y suficiente, lo cual debe conducir a 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.

- **Control político:** además de lo anterior, el Legislativo tiene la potestad de realizar un control político cuya finalidad es determinar 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 excepción[18].

  El control político ejercido por el Congreso de la República se vio afectado por la incertidumbre generada por la legalidad o no de las sesiones no presenciales o mixtas. Ante la falta de convocatoria a sesiones ordinarias, ya fuera de manera virtual o presencial, algunas comisiones constitucionales y legales adelantaron sesiones informales. En algunas de estas sesiones se contó con la presencia de ministros, superintendentes y otros funcionarios que explicaron las diferentes medidas que se fueron adoptando a medida que evolucionaba la emergencia sanitaria. De esta manera, los congresistas tuvieron la

[17] Constancia radicada en la plenaria del Senado el 20 de junio de 2020.
[18] Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2009.

oportunidad de dialogar sobre los diferentes asuntos relacionados con el manejo de la crisis de la COVID-19.

Por otro lado, aunque para el período legislativo comprendido entre marzo y junio de 2020, fueron numerosas las citaciones a debate de control político, una vez se convocaron las sesiones virtuales, en la mayoría de los casos estos debates se desnaturalizaron. En la práctica, el control realizado por el Congreso no fue de carácter político sino público[19], pues en estos espacios el Gobierno únicamente terminó rindiendo cuentas de sus 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.

Como se señalará más adelante, la Corte Constitucional determinó mediante la sentencia C-242 de 2020 que la función de control político debería ejercerse en lo posible de manera presencial. A pesar de lo anterior, muchos de los debates de control político que se hicieron a partir de este momento fueron no presenciales y en algunos casos de manera semipresencial (o mixta). Eso tuvo consecuencias en términos de la calidad del debate y la deliberación que implica esta competencia constitucional, de manera que el Congreso de la República fue más un espectador de las medidas adoptadas por el Presidente de la República que un órgano de control político.

- **Control normativo:** 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.

  Bajo el amparo de la primera declaración de estado de excepción (Decreto Legislativo 417 de 2020) se expidieron un total de setenta y dos (72) decretos legislativos, mientras que en la vigencia de la segunda declaratoria (Decreto Legislativo 637 de 2020) este número se redujo a cuarenta y un (41) decretos legislativos. De un total de ciento seis (106) decretos legislativos declarados constitucionales por la Corte Constitucional[20], a la fecha del

[19] A diferencia del control político, el control público consiste 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 cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras. Por esta vía se obtiene información que cualifica la función parlamentaria. Véase para ello: Corte Constitucional, Auto 543 de 2016.

[20] Este número hace referencia a los decretos legislativos declarados constitucionales, incluso aquellos parcial o de manera condicionada por la Corte Constitucional, salvo los decretos 417 y 637 de 2020 (mediante los cuales se declaró el estado de excepción). De acuerdo con la información pública dada a conocer por la Corte Constitucional, del total de ciento quince (115) decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica (incluyendo los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020), el Tribunal declaró la constitucionalidad de 57 decretos legislativos, la constitucional parcial o condicionada de 51 decretos legislativos y la inconstitucional de 7 de este tipo de decretos. Las normas declaradas inconstitucionales son los decretos legislativos 487 de 2020 (justicia), 558 de 2020 (trabajo y seguridad social), 567 de 2020 (justicia), 580

presente informe, el Congreso de la República expidió leyes que de manera total o parcial, modificaron o derogaron un total de siete (7) decretos legislativos[21].

De las normas aprobadas en el Legislativo, vale la pena mencionar la Ley 2207 de 2022 que permitió derogar la ampliación en los tiempos de respuesta que tenían las autoridades para responder las peticiones que les eran presentadas de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 491 de 2020. Esta ley es fundamental pues permite superar uno de los obstáculos adicionales que se había presentado para el acceso a la información, la libertad de prensa, el control social y otros derechos fundamentales que se materializan precisamente a través del ejercicio del derecho de petición.

2.2.3 Presencialidad como regla general: la sentencia C-242 de 2020

Como se mencionó anteriormente, a través de la Sentencia C-242 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto 491 de 2020, pues consideró que no era una medida estrictamente necesaria debido a que ya existían normas jurídicas que facultaban a los órganos colegiados del Estado a recurrir a la virtualidad[22]. En consecuencia, el Legislativo estaba autorizado para usar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus funciones, siempre que se garantizaran las condiciones para la deliberación, la decisión, la publicidad, la participación y, los derechos de las minorías y de las agrupaciones políticas declaradas en oposición[23].

La Corte fue enfática en establecer que la regla general para el funcionamiento del Congreso y las demás corporaciones públicas de elección popular (asambleas, concejos) es la presencialidad. Sin embargo, la posibilidad de sesionar virtualmente no es contraria a la Constitución en circunstancias excepcionales. Para ello se debe tener en cuenta que:

- La virtualidad es una forma de deliberación subsidiaria, temporal y excepcional que surge a partir de situaciones de emergencia y de anormalidad que tienen causas y consecuencias imprevisibles e irresistibles.
- Es inconstitucional cualquier norma jurídica que impida la asistencia física a las sesiones de los órganos colegiados del Estado. Es necesario garantizar las condiciones

de 2020 (servicios públicos), 797 de 2020 (comercio, industria y turismo), 802 de 2020 (trabajo y seguridad social) y 811 de 2020 (hacienda y crédito público). Ver: https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/estadisticas.php.

[21] Estos decretos legislativos son: Decreto Legislativo 468 de 2020 (hacienda y crédito público), 491 de 2020 (trabajo y seguridad social), 560 de 2020 (comercio, industria y turismo), 639 de 2020 (hacienda y crédito público), 678 de 2020 (hacienda y crédito público), 770 de 2020 (trabajo y seguridad social) y 772 de 2020 (comercio, industria y turismo).

[22] En el caso del Congreso, la Corte indicó que el artículo 3 de su Reglamento señala que ante la falta de norma expresa aplicable es posible acudir "a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional".

[23] Para la Corte Constitucional, el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, excedió asimismo el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, rompiendo con el principio de separación de poderes y de autonomía que es fundamental en el Estado colombiano, en tanto que la manera de sesionar del Congreso es un asunto que únicamente le incumbe a la rama Legislativa.

para que aquellos miembros que así lo consideren puedan asistir a los sitios de deliberación para el ejercicio de sus funciones.

- Quienes conducen las reuniones virtuales deben hacer un uso apropiado de la tecnología, absteniéndose de usarla para obstaculizar la participación, la expresión, el debate y la votación.
- Es necesario avanzar en una reforma a la Ley 5 de 1992, con el objetivo de definir las circunstancias en las que operarán las sesiones virtuales, de manera que no se afecte la democracia.
- Como excepción, la virtualidad no puede reemplazar la presencialidad para el cumplimiento por parte del Congreso de la República de algunas de sus funciones constitucionales. Como se muestra a continuación, dependiendo de la función, pueden ser compatibles las sesiones virtuales o no:

Modalidades para el ejercicio de las funciones del Congreso de la República	
Función	**Tipo de sesión**
Constituyente	Presencial (en lo posible)
Legislativa	● Para leyes ordinarias se puede recurrir a la virtualidad ● Para leyes con procedimientos de aprobación con requisitos específicos tales como leyes estatutarias, ley de presupuesto, ley del Plan Nacional de Desarrollo, leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales y leyes que aprueben amnistías, su votación debe ser presencial (en lo posible)
Control político	Presencial (en lo posible) - En particular el debate de moción de censura -
Electoral	Presencial (en lo posible)
Judicial	Presencial (en lo posible)
Protocolo	No hay consideración expresa de la Corte Constitucional
Administrativa	Se puede recurrir a la virtualidad
Cualquier función que implique sesiones reservadas	Presencial (en lo posible)

Tabla 2. Modalidades para el ejercicio de las funciones del Congreso de la República según la Sentencia C-242 de 2020.

Ahora bien, el incumplimiento de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para el funcionamiento excepcional del Congreso tuvo implicaciones importantes en materia político electoral. Mediante la sentencia C-133 de 2022 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del P.L Estatutaria No. 234 de 2020S "por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones"[24]. Esta decisión se adoptó tras constatar vicios de procedimiento, que, examinados en conjunto, permitieron concluir que durante el trámite legislativo se incurrió en "un déficit de deliberación dentro de la situación de anormalidad generada por la pandemia, que llevaron a la declaratoria de inconstitucionalidad

[24] A la fecha de publicación del presente informe el texto de la sentencia C-133 de 2022 no había sido publicado en la página de la Corte Constitucional. El comunicado de prensa de la mencionada sentencia puede ser consultado en: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2012%20-%20Abril%2021%20de%202022.pdf.

del proyecto, por considerar que los mismos tornaban insubsanable el proceso de aprobación"[25].

Precisamente, uno de esos vicios fue la realización de sesiones semipresenciales, cuando de acuerdo con la sentencia C-242 de 2020, en el trámite de los proyectos de ley estatutaria se debía priorizar la presencialidad. Lo anterior, debido a que la virtualidad es el último recurso y la presencialidad en la sede oficial es la mejor forma de garantizar el debate democrático, sumado a que no se ofrecieron razones suficientes para justificar la aprobación de esta iniciativa estatutaria de forma semipresencial, incurriendo con ello en un déficit de deliberación democrática.

Para la Corte Constitucional, la deliberación se caracterizó por la premura en la aprobación del articulado. Aunado al mensaje de urgencia que se decretó para su trámite, la votación en bloque de gran parte de su articulado y la amplitud de la iniciativa (276 artículos) produjeron una elusión del debate, que implicó que el mismo no fuese amplio, trascendente y participativo, en contravía del artículo 157 de la Constitución, el cual señala que ningún proyecto será ley sin el correspondiente debate.

2.2 Implementación del Acuerdo de Paz

En el desarrollo del Acuerdo Final de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 por el Gobierno Nacional con las FARC-EP, específicamente en el Punto dos del acuerdo, sobre participación política, el Estado Colombiano adquirió una serie de compromisos para la apertura democrática, que permitiera la participación política, particularmente de las víctimas y de sectores de oposición históricamente excluidos y criminalizados. Estos acuerdos determinaban, al menos en teoría, buena parte las acciones tanto del ejecutivo como del legislativo. Los temas sobre lo cuales se propusieron reformas fueron:

- Garantías para oposición
    - Garantías de seguridad para el ejercicio de la política
    - Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
    - Legislación especial para castigar los delitos cometidos contra quienes ejercen la política
- Sistema Electoral
    - Reforma al régimen y a la organización electoral
    - Circunscripciones Electorales de Paz
- Sistema de Partidos
    - Adquisición progresiva de derechos y financiamiento político de los partidos
- Participación Ciudadana

[25] Los otros vicios de procedimiento que para la Corte se presentaron en el trámite del proyecto de Código Electoral hacían referencia a: i) el trámite en sesiones extraordinarias de leyes estatutarias; ii) la omisión de analizar la necesidad de adelantar la consulta previa respecto de algunos artículos que tenían la posibilidad de generar una afectación directa a las comunidades étnicas; y, iii) el desconocimiento de la obligación de evaluar el impacto fiscal de la iniciativa legislativa.

- Garantías para las organizaciones y movimientos sociales para la movilización social y protesta
- Consejo Nacional para la Reconciliación y Convivencia
- Fortalecimiento del control y veeduría ciudadana

Como puede notarse, la agenda de implementación del Acuerdo de Paz en asuntos de participación política es bastante amplia y visibiliza problemas estructurales en las garantías de participación política del país, de manera que se convierte en un tema transversal en todo tipo de reformas al sistema político electoral colombiano. En consecuencia, la discusión y aprobación de los proyectos de Ley y de Acto Legislativos incide en la materialización del Acuerdo de paz.

El Congreso del cuatrienio 2014 - 2018 no logró concertar acuerdos para materializar reformas fundamentales para el cumplimiento del Acuerdo de paz, dejando una gran deuda en temas de participación política. Este pendiente en la agenda de implementación del Acuerdo fue heredado al saliente Congreso de 2018 - 2022, en ese sentido, tenía la responsabilidad de atender este reto y legislar para cumplir dichos compromisos del Estado. No obstante, como se evidenciará más adelante esta deuda con el Acuerdo continúa.

3. Balance de trámites legislativos en temas político-electorales

A continuación, la MOE presenta un balance sobre el trabajo legislativo realizado por el Congreso de la República en asuntos político – electorales durante el cuatrienio 2018 – 2022.

3.1 Análisis cuantitativo

Del 20 de julio de 2018 al 16 de junio de 2022, la MOE rastreó ciento sesenta y seis (166) iniciativas normativas en materia político electoral, de las cuales, setenta y uno (71) fueron tramitadas en el Senado de la República y noventa y cinco (95) en la Cámara de Representantes. A su vez, se encontró que, setenta y tres (73) son proyectos de Acto Legislativo y noventa y tres (93) proyectos de ley; dentro de estos últimos, cincuenta y seis (56) son Leyes ordinarias, diecisiete (17) son Leyes orgánicas, y veinte (20) son Leyes estatutarias, como se evidencia en la siguiente gráfica:

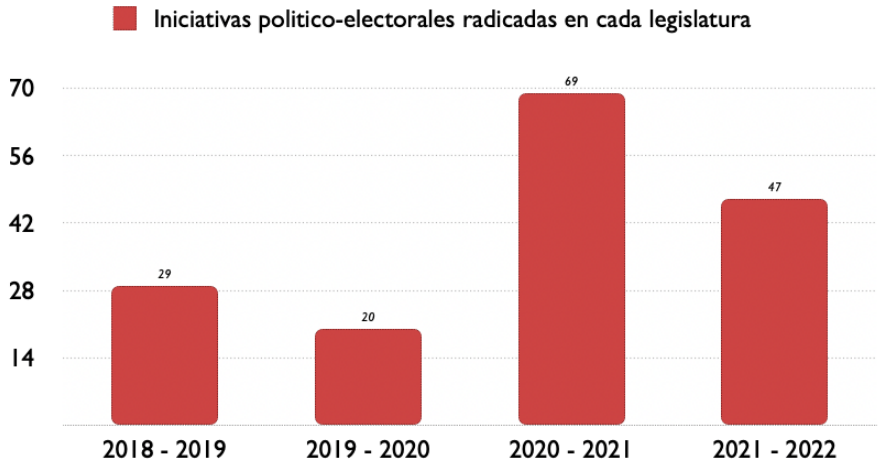
Gráfico 3. Tipo de iniciativas legislativas politico-electorales presentadas en el Congreso durante el periodo 2018-2022

Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 3. Tipo de iniciativas legislativas político-electorales presentadas en el Congreso 2018-2022

Por otra parte, al observar el número de iniciativas radicadas en cada una de las legislaturas, se identificó que entre los dos periodos de 2020 y 2021 fueron propuestos sesenta y nueve (69) proyectos, los cuales representan el 41,6% del total radicado en el cuatrienio de Congreso sobre temas político-electorales (ver gráfico 4). Esta particularidad en la mencionada legislatura se alinea temporalmente con las discusiones sobre reglas para el funcionamiento no presencial del Congreso en las circunstancias excepcionales de la pandemia.

Gráfico 4. Número de iniciativas legislativas politico-electorales radicadas por legislatura durante el periodo 2018-2022

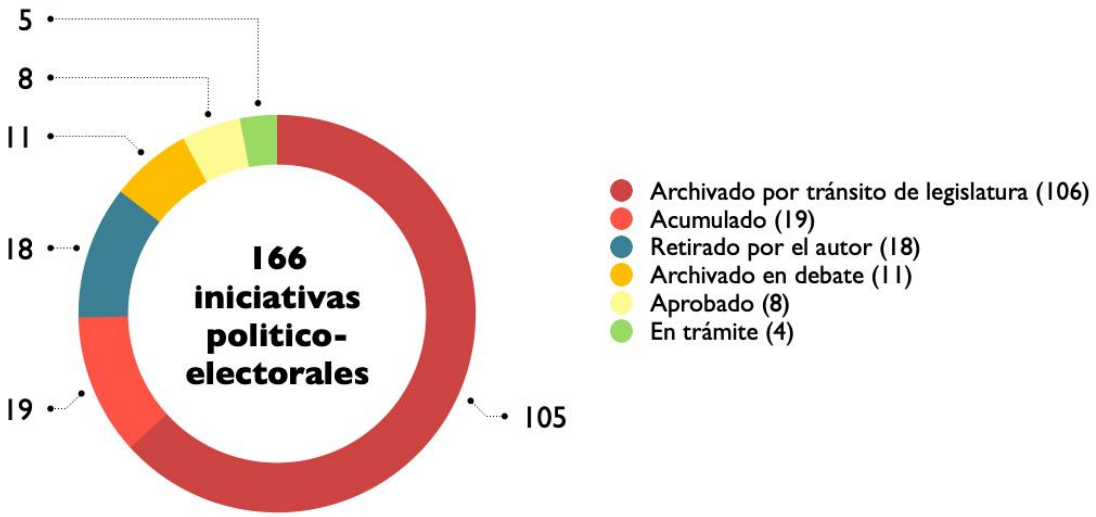


Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 4. Número de iniciativas radicadas por Legislatura

En cuanto al estado de trámite de los proyectos de ley, se hallaron ciento diecisiete (117) proyectos archivados, dieciocho (18) retirados por su autor, diecinueve (19) acumulados en un solo trámite con otros proyectos que regulan materias similares, cuatro (4) están tramitándose en el Congreso, y, por último, ocho (8) fueron proyectos aprobados; es decir, solo 4,8% de los proyectos relacionados con temas político electorales presentados durante el cuatrienio se convirtieron en reformas constitucionales o en leyes de la República.

Gráfico 5. Estado de las iniciativas legislativas politico-electorales radicadas (2018-2022)



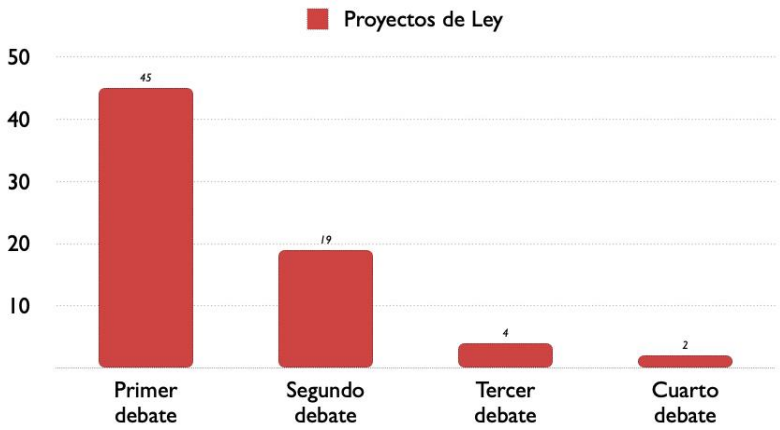
Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 5. Estado del trámite legislativo

Ahora bien, es de resaltar que pese al número considerable de proyectos radicados en materia político electoral, el 70% fueron archivados. Ciento seis (106) fueron archivados por tránsito de legislatura, en tanto sobrepasaron el tiempo previsto constitucionalmente para ser aprobados según el tipo de ley; por otra parte, once (11) fueron archivados por decisión del Congreso (ver gráfico 5).

Del total de proyectos archivados por las anteriores causas, setenta y siete (77) no superaron el primer debate de su respectiva cámara, esto equivale al 66.9% de los archivos presentados en el cuatrienio. En concreto, puede observarse en la siguiente gráfica que ninguno de los sesenta y seis (67) **proyectos de Ley** (ordinarias, orgánicas y estatutarias) archivados alcanzaron el cuarto debate:

Gráfico 6. Avance de los proyectos de ley politico-electorales archivados (2018-2022)

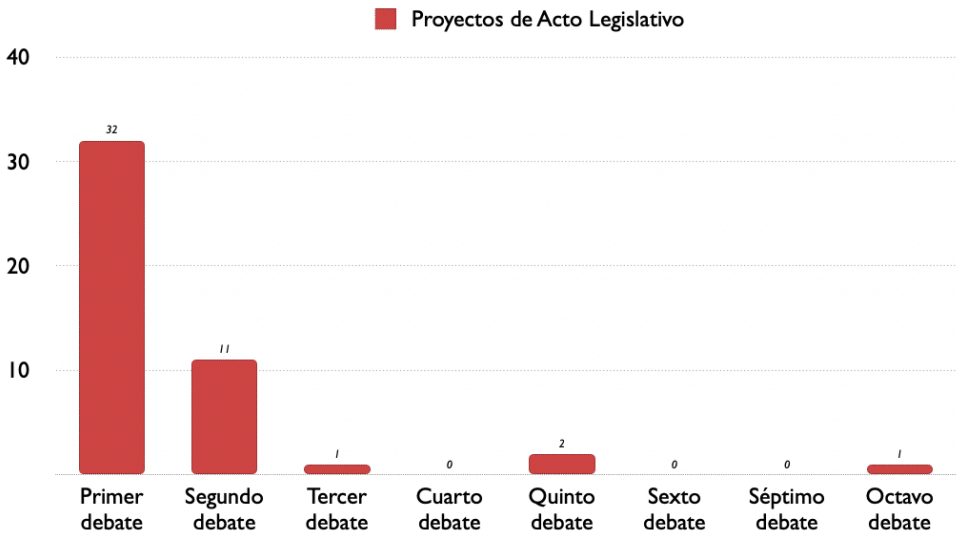


Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 6. Avance proyectos de Ley.

Por su parte, de los cuarenta y siete (47) Proyectos de **Acto Legislativo archivados**, el 68.08% no superó la primera vuelta de debates en su respectiva corporación; particularmente, treinta y dos (32) no superaron el primer debate.

Gráfico 7. Avance de los proyectos de Acto Legislativo politico-electorales archivados (2018-2022)



Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 7. Avance en el debate de Actos Legislativos.

Es de resaltar que, setenta y tres (73) **Proyectos de Ley y de Actos Legislativos archivados por tránsito de legislatura en trámite de primer debate**, se observó que veintitrés (23) iniciativas solo fueron publicadas y se encontraban en espera de rendir informe de ponencia, cincuenta (50) proyectos contaban con informe de ponencia para primer debate.

Misión de Observación Electoral

Estos datos nos permiten identificar dos tendencias: en primer lugar, parece haber un interés significativo de los legisladores para presentar Proyectos de Ley y Acto Legislativo sobre asuntos político-electorales. De hecho, los proyectos estudiados representan el 46,8%[26] de los proyectos tramitados por la Comisión Primera[27], lo que sugiere que son un tema muy significativo en su agenda. Sin embargo, estos proyectos tienden a ser archivados por incumplir con los tiempos establecidos constitucionalmente para su debate y aprobación, en la mayoría de casos, sin siquiera ser sometidos a discusión; setenta (73) proyectos, es decir, el 44% de todos los proyectos presentados en asuntos político-electorales, fueron archivados sin ser sometidos a debate en el legislativo. Esto nos sugiere que el principal obstáculo para lograr reformas significativas en asuntos político-electorales es la falta de voluntad política para discutir y darle trámite a las iniciativas.

Por otra parte, respecto a **los cuatro (4) Proyectos de Ley en trámite**, tres (3) han sido aprobados en primer debate, y se encuentran en trámite de plenaria, y uno (1) se encuentra en traslado a la siguiente cámara. Estos son:

Proyectos de Ley en trámite			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado de trámite**
P.L. 064/2021C	Por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el sistema nacional de planeación y se dictan otras disposiciones	Participación de los jóvenes	Trámite en plenaria - segundo debate
P.L. 056/2021C	Por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994, se integra un representante de las personas en situación de discapacidad al Consejo Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.	Representación de discapacidad en Consejo Nacional de Planeación	Traslado de Comisión
P.L. 006/2021C	Por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los ministerios de Colombia en favor de la	Traslado de ministerios	Trámite en plenaria - Segundo debate

[26] Este porcentaje se calculó sobre el total de proyectos tramitados en la Comisión Primera del Senado en las tres primeras legislaturas del Congreso. Los datos se obtuvieron en el portal Datos Abiertos del Gobierno de Colombia. Disponible en: https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Proyectos-de-ley-del-Senado-de-la-Republica/feim-cysj

[27] Por la división temática de las comisiones del Congreso, los asuntos político-electorales se estudian en la Comisión Primera.

	descentralización y se dictan otras disposiciones.		
P.L. 230/2021C	Por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana	Participación ciudadana	Trámite en plenaria - Segundo debate

Tabla 3. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes

En cuanto a las **iniciativas legislativas aprobadas**, tres (3) de estos proyectos justamente fueron radicados en la legislatura de 2020 - 2021, donde aumentó sustancialmente el número de iniciativas. A continuación, pueden observarse los ocho (8) proyectos de ley aprobados por el Congreso y su estado actual:

Proyectos de Ley aprobados 2018-2022			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.A.L. 044 de 2018C - 025 de 2018S	Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.	Segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor	Publicado. Acto legislativo 044 de 2018
P.A.L. 072 de 2018C P.A.L 030 de 2018S	Por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política de Colombia.	Delitos conexos	Publicado. Acto Legislativo 072 de 2019
P.L. 075 de 2018C P.L 218 de 2018S	Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de áreas metropolitanas.	Porcentaje de participación de áreas metropolitanas	Publicado. Ley 1993 de 2019
P.L. 234 de 2020S P.L. 409 de 2020C	Por la cual se expide el código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.	Código electoral	Declarado inconstitucional
P.L. 474 de 2020C (Acumulados P.L 115 2020C P.L 200/21 P.L 115/20 P.L 269/20 P.L 341/20, P.L 474/20)	Por medio del cual se deroga la Ley 743 de 2002 “por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.	Régimen de la acción comunal	Publicado. Ley 2166 de 2021

P.L. 486 de 2020C	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.	Funcionamiento de departamentos	Publicado. Ley 2200 de 2022
P.L. 509/2021C	Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 1222 de 1986, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 1551 de 2012, y se dictan otras disposiciones.	Licencia de maternidad de mujeres elegidas	Publicado. Ley 2148 de 2021

Tabla 4. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes

En síntesis, a partir de un análisis cuantitativo del tipo de leyes radicadas, el estado del trámite y el avance en los debates de los proyectos legislativos radicados puede concluirse que:

(i) La Legislatura comprendida entre 2020 - 2021 se destacó por el alto número de proyectos radicados, lo cual empató con las necesidades de regular, en ese entonces, el funcionamiento del Congreso de acuerdo con las limitaciones propias de la pandemia.

(ii) El 44% de iniciativas legislativas tenían la intención de realizar reformas a la Constitución, es decir, setenta y tres (73) de ciento sesenta y seis (166) proyectos radicados eran Actos Legislativos.

(iii) Ciento dieciséis (116) de los proyectos fueron archivados; de estos, el 69.8% de los Proyectos de Ley y de Actos Legislativos permanecieron en el trámite de primer debate, lo cual evidencia una alta probabilidad de que los proyectos radicados sobrepasen los tiempos de aprobación señalados por la Constitución mientras esperan ser debatidos, pues ciento cinco (105) proyectos fueron archivados por dicha razón. De lo anterior se advierte que los asuntos político-electorales no eran un tema prioritario para la agenda de los congresistas.

(iv) Sólo el 4.8% de los proyectos legislativos relacionados con el sistema político electoral fueron aprobados. Particularmente, dos (2) regulan directamente temas de relevancia electoral; sin embargo, uno de ellos fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional.

3.2. Análisis de trámites legislativos en temas político-electorales

A continuación, se analizarán los proyectos de Ley y Actos legislativos conforme a categorías temáticas medulares en el sistema político electoral, con el fin de evidenciar el trámite y priorización que tuvo la garantía de derechos políticos y efectividad de la arquitectura institucional, conforme a los retos de regulación que tenía el Congreso en el periodo 2018 - 2022.

3.3. Sistema político electoral

a) Funcionamiento del Congreso

En la revisión legislativa se identificaron (3) líneas de proyectos normativos que proponían realizar modificaciones en la estructura y funcionamiento del Congreso, estas son: controles al trabajo de los congresistas, regulaciones del trabajo presencial o virtual en la pandemia y de la función de control político del parlamento.

Se identificaron iniciativas normativas tendientes a mejorar la efectividad en la gestión legislativa de los congresistas; en ese sentido, se destacan proyectos de reforma a la Constitución para ampliar temporalmente los periodos legislativos (P.A.L. 266 de 2020C y P.A.L 508 de 2020C), modificaciones en la Ley 5ta de 1992 para controlar el ausentismo en las sesiones del Congreso (Ley ordinaria 012 de 21C), también para limitar los periodos de reelección de miembros de cuerpos colegiados, tales como el Senado y la Cámara de Representantes (P.A.L. 015 de 2020S - Acumulado P.A.L 02 y 07 2020).

Otro tema importante en el cuatrienio fue la discusión del funcionamiento del Congreso en el contexto de pandemia, dadas las restricciones de presencialidad por asuntos de salud pública. Como fue mencionado anteriormente, durante los periodos legislativos del año 2020 existía incertidumbre si se debían adelantar las discusiones del Congreso de manera presencial o virtual, pues no había legislación que pudiera regular situaciones excepcionales capaces de limitar la presencialidad del debate democrático del Congreso. Por tal razón, se observa un número considerable de iniciativas encaminadas a determinar parámetros para la deliberación no presencial durante la pandemia, en el siguiente cuadro se presentan brevemente los diferentes proyectos que fueron radicados y su estado:

Proyectos sobre funcionamiento del Congreso 2018-2022			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.L. 327 de 2020C – P.L. No. 315 de 2020S	Por la cual se implementa el voto y las sesiones virtuales en el Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.	Sesiones y votaciones virtuales en circunstancias excepcionales o cuando se disfrute de la licencia de maternidad/paternidad. Esto podrá ser acogido por asambleas y concejos	Archivado en debate
P.L 328 de 2020C (Acumulado con P.L. 327 de 2020C – P.L. 315 de 2020S)	Por la cual se implementa la asistencia virtual a las sesiones y el voto virtual en el Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.	Votación y asistencia virtual a sesiones del Congreso, excluyendo la función electoral, en circunstancias excepcionales o cuando se disfrute de la licencia	Archivado en debate

		de maternidad/paternidad	
P.L. 302 de 2020S	Por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 33 de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.	Por razones de orden público, amenaza, calamidad pública o emergencia nacional se podrían convocar a sesiones no presenciales las cuales podrían hacerse de manera virtual	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 358 de 2020C	Por medio del cual se modifica el artículo 131 de la Ley 5 de 1992, faculta el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, en especial celebrar sesiones virtuales o remotas, para el ejercicio de la función electoral del Congreso de la República.	Uso de tecnologías para el ejercicio de la función electoral del Congreso de la República	Archivado por tránsito de legislatura
P.A.L. 167 de 2020C	Por medio del cual se modifica el artículo 140 de la Constitución Política de Colombia.	Reformaba lo concerniente al sitio de sesiones del Congreso de la República, autorizando el desarrollo de sesiones virtuales o presenciales en un lugar diferente a la capital de la República, cuando se presentaran situaciones excepcionales	Retirado por el autor
P.L.086 de 2020S	Por la cual se modifica y adiciona el artículo 85 de la Ley 5 de 1992, atinente a las sesiones virtuales por motivos de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producida por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas.	Establecía las sesiones virtuales o no presenciales que se convocaran en estados de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producidos por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas.	Retirado por el autor
P.L. 151 de 2020S	Por medio de la cual se reforma la Ley 5 de 1992 en relación con las sesiones virtuales no presenciales y semipresenciales del	Regulaba la realización en forma excepcional de sesiones virtuales no presenciales y semipresenciales bajo circunstancias precisas	Archivado por tránsito de legislatura

	Senado de la República y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones.	de anormalidad que justificaran la imposibilidad de las reuniones presenciales en la sede constitucional del Congreso de la República	

Table 5. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes

Como puede observarse ningún proyecto legislativo fue aprobado. Para la MOE es preocupante que el Congreso de la República no haya reformado su propio Reglamento para establecer reglas claras frente al funcionamiento no presencial en circunstancias excepcionales. Esto a pesar de la parálisis que se produjo en el segundo periodo de sesiones de la Legislatura 2019 – 2020 generada por la controversia alrededor de la legalidad o no de las sesiones no presenciales del Congreso. Esta falta de acuerdos de los legisladores derivó en que los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020 fueran la única pauta para sesionar en el Congreso.

Asimismo, pese a que la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República a reformar la Ley 5ta de 1992 sobre la modernización del funcionamiento del Congreso y sesiones virtuales en otras corporaciones públicas de elección popular, para que definiera todas las circunstancias en las que operarían las sesiones no presenciales para garantizar el principio democrático que se fundamenta en la participación, el debate, el pluralismo político, la publicidad y la protección de las minorías, el Congreso no lo ha hecho. Incluso, en el seguimiento legislativo no se identificaron iniciativas con dicho fin después del periodo de 2020.

Por último, frente a la labor de control político de funcionarios, se radicaron dos proyectos de ley y tres proyectos de Acto Legislativo. Al respecto, es necesario recordar que el Congreso de la República en relación con el Gobierno y la administración realiza un control político que 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 de ejercer la moción de censura.

En referencia a la función de control político, fueron propuestos los proyectos de acto legislativo 401 de 2020C y 146 de 2021C, con los cuales se buscaba citar a control político a alcaldes y gobernadores por asuntos de trascendencia nacional cuando se afecte o se ponga en peligro gravemente la salud, el orden público o la seguridad del territorio nacional, de acuerdo con lo desarrollado en el Auto 080 de 1998 y la Sentencia C-518/07. Este tipo de iniciativas son positivas para el fortalecimiento de los sistemas de pesos y de contra pesos entre el sistema legislativo y ejecutivo, más aún cuando se trata de asuntos de impacto nacional; no obstante, debe tenerse precaución en no transgredir la autonomía territorial de las autoridades locales ni usurpar funciones propias de las asambleas y concejos municipales.

De igual forma, se presentaron iniciativas orientadas a modificar aspectos de la moción de censura, particularmente, P.A.L. 025 de 2019S, P.L. 249 de 2019S y P.L. 169 de 2020C, por medio de la cuales se proponía hacer dos ajustes a dicha figura de control: la votación de moción de censura se haría inmediatamente hubiera finalizado la audiencia pública del funcionario respectivo; a su vez, limitar la posibilidad de la renuncia del funcionario del cual se promoviera la moción hasta tanto no se produjera la votación de la misma. Los tres proyectos fueron archivados por tránsito de legislatura.

b) Sistema de partidos

Durante los cuatro años del actual Congreso se presentaron 9 proyectos de Ley y de Acto Legislativo que se relacionan con el funcionamiento, regulación, y participación electoral de los partidos políticos. Ninguno de los proyectos llegó a convertirse en ley, y de hecho, ninguno alcanzó siquiera el segundo debate. Esto nos sugiere que esta serie de temas no representaron una prioridad para los legisladores, que no le abrieron espacios dentro de la agenda del Congreso durante estos cuatro años.

La mayoría de estos proyectos fueron presentados por partidos de la bancada de oposición (5), mientras que la bancada independiente presentó 3 y la de partidos de gobierno 4. Esto nos muestra que la regulación de los partidos políticos, y en particular de las coaliciones, es un tema de mayor importancia en la bancada de oposición, que para el periodo 2018-2022, estuvo conformada en su totalidad por partidos que individualmente no lograban el 15% de la votación. De hecho, los partidos de la coalición de gobierno que presentaron proyectos de ley sobre esta materia, fueron el Mira y Colombia Justa Libres, que apenas superaron el umbral para el reconocimiento de personería jurídica y el Partido de la U, que buscaba eliminar el umbral máximo del 15% de la votación para poder coaligarse.

A continuación presentamos de manera resumida la información de los 9 proyectos sobre esta materia:

Proyectos sobre sistema de partidos 2018-2022			
Radicado	**Tema**	**Estado**	**Bancada**
P.L. 010 de 2018S	Coaliciones a corporaciones públicas	Archivado (Presentada ponencia primer debate)	Oposición
P.L. 188 de 2018S	Financiación y funcionamiento de partidos y movimientos políticos	Archivado (Presentada ponencia primer debate)	Partidos de gobierno

P.L. 034 de 2019S	Coaliciones a corporaciones públicas	Archivado (Presentada ponencia primer debate)	Oposición
P.L. 150 de 2020S	Coaliciones a corporaciones públicas	Archivado (Presentada ponencia primer debate)	Oposición
P.L. 381 de 2020C	Trasfuguismo y doble militancia	Archivado	Partidos de gobierno e independientes
P.L 542 de 2021C	Mesas multipartidistas para juventudes	Archivado	Independiente
P.A.L. 546 de 2021C	Coaliciones a corporaciones públicas	Archivado (votación negativa en primer debate)	Partidos de gobierno e independientes
P.L. 244 de 2021S	Recursos para capacitación y formación político electoral para miembros de partidos y movimientos políticos	Archivado	Partidos de gobierno
P.L. 344 de 2022S	Fortalecimiento democracia interna partidos políticos	Archivado (Presentada ponencia primer debate)	Oposición

Tabla 6. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes

La tabla nos muestra con claridad que independientemente de los autores que presenten los Proyectos de Ley y Acto Legislativo, el funcionamiento, regulación y participación electoral de los partidos políticos no fue un tema prioritario para el Congreso. Solo uno de los proyectos llegó a tener votación en primer debate, mientras que todos los restantes no llegaron a ser discutidos por los legisladores, y en varios casos incluso no tuvieron siquiera ponencia para el primer debate.

De los proyectos referenciados, destaca que los partidos de oposición presentaron 3 veces el mismo proyecto sin que se le diera siquiera primer debate en ninguna ocasión. A pesar de esto, la regulación de las coaliciones ha sido el tema más importante para los legisladores, al menos en lo que se refiere al funcionamiento, regulación, y participación electoral de los partidos políticos.

En función de la bancada que presentó el proyecto, notamos diferencias importantes conforme a los intereses de cada partido. La oposición, que para las elecciones legislativas de 2018, y

particularmente para las de 2022, se presentaron utilizando la figura de las coaliciones, buscaban regular más la figura y fortalecer los aspectos que se definían mediante el acuerdo interno para coaligarse. El proyecto presentado por el Partido de la U, que hace parte de la coalición de gobierno, pretendía eliminar el umbral de menos del 15% que se estableció para poder coaligarse, esto debido a que conforme a la actual legislación, no tiene la posibilidad de recurrir a esta figura. Solo uno de los proyectos, el que contaba con la bancada más variada en cuanto a la afiliación partidista de los actores, fue sometido a debate, aunque también fue archivado, al recibir votación negativa.

Para la MOE es lamentable que no se haya avanzado en la regulación del tema de las coaliciones, que como hemos mencionado en algunas de nuestras publicaciones, actualmente tienen múltiples vacíos normativos que crean incertidumbre en el sistema electoral colombiano. Esperamos que el nuevo Congreso, donde la bancada mayoritaria se conformó mediante coalición, logre darle la importancia que merece el tema, y se avance en la regulación de esta figura.

c) Reformas proceso electoral

La MOE en su seguimiento legislativo del cuatrienio pudo identificar seis (6) iniciativas que tenían por objeto reformar el sistema político electoral, las cuales pretendían modificar aspectos como:

Proyectos de reforma al proceso electoral 2018-2022		
Radicado	**Temas de reforma**	**Estado**
P.L. 072 de 2018S	● Tecnificación progresiva y armonización de procedimientos de escrutinios con la Constitución Política. ● Procedimiento más reglado y estricto para la creación de tarjetas electorales. ● Transparencia en la publicación de todos los documentos electorales. ● Software electoral propiedad del Estado, con código fuente público. ● Limita los servicios que se pueden contratar y se establece que sean mediante licitación pública. ● Inclusión de elementos tecnológicos para garantizar más transparencia en el certamen electoral. ● Auditoría completa de todos los sistemas. ● Implementación de voto electrónico. ● Mayor claridad e integración de elementos tecnológicos en el proceso de escrutinios. ● Creación de la carrera electoral. ● Fortalecimiento y creación de nuevas medidas contra la corrupción electoral.	Retirado

P.A.L. 09 de 2018S Acumulado con P.A.L 008 de 2018S	• Reforma al régimen de partidos. • Instituye paridad en la inscripción de listas. • Fortalece mecanismos de democracia interna. • Responsabilidad de los partidos por candidatos avalados que resultaren condenados durante el periodo del cargo al que aspiraron. • Obligatoriedad de listas cerradas. • Financiación de campañas y mecanismos de democracia interna de partidos preponderantemente pública. • Deber de fusionarse para los partidos que se presenten en coalición a las elecciones de Congreso de la República, como requisito para mantener su personería jurídica. • Impone los mismos requisitos para los magistrados del CNE, que a los magistrados de la Corte Constitucional.	Archivados por tránsito de legislatura
P.A.L. 002 de 2020S Acumulado con P.A.L. 007 de 2020S	• Financiación preponderantemente estatal de las elecciones. • Financiación concurrente del funcionamiento de partidos. • Servicio público gratuito de transporte el día de las elecciones. • Rendición de cuentas sobre origen, cuantía y destino de los particulares que hagan contribuciones a partidos, movimientos o campañas políticas. • Responsabilidad de los representantes legales de las organizaciones políticas, directivos de campañas y candidatos por violación de topes de financiación y financiación con fuentes prohibidas. • Aumento de fondos para funcionamiento de partidos. • Las elecciones para corporaciones públicas alternarán entre listas cerradas y voto preferente (una elección va con voto preferente, la siguiente con lista cerrada). • Fortalecimiento de democracia interna de partidos. • Fecha única para consultas y definición de candidatos a coaliciones. • Creación de Tribunal Electoral dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. • Congela por cuatro años aumento de salarios a congresistas.	Archivados por tránsito de legislatura

P.L. 205 de 2020S	• Garantía de debido proceso electoral. • Aumento de transparencia y acceso a la información. • Tecnificación progresiva de procedimientos electorales. • Regulación del tema de coaliciones, particularmente del acuerdo para coaligarse y el reporte de informes de ingresos y gastos. • Aclara directamente derechos de los partidos que superen el umbral estando coaligados. • Define un término y procedimiento para la aceptación de curules en corporaciones públicas de nivel departamental, municipal y distrital, en desarrollo del estatuto de la oposición. • Software electoral de propiedad del estado. • Auditoría completa de todos los sistemas. • Transparencia en la publicación de todos los documentos electorales. • Inclusión de elementos tecnológicos para garantizar más transparencia en el certamen electoral. • Mayor claridad e integración de elementos tecnológicos en el proceso de escrutinios. • Mayor desarrollo en los procesos de escrutinios, particularmente con las atribuciones de testigos electorales y las causales de reclamación. • Aclara y reglamenta mejor los procedimientos para votaciones en el exterior. Reduce tiempo de votación a solo dos días, crea incentivos para la votación específicamente dirigidos a servicios consulares, así como para jurados en el exterior. • Regula la administración de los recursos de campañas políticas y la presentación de informes. • Creación de la carrera electoral. • Medidas técnicas para la identificación de irregularidades y delitos en el proceso de escrutinios (peritos y expertos).	Retirado
P.A.L 097 de 2021C	• Modifica la fórmula para asignación de curules a corporaciones públicas, mediante un sistema de cuociente electoral.	Archivado por tránsito de legislatura

Tabla 7. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes.

De la anterior tabla puede identificarse un interés por parte de los parlamentarios en orientar la reforma político electoral hacia iniciativas que promueven la tecnificación progresiva de procedimientos electorales; la propiedad del Estado frente a los softwares electorales, con código fuente público; la regulación del tema de coaliciones; el fortalecimiento de la rendición cuentas por parte de partidos políticos; la financiación preponderantemente estatal de las elecciones, entre otros. Dos (2) de estas propuestas de Ley fueron retiradas, tres (3) archivadas

por tránsito de legislatura; el trámite de estos proyectos se alinea temporalmente con la discusión del P.L 234 de 2020S para aprobación de un Código Electoral, lo que puede sugerir que estos proyectos fueron opacados por el protagonismo que tuvo dicho trámite, más aún cuando tuvo un importante apoyo del Gobierno, autoridades electorales y judiciales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

d) Código electoral

Una de las discusiones más importantes que tuvo el Congreso saliente fue la aprobación de un nuevo Código Electoral, propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta iniciativa buscaba modernizar y actualizar el sistema electoral colombiano, en tanto introducía principios para la función electoral, modificaba la forma en que se conforma el censo electoral y la designación de jurados de votación, avanzaba en la paridad en la conformación de listas a las corporaciones públicas y en medidas para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad, regulaba las coaliciones y las encuestas electorales, y fortalecía las auditorías independientes a los sistemas utilizados en el proceso electoral, entre otros.

Una vez aprobado en el Congreso, la Corte Constitucional estudió su constitucionalidad. Así, el pasado 21 de abril de 2022, la Corte dio a conocer a la opinión pública su decisión frente a la revisión de constitucionalidad del P.L 234 de 2020S - 409 de 2020C; determinó la inconstitucionalidad de la ley por vicios de procedimiento, aduciendo las siguientes razones:

En primer lugar, la Corte consideró como un vicio de trámite la aprobación de la Ley Estatutaria en la instancia de conciliación en sesiones extraordinarias, en tanto, incumple la disposición constitucional que establece que este tipo de leyes deben ser aprobadas únicamente dentro del periodo de una legislatura. Afirmó que extender los debates fuera de las sesiones ordinarias puede ser un obstáculo para un debate amplio, genera un desequilibrio a favor de las mayorías o de una coalición de gobierno dentro del Congreso, y le resta capacidad de acción a las minorías y a la oposición, por la ampliación del tiempo destinado al debate y aprobación de las iniciativas.

Segundo, las sesiones llevadas a cabo para su aprobación se realizaron de forma semipresencial, desconociendo la sentencia C-242 de 2020, la cual señala que leyes estatutarias y de materia electoral deben discutirse prioritariamente de manera presencial. A juicio de la Corte, no se dieron razones suficientes para justificar la aprobación de esta iniciativa estatutaria de forma semipresencial, incurriendo con ello en un déficit de deliberación.

Por último, la Corte encontró que con ocasión de la convocatoria a sesiones extraordinarias y dada la ausencia de presencialidad, la deliberación se caracterizó por la premura en la aprobación de la iniciativa, lo que ocasionó la votación en bloque de gran parte de su articulado, produciendo un fenómeno de elusión del debate, que implicó que el mismo no fuese amplio, trascendente y participativo.

3.4. Participación política

El siguiente punto de examen hace énfasis en los desarrollos legislativos propuestos para ampliar la participación ciudadana, de tal manera que viabilicen mecanismos previstos en la Constitución, eliminen los obstáculos para el ejercicio político de sectores poblacionales históricamente discriminados, y creen escenarios para escuchar las iniciativas organizativas orientadas en el control del poder.

a) Ampliación y regulación de mecanismos de participación

Se identificó un patrón de proyectos encauzados en fortalecer y crear mecanismos para la participación ciudadana en ámbitos ambientales y de administración pública. De esta manera, se resalta el P.L. 121 de 2021C, acumulado con el P.L. 107 de 2021C, que buscaba la creación de mecanismos para la deliberación de las comunidades en asuntos extractivos, además de proveer herramientas para asegurar el derecho a la información frente a la exploración y explotación de proyectos ambientales. Sin embargo, la iniciativa fue archivada sin que se suscitara algún debate en la Cámara de Representantes. De esta manera no logró subsanar la brecha regulatoria que se tiene esta materia.

Otro proyecto que llama la atención es el P.L. 263 de 2020C, que pretendía fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración, trámite y aprobación de presupuesto a nivel nacional y territorial, este se encuentra en espera de adelantar su segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Asimismo, otro proyecto interesante en términos de inclusión y que se encuentra en trámite, es el P.L. 056 de 2021C, el cual tiene como objetivo integrar a las personas con discapacidad en el seguimiento de Planes de Desarrollo, mediante la representación de esa población en el Consejo Nacional de Planeación. La MOE califica como positivas este tipo de iniciativas que promocionan la deliberación ciudadana sobre asuntos de interés público y con ello, ayudan a generar mayores controles sobre la gestión de sus dirigentes.

Por otra parte, a lo largo del cuatrienio se presentaron tres iniciativas legislativas para la regulación del mecanismo de revocatoria del mandato, estas proponen instituir una audiencia pública en la que se garantice el derecho a la defensa del mandatario que se busca revocar, y establecer algunos requisitos de participación para que los ciudadanos puedan solicitar la revocatoria del mandato, teniendo en cuenta el incumplimiento del plan de desarrollo o algunas de las funciones que correspondan a alcaldes o gobernadores. Los Proyectos de Ley 309 de 2019C y 116 de 2019C fueron archivados en tránsito de legislatura; sin embargo, el P.L 218 de 2020C y el P.L 452 de 2021S, se encuentran en trámite para ser trasladados al Senado. Para la MOE es necesario avanzar legislativamente en lineamientos jurídicos que permitan dar mayor certeza al proceso de revocatoria del mandato, así como garantías en los derechos políticos de la ciudadanía y mandatarios, pues debe considerarse que esta materia ha tenido varias controversias dada la opacidad en ciertos aspectos de su trámite.

Finalmente, la MOE saluda la aprobación de la Ley 2166 de 2021, la cual recoge varios proyectos de Ley que delimitaban todo lo referente al funcionamiento de las Juntas de Acción

Comunal; sin duda solventa debilidades procedimentales de anteriores regulaciones y fomenta la democracia participativa desde niveles locales.

b) Participación mujeres

Teniendo en cuenta que el fenómeno de la Violencia contra las mujeres en política (VCMP) es uno de los principales obstáculos para su participación en política, es importante resaltar los esfuerzos que se hicieron en el cuatrienio 2018-2022 para prevenir y contrarrestar este fenómeno. En total se presentaron cuatro iniciativas centradas únicamente en la VCMP y otros cuatro proyectos sobre violencia contra la mujer o violencia basada en género que incluían algún tipo de articulado sobre VCMP.

Proyectos sobre violencia contra la mujer en política 2018-2022			
Radicado	**Fecha radicado**	**Título**	**Estado**
P.L. 026 de 2018S	24/07/2018	Por medio del cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres.	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 04 de 2019S	20/07/2019	Por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra la mujer y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 50 de 2020C	20/07/2020	Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 352 de 2021C	26/10/2021	Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones	Archivado por tránsito de legislatura

Tabla 8. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes

Como muestra la tabla, se radicó un proyecto por legislatura sobre el tema de VCMP. Estos proyectos incluían definiciones sobre el concepto de VCMP, sus tipos y manifestaciones. Todos los proyectos fueron archivados por tránsito de legislatura, y el que más debates tuvo fue el P.L Estatutaria 352 de 2021C, llegando a ser aprobado en primer debate. El proyecto de 2018 fue el menos detallado de los cuatro, mientras que los tres siguientes incluyeron la creación de mecanismos de coordinación entre distintas entidades y daban tareas específicas a los partidos políticos para cambiar sus estatutos y así reflejar los mandatos de cada proyecto de ley. La iniciativa de 2021 fue una Ley Estatutaria puesto que buscaba reglamentar los artículos de igualdad consagrados en la Constitución Política. Los proyectos presentados entre 2019 y 2021 fueron de autoría de congresistas de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

Para la MOE estas iniciativas son importantes puesto que, como se ha podido evidenciar en las investigaciones realizadas por la organización, la VCMP logra su objetivo de retirar a las mujeres de la política cuando ya están participando como candidatas o han sido electas y de evitar que más mujeres quieran participar en política. Precisamente por eso es importante incluir medidas que cobijen a la organización electoral y a los partidos políticos. Teniendo en cuenta estos factores, de las cuatro iniciativas presentadas, la más completa en su contenido es el P.L Estatutaria 352 de 2021C, que incluye la definición del fenómeno, sus manifestaciones, la articulación de los distintos actores involucrados y las sanciones.

Los siguientes proyectos de Ley son aquellos que tratan el tema de violencia basada en género e incluyen un apartado sobre VCMP. Ambos textos fueron radicados en julio de 2020 y contienen el mismo articulado, solo que fueron radicados uno en Senado y otro en Cámara de Representantes, retirándose el último. Estas iniciativas contenían en el Título IV cuatro artículos sobre VCMP en las que se define el fenómeno y algunas de sus manifestaciones, además de obligar a los partidos a incluir en sus estatutos medidas específicas para prevenir y sancionar la VCMP, dejando a las organizaciones políticas la definición de dichas políticas y sanciones. El proyecto no alcanzó a ser debatido.

Proyectos de violencia basada en género con inclusión de VCMP 20*18-2022*			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.L 234 de 2020C	Por medio del cual se crea la ley integral de la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.	Ley integral de la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres	Retirado por el autor
P.L 128 de 2020S	Por medio del cual se crea la ley integral de la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.	Ley integral de la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres	Archivados por tránsito de legislatura

Tabla 9. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes.

Finalmente, se tiene otros proyectos de violencia basada en género que solo mencionan una manifestación de VCMP en su articulado. Estos proyectos se acumularon para su debate, y en el proceso de acumulación se incluyó el artículo del P.L. 080 de 2021S sobre la violencia contra las mujeres en espacios de protesta y movilización. Teniendo en cuenta que el proyecto acumulado incluía en su mayoría medidas contra la violencia física, solamente los casos de VCMP de violencia física podrían estar protegidas bajo ese texto. Sin embargo, el proyecto solo llegó a la publicación de su ponencia en primer debate. Lo novedoso de esta propuesta es que incluye a la protesta como un espacio de posibles violencias basadas en género, respondiendo a las denuncias de abusos policiales de tipo sexual durante el Paro Nacional de 2021. Este puede ser un aspecto importante que considerar en futuras propuestas de normatividad de VCMP puesto que las mujeres no sólo pueden ser sujetas a la violencia basada

en género en espacios electorales, sino también en otros espacios de participación política, los cuales, por ser más informales, han pasado desapercibidos.

Otros proyectos de violencia basada en género con alguna manifestación de VCMP 2018-2022			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.L. 80 de 2021S	Por medio de la cual se dictan medidas para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.	Lucha frente la violencia contra las mujeres	Acumulada con P.L. 63/21S
P.L. 63 de 2021S	Por medio del cual se reforma la Ley 1257 del 2008, demás concordantes y se dictan otras disposiciones.	Adopción de las políticas públicas de protección a la mujer	Archivados por tránsito de legislatura

Tabla10. Elaboración propia. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes.

Respecto a las iniciativas legislativas sobre VCMP, la MOE hace una invitación a los integrantes del Congreso de la República para el periodo 2022-2026 a que radiquen, debatan y aprueben un proyecto sobre VCMP que incluya la definición del fenómeno, sus manifestaciones, la articulación de los distintos actores involucrados y las sanciones. Especialmente, se necesita que la normatividad tenga herramientas claras de seguimiento a los casos y pueda ser integrada a los estatutos de los partidos políticos fácilmente, para garantizar que todas las organizaciones políticas cumplan con prevenir y sancionar casos de VCMP. Las iniciativas presentadas en el periodo 2018-2022 pueden servir como base para la redacción de nuevas propuestas y para aprender de las dificultades y oportunidades que se pueden dar en medio del debate legislativo para lograr su aprobación.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar la necesidad de que este proyecto incluya una perspectiva interseccional que responda a las distintas formas en que la VCMP afecta la participación de las mujeres que pertenecen a grupos étnicos, las excombatientes, las mujeres campesinas y las mujeres con orientaciones sexuales o identidades de género diversas, entre otras poblaciones. Teniendo en cuenta el aumento de las curules ocupadas por mujeres en Congreso para el periodo 2022-2026 y la diversidad de las mujeres electas, es posible pensar en que sus propias experiencias enriquezcan una nueva propuesta legislativa sobre VCMP que contengan las fortalezas encontradas en las iniciativas del periodo 2018-2022.

c) Participación étnica

Durante el último cuatrienio (2018-2022) se presentaron al menos seis (6) proyectos de Ley y un (1) proyecto de Acto Legislativo que trataban acerca de asuntos relacionados con la participación política de comunidades étnicas. Ninguno de estos proyectos terminó en Ley o en Acto Legislativo: dos (2) de ellos fueron retirados antes de surtirse el primer debate y los demás fueron archivados por tránsito legislativo.

Proyectos sobre participación étnica 2018-2022			
Número de proyecto	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.L. 079 de 2018S	Por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del estatuto raizal.	Pueblo raizal	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 442 de 2020 C	Por el cual se regula el Derecho Fundamental a la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones.	Consulta previa	Retirado
P.L. 1027 de 2021C	Por el cual se regula el Derecho Fundamental a la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones.	Consulta previa	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 189 de 2020C	Por la cual se reglamenta la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, prevista en el artículo 176 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Circunscripción especial afro	Retirado
P.L. 214 de 2021S	Por la cual se expide la creación del boletín de lenguas y dialectos étnicos del Congreso de la República.	Lenguas nativas	Archivado por tránsito de legislatura
P.L. 291 de 2021S	Por medio de la cual se aprueba la «Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia», adoptada en la Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.	Convención Interamericana contra el racismo	Archivado por tránsito de legislatura

P.L. 431 de 2022 C	Por medio de la cual se modifican los artículos 246, 239 y 330 de la Constitución Política, con el fin de incluir el reconocimiento de los consejos comunitarios de comunidades negras.	Consejos comunitarios de comunidades negras	Archivado por tránsito de legislatura

Tabla 11. Fuente: Secretaría Senado y Cámara de Representantes. Elaboración propia.

El Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del estatuto raizal"* fue presentado por el entonces ministro del Interior Guillermo Rivera Flórez un día antes de que el gobierno de Juan Manuel Santos finalizara. En el Estatuto Autonómico Raizal se desarrollaban derechos a la participación del pueblo raizal y se reconocía el gobierno propio y el Raizal Council como institución representativa. El proyecto no tuvo ni un solo debate por lo que, debido al tránsito de la legislatura, fue archivado. La MOE lamenta que después de 31 años de haberse expedido la Constitución, el pueblo raizal siga sin tener un estatuto que regule sus derechos como comunidad étnica.

Así mismo, vemos con gran preocupación que durante este cuatrienio no se haya presentado un proyecto de ley que buscara reglamentar la curul raizal, creada por medio del Acto Legislativo 02 de 2015 que modificó el artículo 176 constitucional. A través de ella se busca que el pueblo raizal cuente con representación en el Congreso de la República.

Para la legislatura 2020-2021, la bancada del partido Cambio Radical presentó el P.L Estatutaria No. 442 de 2020 en Cámara de Representantes: *"Por el cual se regula el Derecho Fundamental a la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones".* El Ministerio de Educación presentó un concepto a través del cual recomendó no continuar con el trámite del proyecto bajo el argumento de que no se tuvo en cuenta la autonomía curricular que tienen las instituciones educativas indígenas. Este proyecto fue retirado por sus autores de conformidad con el art. 155 de la Ley 5ª de 1992. Para la siguiente legislatura (2021-2022), los congresistas radicaron un nuevo proyecto para reglamentar el tema de la consulta previa (No. 127/21 en Cámara de Representantes), el cual tuvo un primer debate con ponencia negativa. Este proyecto fue archivado.

La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos étnicos, cuyo desarrollo se ha dado principalmente vía jurisprudencia. Si bien esta figura sigue teniendo muchos vacíos, su reglamentación debe procurar la protección de los derechos de las comunidades, no su limitación o retroceso. La regulación de la consulta previa, al tratarse de una medida legislativa que afecta a los grupos étnicos, debe ser consultada previamente. En consecuencia, la MOE hace un llamado para que los proyectos de ley acerca de este tema sean tramitados garantizando la plena participación de las comunidades étnicas del país.

Otro de los proyectos que tuvo lugar durante este cuatrienio fue el relacionado con la Circunscripción Especial de Afrodescendientes, la cual ha sufrido fuertes críticas debido a que han resultado electas personas que no representan a las comunidades afro. Ello ha puesto en evidencia la necesidad de una reglamentación más estricta para la entrega de avales y de los requisitos que deben acreditar los candidatos que aspiren ser elegidos para dichas curules especiales. En la legislatura 2020-2021 los representantes a la Cámara Juan Carlos Losada (Partido Liberal), Elizabeth Jay-Pang (Partido Liberal), Faber Alberto Muñoz (Partido de la U) y Jhon Arley Murillo (Consejo Comunitario Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente) presentaron el P.L Estatutaria 189 de 2020: *"Por la cual se reglamenta la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, prevista en el artículo 176 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".* El proyecto fue retirado por sus autores sin haberse presentado ponencia para primer debate. Sin embargo, los problemas que se han presentado con las elecciones de la Circunscripción Especial de Comunidades Afrodescendientes no son menores, por lo que la MOE estima necesario abrir el debate para discutir las modificaciones que debe tener la reglamentación de dichas curules.

Por otra parte, en septiembre de 2021, el senador Israel Alberto Zúñiga del Partido Comunes presentó el Proyecto de Ley 214 de 2021, por medio del cual buscaba que los boletines emitidos por el Congreso de la República también fueran publicados en lenguas étnicas (indígenas, palenquero y creole sanandresano). Al no haberse realizado siquiera un debate dentro de la legislatura, el proyecto fue archivado. Uno de los pilares de la participación es la información; es por ello que la MOE ve con buenos ojos este tipo de iniciativas, que buscan brindar acceso a la información pública a la población étnica.

El 5 de junio de 2013, en Guatemala, fue adoptada la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. En ella los Estados Parte se comprometen a eliminar todas las formas de discriminación racial y a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen la diversidad de sus sociedades. El ministro del Interior Daniel Palacios y la ministra de Relaciones Exteriores Martha Lucía Ramírez radicaron el Proyecto de Ley 291 de 2021, el cual tenía por objeto incorporar dicha convención al ordenamiento jurídico colombiano[28]. Sin embargo, el proyecto fue archivado por tránsito legislativo, a pesar de que el art. 164 de la Constitución indica que el Congreso debe dar prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos. Además de lo concerniente a la participación política, consideramos que la adopción de este tipo de instrumentos ayuda a la consolidación de sociedades más democráticas e incluyentes, por lo que hacemos un llamado al Ministerio de Relaciones Exteriores para que presente nuevamente el proyecto de ley y al Congreso de la República para que lo tramite con celeridad.

Finalmente, para la legislatura 2021-2022 se presentó el proyecto de Acto Legislativo No. 431/22, a través del cual se pretendían modificar los artículos 246, 239 y 330 de la Constitución Política para reconocer a los Consejos Comunitarios de comunidades negras como

[28] Conforme al art. 224 de la Constitución, los tratados internacionales suscritos por Colombia deben ser aprobados por el Congreso.

jurisdicciones especiales, tal como las autoridades de los pueblos indígenas. De esta forma, los territorios de comunidades negras serían gobernados conforme a los usos y costumbres de las comunidades y ejercerían funciones como el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo, así como la colaboración para el mantenimiento del orden público. El proyecto de Acto Legislativo de iniciativa congresional solo tuvo un debate y fue archivado por cambio de legislatura.

La MOE celebra la existencia de iniciativas legislativas que busquen la protección de los derechos de las comunidades étnicas y la ampliación de su participación política. Sin embargo, ve con gran preocupación que la mayoría de los proyectos terminen archivados por falta de diligencia en su trámite.

d) Participación de juventud

En el cuatrienio 2018-2022 fueron rastreados dieciséis (16) proyectos de Ley y Actos Legislativos relacionados con la participación de la juventud. Sin embargo, ninguno de estos llegó a convertirse en Ley. De hecho, la mayoría de estos proyectos (el 62,5%) fueron archivados por tránsito de legislatura. Este período legislativo, no obstante, estuvo enmarcado en un contexto de proliferación de protestas sociales por parte de estudiantes y jóvenes en general, particularmente en los años 2018, 2019 y 2021. Bajo este contexto, entonces, vale la pena mencionar algunas observaciones.

La atención particular al tema probablemente se deba a dos situaciones: por un lado, el 2021 fue el año en que el Paro Nacional cobró mayor fuerza y se presentaron tanto protestas masivas, como fuertes choques, y en algunos casos abusos, por parte de la fuerza pública contra manifestantes. Por otro lado, 2021 fue el año en que se celebraron las elecciones de Consejos de Juventud, dos coyunturas que pusieron en la agenda pública la participación política de los jóvenes y el problema de su representación, en un contexto de insatisfacción generalizada.

Cabe resaltar una particularidad y es que la bancada de oposición fue la que menos presentó proyectos relacionados a la participación de la juventud a pesar del contexto social –sólo presentó 4 de los 16 proyectos. La mayoría de los proyectos fueron presentados por la bancada independiente (6), seguida de la bancada de gobierno (5). Un caso interesante es el del P.L Estatutaria 230 de 2021C que se presentó en la Cámara de Representantes y que fue impulsada con el apoyo de todas las bancadas –5 representantes de la bancada de gobierno, 4 de la bancada independiente y la misma cantidad de la bancada de oposición. Este proyecto se presentó en el marco de la iniciativa “Los Jóvenes Tienen la Palabra” de congresistas jóvenes (de diferentes partidos) que respondían a necesidades del Paro Nacional ocurrido entre abril y junio de 2021: querían escuchar a aquellos jóvenes que se movilizaron durante estas jornadas, porque, según esta iniciativa, hay numerosas necesidades a las cuales el Estado debe responder (especialmente el Congreso).

En este mismo contexto de agitación social y movilizaciones, tiene sentido que las tres bancadas respondieran con propuestas de Proyectos de Ley. La bancada independiente presentó

el P.L. 150 de 2021C en el que se buscaba tomar medidas para garantizar la protesta pacífica. La protesta social del 2021 se caracterizó por ser vehemente y, por esta razón, la iniciativa buscó preservar el orden público y penalizar a quien promoviera actos vandálicos, mientras fortalecía los mecanismos penales y el actuar de la fuerza pública. De manera similar, la bancada de gobierno propuso el P.L. 073 de 2021C mediante el cual buscaba prevenir conductas vandálicas y proteger tanto los bienes públicos y privados, como los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por su parte, la bancada de oposición se presentó con el P.L. 079 de 2021S que tenía por objeto "regular el conjunto de principios, garantías y mecanismos indispensables para asegurar el pleno goce del derecho fundamental a la protesta pacífica, en el marco de los estándares internacionales que regulan la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad". Con todo, los tres proyectos de Ley presentados fueron archivados por tránsito de legislatura y solo el proyecto propuesto por la bancada de gobierno llegó a la segunda ponencia –los otros dos sólo alcanzaron el primer debate.

Por otra parte, al analizar con detenimiento los proyectos, podemos ver que la participación de juventudes se buscó a través de iniciativas concretas como, por ejemplo, crear una Circunscripción Especial de Jóvenes o proveer curules en el Senado y la Cámara para personas entre 18 y 28 años de edad. La bancada independiente presentó dos proyectos de Acto Legislativo (P.A.L. 011 de 2018S y el P.A.L. 031 de 2021C) con los que buscaron crear dichas circunscripciones. Por su parte, la bancada de gobierno presentó el P.A.L. 026 de 2018S en donde se proponía que hubiera un senador adicional en representación de las juventudes. Similarmente, presentaron el P.A.L 626 de 2021C y el P.A.L. 024 de 2021C por medio de los cuales buscaron proporcionar 2 curules en la Cámara de Representantes elegidas por elección popular a jóvenes con 18 años mínimo para la fecha de la elección. Asimismo, la bancada de oposición presentó tres Proyectos de Acto Legislativo (P.A.L 627 de 2021C; P.A.L. 082 de 2021C; y P.A.L. 082 de 2021C) con los cuales buscó transformar los límites de edad para que, a los 18 años, los y las jóvenes pudieran postular sus nombres para ser elegidos congresistas. Esto nos sugiere que la promoción de políticas mediante las cuales los jóvenes pudieran participar directamente en cualquiera de las corporaciones fue un tema importante para las distintas bancadas. Sin embargo, estas iniciativas no tuvieron mucho éxito, pues todas ellas fueron archivadas por tránsito de legislatura o retiradas –el P.A.L. 627 de 2021C fue acumulado con el P.A.L. 626 de 2021C que, eventualmente, se archivó por tránsito de legislatura.

Ahora bien, hubo otros proyectos que buscaron fomentar la participación de los jóvenes en la política. En los proyectos de Actos Legislativos presentados por la bancada de oposición, también se buscó reducir la edad de participación en el voto (P.A.L 627 de 2021C; P.A.L. 082 de 2021C; P.A.L. 084 de 2021C). Según ellos, los proyectos buscaban garantizar la participación efectiva de los jóvenes en el país, eliminando las barreras que enfrentan para poder sufragar; por lo que, proponían que la edad mínima para votar fueran los 16 años. Por otro lado, la bancada independiente presentó dos proyectos de Ley en Cámara (P.L. 629 de 2021C y P.L. 064 de 2021C) que pretendían garantizar la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación. Uno de ellos, en todo caso, fue archivado por tránsito de legislatura, mientras que el otro (P.L. 064 de 2021C) actualmente se encuentra en trámite en Plenaria.

Misión de Observación Electoral

Por último, la bancada independiente, específicamente el partido Cambio Radical, presentó un Proyecto de Ley Ordinaria que tenía por objeto reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de los Consejos Municipales de Juventud, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios y regulándoles su funcionamiento. Este proyecto llegó a la primera ponencia en Cámara y fue archivado por tránsito de legislatura.

Como se analizó, a pesar de los pocos proyectos presentados y que la mayoría fueron archivados, el Congreso demostró un interés por responder al contexto político y social que se vivió durante el cuatrienio 2018-2022 en materia de participación de la juventud. Es interesante ver cómo respondieron las bancadas en las dos Corporaciones, pues, contrario a lo que puede dictar la intuición, hubo propuestas provenientes de todo el espectro político y el número de proyectos propuestos es bastante similar (las bancadas participaron con un promedio 5 cada una). Incluso, como advertimos, hubo un Proyecto de Ley Estatutaria que recibió el apoyo de todas las bancadas –y en el que participaron partidos como el Liberal, el Conservador, el Centro Democrático, el Verde, el de la U y Cambio Radical.

Para la MOE es positivo que exista voluntad política por parte de los congresistas de ocuparse de temas de participación de juventudes. En ese sentido, considera pertinente las iniciativas formuladas en este cuatrienio ya que, desde la organización, se ha procurado defender el diálogo y los espacios de participación democrática. En efecto, el llamado es a tomar las medidas necesarias, "para lograr el desescalamiento de la violencia y así generar espacios que posibiliten un diálogo democrático"[29]. La MOE lamenta que ninguno de estos proyectos haya alcanzado el estatus de Ley y considera que el Congreso debe seguir haciendo esfuerzos en esta misma dirección, pues la participación de la juventud y la protesta social son dos mecanismos fundamentales de un Estado democrático y siguen siendo dos asuntos ineludibles.

3.5. Implementación del Acuerdo de Paz

Este último foco de análisis se centrará en revisar la gestión legislativa para implementar el Acuerdo de paz, particularmente a lo que se refiere al punto 2 de participación política.

En el rastreo que realizó la MOE de este cuatrienio no encontró un número significativo de proyectos legislativos orientados a implementar los compromisos establecidos en el Acuerdo el Punto 2 del Acuerdo de Paz. En concreto, no logró consolidarse una reforma político-electoral que cumpliera con el mandato fijado frente a temas como la reforma de la arquitectura institucional, del sistema electoral y el financiamiento de la política. Si bien fueron halladas cuatro (4) propuestas de reforma político electoral para implementar el acuerdo a lo largo del cuatrienio, todas fueron archivadas por no cumplir los tiempos reglamentarios para su aprobación, como puede observarse a continuación:

[29] Véase: https://www.moe.org.co/es-urgente-iniciar-dialogo-con-todos-los-sectores-sociales-y-politicos-moe/

Proyectos legislativos de reforma político electoral para implementar el Acuerdo de Paz 2018-2022			
Radicado	**Título**	**Tema**	**Estado**
P.A.L. 019 de 2018S	Por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.	Participación política	Archivado por tránsito de legislatura
P.A.L. 06 de 2019S	Por medio de la cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera	Reforma político y electoral	Archivado por tránsito de legislatura
P.A.L. 007 de 2020S	Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera	Reforma político electoral	Archivado por tránsito de legislatura
P.A.L 12/21S	Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera	Reforma política	Archivado por tránsito de legislatura

Tabla 12. Fuente: secretaría Senado y Cámara de Representantes. Elaboración propia.

Si bien varios esfuerzos por una reforma político electoral se recogieron en el proyecto de Código Electoral, puede evidenciarse que iniciativas previas y posteriores a la discusión no fueron priorizadas. Sumado a ello, la última propuesta de esta reforma radicada por los partidos de oposición en agosto de 2021, tenía disposiciones eran contrarias a las recomendaciones de la MEE. Para la MOE es preocupante que después de la gestión dos Congresos no se hayan consolidado consensos para realizar reformas estructurales para el mejoramiento y modernización del sistema político colombiano. Motivo por el cual, consideramos que el Congreso entrante debe subsanar esta deuda histórica adelantando una reforma que cumpla los objetivos y propuestas del Punto 2 del Acuerdo de Paz.

Por otra parte, previo a la sentencia SU - 150 de 2021 de la Corte Constitucional que viabilizó la creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la representación de las víctimas del conflicto en el Congreso a través del Acto Legislativo 02 de 2017, existió una iniciativa gubernamental en la legislatura de 2018 - 2022 con la intención de tramitar la creación de estas curules. En concreto, el Ministerio del Interior presentó ante el Senado el proyecto de Acto legislativo No. 01 de 2018S, posteriormente acumulado con el P.A.L. 04 de 2018S, con el cual se creaban las Circunscripciones territoriales especiales de paz. No obstante,

el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, mientras esperaba su segundo debate en el Senado.

Posterior a las elecciones de los dieciséis (16) representantes de las curules de paz, desde el Senado se radicaron dos proyectos de Ley orgánica tendientes a modificar la composición de las Comisiones Permanentes para así distribuir el trabajo legislativo de los nuevos escaños. El Proyecto de Ley 339 de 2022S, el cual proponía adicionalmente crear una Comisión Legal de Paz y Posconflicto, fue archivado en tránsito de la legislatura. Por su parte, los proyectos de Ley 366 de 2022S y 432 de 2022C, pretenden sumar dos (2) miembros en cada en cada una de las siete (7) Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta, se encuentran en trámite de conciliación después de haber surtido los cuatro debates reglamentarios para su probación.

En definitiva, la MOE lamenta la falta de voluntad política para materializar los compromisos adquiridos por el Estado. Aunque se lograron avances como el Estatuto de la Oposición, la reglamentación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), y la aprobación del nuevo Código Electoral, estas iniciativas no estuvieron libres de problemas. Las CITREP tardaron 4 años en aprobarse, mientras que la mayoría de las propuestas de reforma político electoral en muchos casos encontraron obstáculos y su trámite legislativo no avanzó. Incluso el Código Electoral que se aprobó, fue declarado inconstitucional por vicios de trámite durante la revisión de la Corte Constitucional.

4. Balance legislativo de iniciativas por la transparencia y lucha contra la corrupción

En años recientes, la lucha contra la corrupción y la transparencia se ha convertido en uno de los temas más importantes dentro de la agenda política colombiana y la opinión pública. Tanto así que, durante el 2018, se generó una amplia movilización ciudadana alrededor de la denominada Consulta Popular Anticorrupción[30], a través de la cual se les consultó a los ciudadanos sobre siete preguntas en las que, en términos generales, a juicio de los promotores de esta iniciativa, se buscaban generar medidas para hacer más transparente la gestión administrativa, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y la contratación pública.

A pesar de que esta Consulta no superó el umbral, más de once millones de ciudadanos respaldaron lo consultado. Esto generó un impulso para que el Gobierno Nacional convocara a un "Pacto Anticorrupción" con las organizaciones políticas a fin de tramitar los proyectos para hacer realidad la Consulta Anticorrupción y otras iniciativas provenientes de la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

La agenda contra la corrupción que tuvo lugar en el Congreso durante el cuatrienio 2018-2022 se concentró en varios puntos, que se resumen en aquellos sometidos a votación en la Consulta Popular de 2018 y que fue concebido como un Mandato Ciudadano tras el llamado «Pacto Anticorrupción» del 29 de agosto de 2018 entre el Gobierno y los partidos políticos:

[30] Consultar: https://www.moe.org.co/consulta-anticorrupcion/

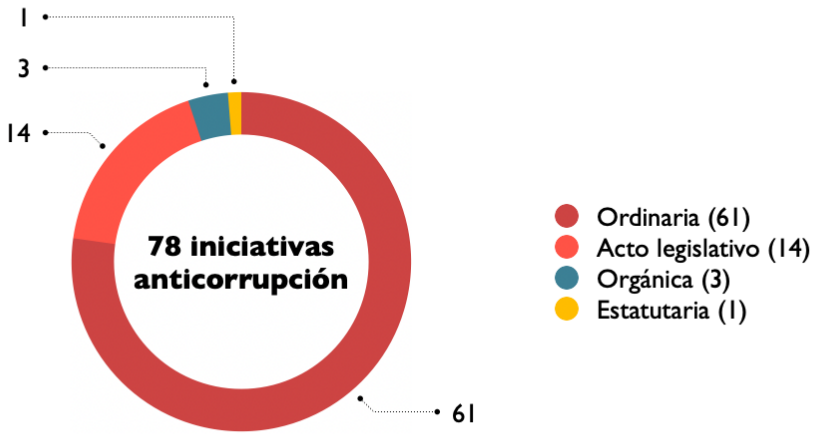
1. Reducción de salarios para los congresistas y altos dignatarios del Estado.
2. Eliminación de tratos especiales a los condenados por delitos de corrupción.
3. Reforma al Estatuto General de la Contratación (universalización de pliegos tipo).
4. Fortalecimiento del control social sobre el presupuesto.
5. Avance en el acceso a la información sobre la gestión y la rendición de cuentas.
6. Desclasifiación de la información patrimonial de los servidores públicos.
7. Limitación a los periodos constitucionales para ejercer diferentes cargos públicos.

Aparte de estos, otros temas que suenan con fuerza a propósito de la lucha contra la corrupción podrían ser la regulación del cabildeo, la defensa al derecho de libertad de expresión, la protección al denunciante de delitos contra la administración pública, el aumento de la eficiencia de las instituciones para investigar hechos de corrupción, reforma a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, la formación cívica, el fomento a la moralidad pública y la revisión de los métodos de elección de altos dignatarios del Estado.

4.1. Balance del trámite legislativo

En el cuatrienio del Congreso de la República (2018 – 2022), **la MOE identificó 78 iniciativas legislativas relacionadas con medidas para combatir la corrupción**. En el **Senado se radicaron 45 proyectos y la Cámara de Representantes 33**. De estas, 60 correspondían a proyectos de Ley Ordinaria; 14, proyectos de Acto Legislativo; 3, proyectos de Ley Orgánica, y 1 se presentó como Proyecto de Ley Estatutaria.

Gráfico 8. Tipo de iniciativas legislativas anticorrupción presentadas en el Congreso durante el periodo 2018-2022



Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

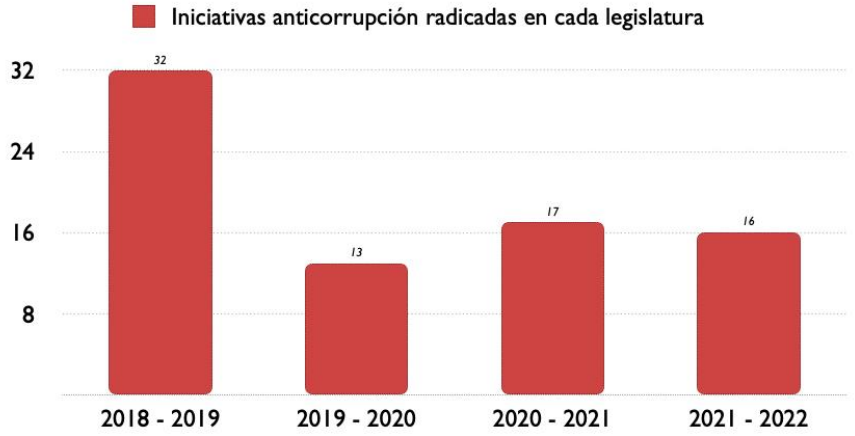
Gráfico 8. Tipo de iniciativas legislativas anticorrupción.

El impulso de las iniciativas legislativas anticorrupción provino de los sectores involucrados en el «Pacto Anticorrupción» derivado de la Consulta Popular de 2018. El Gobierno del Presidente Duque, que se había comprometido a pasar un paquete de reformas para luchar por la transparencia, radicó 16 proyectos en el Congreso, algunas veces en compañía de la Procuraduría General de la Nación - PGN y a la Fiscalía General de la Nación - FGN. Por otra

parte, los partidos políticos presentaron el resto de los proyectos bien haya sido en Cámara de Representantes o en Senado de la República.

Llama la atención la desaceleración en el ritmo de radicación de iniciativas legislativas conforme pasaban las legislaturas. En el año de inauguración del entonces nuevo Congreso, se radicaron 32 documentos entre proyectos de Ley y proyectos de Acto Legislativo relacionados con la lucha contra la corrupción y transparencia; la estadística se redujo a 13 para la legislatura 2019-2020, pasó a 17 al año siguiente y terminó con 16 con corte de 2021-2022.

Gráfico 9. Número de iniciativas legislativas anticorrupción radicadas por legislatura durante el periodo 2018-2022

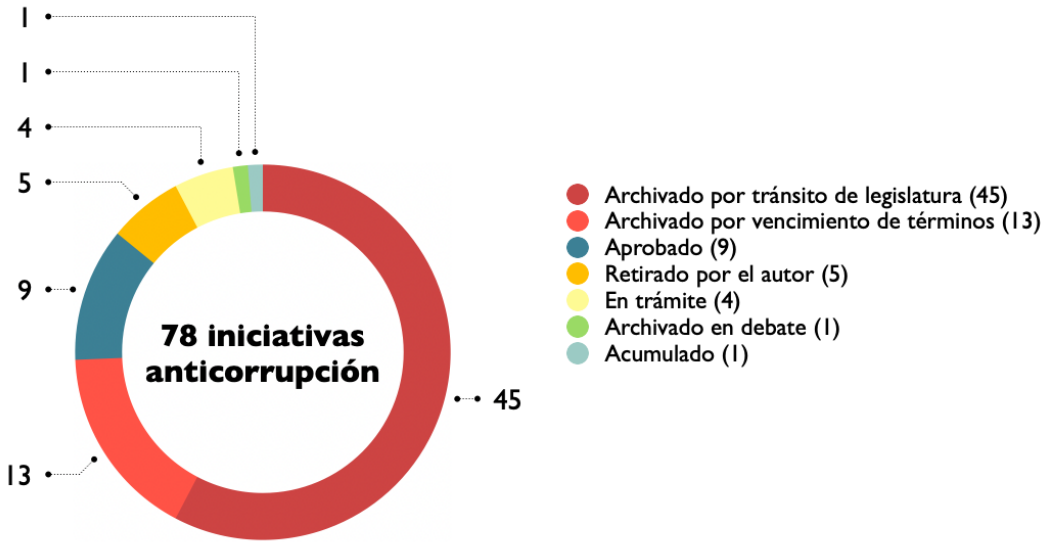


Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 9. Número de proyectos anticorrupción radicados por legislatura

Si bien se presentaron un número importante de iniciativas legislativas anticorrupción durante el último cuatrienio, lamentablemente, el ratio de aprobación de las mismas fue relativamente bajo. Tan solo nueve de los proyectos de Ley y de Acto Legislativo en cuestión fueron aprobados, uno de los cuales fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, mientras que el resto no prosperaron. De hecho, la mayoría de las iniciativas fueron archivadas por tránsito de legislatura (45), vencimiento de términos (13) o en debate (1), y el resto continúan en trámite (4) o fueron retiradas por su autor (5) o acumuladas (1).

Gráfico 10. Estado de las iniciativas legislativas anticorrupción radicadas (2018-2022)

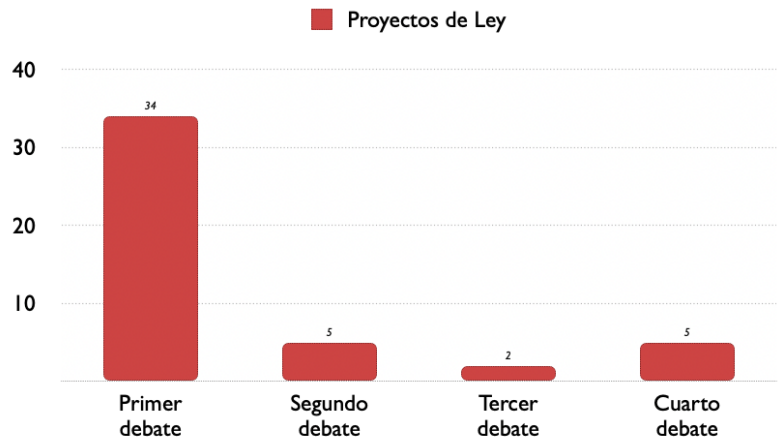


Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 10. Estado de las iniciativas anticorrupción radicadas

Al ahondar en el trámite que recibieron los proyectos de ley anticorrupción engavetados durante el cuatrienio legislativo 2018 - 2022, detectamos una tendencia de archivo en etapas iniciales. Tan solo en primer debate, se hundieron 34 de los proyectos de ley en estudio; 5 lograron pasar a segundo debate; 2, a tercer debate, y únicamente 5 alcanzaron el cuarto debate sin que pudieran ser al fin y al cabo aprobados.

Gráfico 11. Avance de los proyectos de Ley anticorrupción archivados (2018-2022)



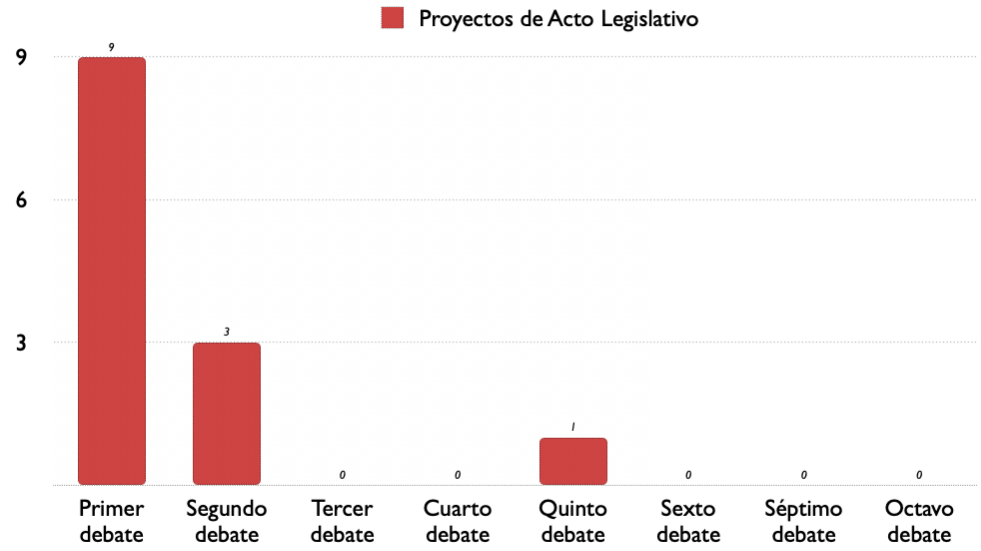
Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 11. Avance de los Proyectos de Ley anticorrupción radicados

Todavía en cuestiones de trámite de las iniciativas archivadas, un patrón similar al observado en los proyectos de Ley se hizo evidente para los proyectos de Acto Legislativo: el archivo prematuro. Veamos el Gráfico 13, en donde se refleja que 9 intentos de reformar la

Constitución ni siquiera superaron el primer debate; 3 llegaron hasta el segundo debate y el que más lejos avanzó se cayó en quinto debate.

Gráfico 12 . Avance de los proyectos de Acto Legislativo anticorrupción archivados (2018-2022)



Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

Gráfico 12. Avance de los Proyectos de Acto Legislativo anticorrupción radicados

Retomando la descripción de las iniciativas legislativas aprobadas para combatir la corrupción, presentamos la Tabla 13 con aquellas identificadas por la MOE. Allí hacemos un zoom sobre nueve iniciativas legislativas que fueron aprobadas en todas sus etapas dentro del legislativo entre 2018 y 2022, relacionando cada una de ellas con su número de radicado, su principal promotor, su título, su estado más actualizado y, resaltado en verde, si esos proyectos de Ley o de Acto Legislativo respondieron a algún punto de la Consulta Anticorrupción de 2018.

Iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso para combatir la corrupción 2018-2022			
Número del proyecto	**Iniciativa del proyecto**	**Título del proyecto**	**Estado del proyecto**
P.L. 082 de 2018S	Gobierno Nacional	Por la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 “PLIEGO TIPO”	Ley 2022 de 20
P.L. 147 de 2018S	Gobierno Nacional	Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de los altos servidores públicos.	Ley 2013 de 19
P.L.163 de 18C	Gobierno Nacional	Por medio de la cual se regula las inhabilidades para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del	Ley 2014 de 19

		contrato por actos de corrupción y se dictan otras.	
P.L. 226 de 18S	Congreso de la República	Por el cual se crea la Ley de integridad del servidor público y se dictan otras disposiciones.	Ley 2016 de 20
P.A.L. 355 de 19C	Contraloría General de la República	Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.	A.L 04 de 19
P.L. 341 de 20S	Gobierno Nacional	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.	Ley 2195 de 22
P.L. 418 de 2021S	Gobierno Nacional	Por la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. [Contratación con cabildos indígenas]	Ley 2160 de 21
P.L 595 de 2021C	Procuraduría General de la Nación	Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.	Ley 2094 de 21
P.L 146 de 2018S	Gobierno Nacional	Por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales y otras disposiciones relacionadas.	Declarado inexequible. Sentencia C-074/21

Tabla 13. Fuente: Secretaría del Senado de la República y Secretaría de la Cámara de Representantes. Elaboración: MOE

La Tabla 13 nos da una visión un tanto optimista sobre la integración de los puntos de la Consulta Anticorrupción en el ordenamiento jurídico colombiano. Allí podemos percibir, en verde, cinco iniciativas legislativas aprobadas —cuatro de ellas sancionadas por el Presidente de la República— que en su contenido guardaban algún artículo en función de la Consulta Anticorrupción. Esos proyectos fueron el 082/18-S, 147/18-S, 163/18-C, 341/20-S, 146/2018-S, los cuales respondían parcial o totalmente a los puntos 2, 4, 5 y 6 de la Consulta Popular del 26 de agosto de 2018. Queda, entonces, en manos del Congreso que se posesione en julio de 2022 legislar sobre los puntos 1, 4 y 7 del Mandato Anticorrupción.

Ahora, habiendo esbozado el panorama general de la iniciativa legislativa anticorrupción en los últimos cuatro años, nos ocuparemos de reseñar lo sucedido con sus bloques temáticos que concentraron el mayor número de propuestas, generaron más discusiones al interior del Congreso, controversias y atención en la opinión pública. Así, en adelante, por cada uno, iremos comentando los proyectos de ley y proyectos de Acto Legislativo asociados: cuál era la aspiración al momento de presentarlos y su desenlace en el Congreso de la República 2018-2022.

4.2. Rebaja al salario de los congresistas

Uno de los temas tocantes a la lucha contra la corrupción que discutió el Congreso saliente fue la reducción de los salarios de sus miembros y de otros altos dignatarios del Estado. Sobre este eje, se presentaron y debatieron siete proyectos de los cuales cinco obedecían a actos Legislativos (04 de 2019C, 09 de 2020S, 539 de 2021C, 01 de 2021S, 05 de 2021S, 01 de 2021S) y uno a un P.L. 200 de 2020C, que contenían propuestas de diversas fuerzas políticas para hacer la asignación mensual de los congresistas menor, ya fuese vía impuestos, estableciendo un ajuste en pesos igual al del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente o simplemente fijando un tope.

La justificación de las citadas iniciativas para reducir la remuneración de los senadores y representantes a la Cámara, aun si tiene que ver con el Mandato Ciudadano anticorrupción de 2018, está basada en otros temas importantes. Primeramente, dichos proyectos de Acto Legislativo y proyectos de Ley están pensados por sus autores en clave de contribuir a la austeridad presupuestaria del Estado en un contexto en el que las finanzas públicas están pasando por un gran déficit. Además, la idea con reducir la asignación mensual de los congresistas, según la exposición de motivos, sería reducir la desigualdad salarial en el país.

Sobre si las iniciativas para disminuir los salarios de los congresistas fueron aprobadas o no, ha de decirse que ninguna terminó su trámite legislativo satisfactoriamente. El P.L. 200 de 2020C avanzó hasta la publicación de la ponencia en primer debate y, en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, todos fueron archivados por vencimiento de términos, al no haber superado, en el tiempo que ordena la Ley, los ocho debates a los que debe someterse cualquier intento de reformar la Constitución Política.

4.3. Regulación del cabildeo

Otra de las cuestiones que tuvo protagonismo en el Congreso 2018-2022 en materia anticorrupción fue la regulación del cabildeo —también conocido como lobby. Se presentaron cuatro proyectos de Ley (410 de 2021S, 150 de 2018S, 193 de 2021S y 001 de 2021S) con el propósito de crear un registro público de cabilderos e imponer sanciones para aquellos que ejerzan el lobby por fuera de dicho mecanismo.

De acuerdo con sus redactores, las iniciativas legislativas destinadas a regular el cabildeo están hechas, en el fondo, para generar una atmósfera de transparencia sobre las relaciones entre los funcionarios públicos y quienes buscan ejercer cierta influencia en las decisiones dentro de los espacios de poder del Estado. Por eso, la reglamentación propuesta gira en torno a un registro público de cabilderos, en la medida en que esto permite a las entidades de control identificarlos, monitorear su comportamiento, actuar en caso de presentarse alguna irregularidad y prevenir que quien no esté registrado en la base de datos desempeñe actividades de lobby, so pena de sanciones.

Misión de Observación Electoral

Estos proyectos de Ley sobre el cabildeo componen una larga lista de intentos de regular este tema que no culminaron su curso legislativo durante el pasado cuatrienio por haber sido archivados y, por tanto, desestimados por el Congreso.

4.4. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre las decisiones públicas

Un conjunto de proyectos de Ley, acerca de la rendición de cuentas o "accountability" y el acceso a la información sobre la gestión pública-fiscal y los conflictos de interés, también hizo su tránsito por el Congreso desde 2018 hasta la fecha de presentación de este informe. Este grupo puede dividirse en tres categorías dependiendo del elemento que se buscaba regular: (i) la transparencia en la actividad congresional o en labores similares, (ii) la rendición de cuentas sobre la gestión pública-fiscal y (iii) la declaración de bienes, rentas, conflictos de interés, etcétera, en manos de los altos dignatarios del Estado.

El primer grupo está compuesto por tres proyectos de Ley (146 de 2018S promovido por el Gobierno Nacional, 039 de 2019C, 177 de 2021C de origen de Congresistas) cuyo objetivo era fortalecer el "accountability" de los miembros de la corporaciones públicas, de manera tal que los ciudadanos pudiesen consultar en cualquier momento los registros de asistencia, las excusas presentadas por ausencia, las proposiciones redactadas, el sentido del voto en los proyectos, entre otros aspectos del ejercicio como congresista, diputado o concejal.

En cuanto a la aprobación de los tres proyectos concernientes a la rendición de cuentas sobre las actividades legislativas o similares, éstos tuvieron que ser archivados por diferentes razones. La que más lejos llegó fue la iniciativa legislativa estatutaria 146 de 2018S, mas, habiendo sido aprobada en los cuatro debates necesarios para convertirse en Ley de la República, se encontró de repente archivada tras la declaración de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional[31], debido a que, para el alto tribunal, no era claro que la voluntad de aprobación de los congresistas correspondiera fielmente con algunos apartes del texto final del proyecto. De igual manera, los demás proyectos de Ley afines fueron archivados por tránsito de legislatura.

El siguiente grupo de proyectos de Ley reúne al No.148 de 2019S y No. 278 de 2019S sobre los temas de transparencia en la gestión pública-fiscal de recursos públicos tradicionalmente vulnerables a la malversación. El primero decretaba la presentación de informes abiertos a la ciudadanía, con respecto a la regionalización del presupuesto ante el Congreso de la República, detallándose las inversiones correspondientes. De forma similar, el segundo contenía disposiciones orientadas a mejorar la rendición de cuentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, considerándose estas entidades un foco de corrupción. Estas iniciativas fueron archivadas por tránsito de legislatura debido a que no fueron debatidas y aprobadas.

El último grupo de proyectos de Ley tendientes a potenciar la transparencia corresponde a compuesto por las iniciativas No. 13 de 2019S, 147 de 2018S y 81 de 2018C, en los que se buscaba publicidad de la declaración de bienes, rentas, conflictos de interés, y otros

[31] Sentencia C-074/21

componentes pertinentes a los altos dignatarios del Estado. Por poner un ejemplo, el primero de ellos ordenaba la adición de un artículo a la Ley de Acceso a la Información Pública en aras de que los congresistas manifestasen cada vez que fungiesen como promotores o gestores de partidas regionales. Muy parecido, las iniciativas No. 147 de 2018S y 81 de 2018C (impulsadas por el Gobierno Nacional) se alineaban con la intención de eliminar cualquier opacidad sobre los factores que puedan ejercer cierta influencia negativa en el desarrollo de los oficios, como los conflictos de interés.

Sólo uno se convirtió en Ley de la República. Se trató del P.L 147 de 2018S, hoy Ley 2013 de 2019, por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés. Mientras tanto, los dos proyectos de Ley restantes, las iniciativas No. 13 de 2019S y 81 de 2018C, fueron archivadas, respectivamente, por tránsito de legislatura y por no superar el umbral de votos necesarios tras llegar al cuarto y último debate.

4.5. Enmiendas a la contratación estatal

En los últimos años, el Congreso abordó adicionalmente los vacíos legales inmersos en el Estatuto General de la Contratación Pública y sus leyes conexas. De un lado, la Corporación tuvo que estudiar el P.L. 082 de 2018S, que presentó el Gobierno Nacional para hacer universal el uso imperativo de los pliegos tipo en todo aquel proceso de contratación aperturado por cualquier sujeto que cumpliese funciones públicas. De otro lado, se hizo lo propio con el P.L 376 de 2020C, con el cual se modificaba la Ley 1150 de 2007, en un intento por hacer posible un nuevo marco de costos bajo el cual se parametrizaran las cuantías de los contratos con precios realistas de las materias primas.

Las enmiendas a la Contratación Pública, propuestas en las recientes legislaturas, tienen su razón en evitar el detrimento patrimonial de las instituciones por cuenta de arbitrariedades en los procesos de selección de contratistas. Esto se puede ver con respecto del P.L 082 de 2018S, si reflexionamos en la utilidad de hacer extensiva la aplicación de pliegos tipo a regímenes especiales de contratación que, de otra forma, utilizarían reglas más laxas y menos objetivas en la elección de proveedores. Lo mismo ocurre con el P.L 376 de 2020C, ya que sería gracias a un marco de costos debidamente construido que se podrían evitar los sobreprecios injustificados en las ofertas económicas de los adjudicatarios del Estado.

Al observar qué sucedió finalmente con las iniciativas legislativas para modificar las normas de Contratación Pública del país, nos percatamos de un relativo estancamiento. Lo anterior se debe en primera medida a que el P.L. 376/2020-C fue archivado; pero también a que el P.L 082/2018S fue sancionado como la Ley 2022 de 2020, aunque con unos alcances menos ambiciosos al presentado originalmente, en tanto los pliegos tipo fueron decretados solo para las entidades obligadas por el Estatuto General de la Contratación.

De otro lado, se aprobó la Ley 2195 de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras

disposiciones, en la que se retomaron determinadas reformas al Estatuto General de la Contratación, antes desatendidas en el Congreso. A continuación, lo que quedó en la nueva norma, acotado a las enmiendas al régimen de compras públicas colombiano:

- Los proveedores de bienes y servicios que ejecuten recursos públicos tendrán que llevar una contabilidad individualizada por cada contrato que celebren con el Estado.
- Los principios del Estatuto General de la Contratación se aplicarán a las entidades no regidas por el mismo, por cuanto deberán publicar sus procesos de compras públicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II.
- Se incluirán cláusulas excepcionales de terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como también de caducidad, en contratos del Programa de Alimentación Escolar.
- Se reducirá el puntaje de las ofertas económicas presentadas por proponentes a los que se le hayan impuesto multas o cláusulas penales durante el último año antes de la convocatoria pública en la que estén participando.

4.6. Modificación a la Ley de Garantías Electorales

En el Congreso de turno se revivió, igualmente, el debate sobre la derogación de la Ley de Garantías Electorales. Proyectos de Ley como el 193 de 2018S y el 419 de 2021S, que estaban dirigidos a tumbar por completo o parcialmente lo dispuesto en la Ley 996 de 2005, pusieron sobre la mesa esta discusión, y en estado de alarma a quienes consideraban riesgoso tocar parte del blindaje de los procesos electorales frente a las influencias gubernamentales.

Quienes defendían la eliminación de la Ley de Garantías, explicaban que la existencia de esta norma no tendría fundamento en la actualidad porque la reelección presidencial ya no existe en Colombia y, por tanto, tampoco el riesgo de que desde el poder ejecutivo se utilice el aparato estatal para inclinar la contienda electoral a favor de un candidato. Otros, hablaban de la necesidad de extraer de la Ley de Garantías ciertos artículos que limitan la contratación pública en época electoral, porque serían un obstáculo a la hora de ejecutar los proyectos de inversión plasmados en los planes de desarrollo de las alcaldías y gobernaciones.

Aquellos que estaban en desacuerdo con cualquier modificación a la Ley de Garantías, argumentaban que no conviene abrir la puerta a que los procesos electorales se vean permeados por influjos indeseados si, por ejemplo, se permitiese la contratación en época electoral. Más exactamente, temían que, sin las restricciones contempladas en la Ley de Garantías, el erario público pudiera ser empleado para tejer redes clientelares al servicio del proselitismo, en favor de campañas políticas. De igual manera, alegaban que no era el momento de discutir una norma relacionada con las garantías electorales, estando ad portas de las elecciones a celebrarse en el primer semestre de 2022.

En el debate entre la conservación o la abolición de la Ley 996 de 2005, aunque los proyectos de Ley 193 de 2018S y el 419 de 2021S no fueron aprobados, lo que sucedió fue que en el P.L. No. 158 de 2021, referente al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de

Misión de Observación Electoral

Apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2022, se incluyó y aprobó, hasta la promulgación de la Ley 2159 de 2021, el siguiente artículo:

> «ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.
>
> La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.
>
> PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial».

En otras palabras, mediante una Ley Ordinaria de presupuesto, y con la excusa de la reactivación económica, el poder legislativo había suspendido temporalmente la prohibición contenida dentro de la Ley Estatutaria 996 de 2005, en lo relativo a la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales durante el ciclo electoral.

Como resultado de la sanción presidencial a la Ley 2159 de 2021, que incluía un artículo relajando transitoriamente las restricciones de celebración de convenios interadministrativos en periodo electoral, distintos actores políticos y sociales —entre ellos, la MOE— reaccionaron en defensa del contenido original de la Ley 996 de 2005 de cara los comicios de 2022. Muestra de ello fue la ola de actos de inconstitucionalidad elevados ante la Corte Constitucional, esperando que el alto tribunal declarara inexequible la modificación hecha al parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías, en virtud de la protección a los principios de *igualdad* en el certamen electoral, de *reserva de ley estatutaria* y de *unidad de materia*.

Al fin, el 5 de mayo, la Honorable Corte Constitucional zanjó, por medio de la sentencia C-153 de 2022, la controversia desatada por el impacto de la Ley 2159 de 2021 sobre la Ley de Garantías. Allí, declaró inexequible el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022*, en razón de vicios de trámite, a saber, el desconocimiento del principio de *unidad de materia* y la violación a la *reserva de ley estatutaria*.[32]

[32] Estos dos principios se refieren a reglas que tienen que cumplirse en el trámite de leyes estatutarias. Según la Constitución, en su artículo 158 *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*. En el mismo sentido, la reserva de Ley Estatutaria determina que cualquier proyecto que busque regular las materias consagradas en el artículo 152 de la Constitución, deberá cumplir el trámite establecido para las Leyes Estatutarias, con un estándar de mayor deliberación democrática. En el caso específico de la Ley de garantías, se incluyó como una disposición de una

4.7. Introducción de medidas para combatir la corrupción

A todas las iniciativas legislativas reseñadas hasta este punto, se suma una extensa serie de proyectos de Ley que se discutieron en el Congreso entre 2018 y 2022, centrados en crear mecanismos de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción. Dentro de estos, resaltamos los proyectos de Ley 163 de 2018C, 341 de 2020S, 05 de 2019S, 325 de 2020C y 117 de 2018S, por nombrar solo algunos.

Concretamente, las propuestas sobre prevención de delitos contra la administración pública están encaminadas, sobre todo, a fomentar la moralidad pública, el sentido de pertenencia y el civismo en actores públicos como privados. El mejor ejemplo es el P.L. 341 de 2020S, en donde se incluye la creación de un contralor estudiantil para las instituciones educativas. Así mismo, el P.L. 117 de 2018S prevé la puesta en marcha de programas de ética empresarial, promoción de la transparencia y cuidado de lo público, con tal de prevenir los actos de corrupción.

Por lo que respecta a los proyectos de Ley especializados en la investigación de actos de corrupción, estos contemplan medidas que dinamicen las actividades de los entes acusadores y de control. Siendo así, pensemos en las iniciativas legislativas de protección y compensación a denunciantes de la comisión de delitos contra la administración pública, como el P.L. 121 de 2020S. Muy similar, por medio de los proyectos de Ley 117 de 2018S y 341 de 2020-S, se adoptaba un sistema de detección y alerta de incrementos patrimoniales injustificados de los servidores públicos, además de la interconexión de diferentes bases de datos institucionales de cuyo cruce se puedan hallar anomalías que den pie a investigaciones a presuntos delitos contra la administración pública.

A su vez, los proyectos de Ley para fortalecer las sanciones contra los corruptos se enfocan, esencialmente, en aumentar el costo de atentar contra la administración pública. Uno de esos costos es el que intentó acentuar la iniciativa legislativa No. 164 de 2018C, con la eliminación de la reclusión domiciliaria, y de cualquier otro tipo de privilegio, para los culpables de hechos de corrupción. Otro costo es la inhabilidad para contratar con el Estado, luego de ser declarado responsable de los delitos especificados en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), según lo planteaban los proyectos de Ley 163 de 2018C y 05 de 2019S. Y, el P.L. 018/2019-S formulaba la sanción social a los corruptos, haciéndolos prestar servicios comunitarios, con objeto de disuadir conductas poco transparentes.

Ahora bien, de todos los proyectos de Ley que trató este Congreso para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, dos de ellos lograron pasar a formar parte del ordenamiento jurídico colombiano. Estamos hablando de la iniciativa legislativa No. 163 de 2018C, convertida en la Ley 2014 de 2019, y de la No. 341 de 2020S, ahora conocida como Ley 2195 de 2022.

Merece la pena destacar las transformaciones introducidas al régimen legal contra la corrupción vía la Ley 2014 de 2019, en tanto recoge un par de las propuestas ya vistas acerca de medidas

Ley cuya materia principal era el presupuesto de la Nación, y se tramitó sin haber cumplido los requisitos de la Ley Estatutaria.

de prevención, investigación y sanción. Ante todo, tenemos la aplicación de inhabilidades para contratar con el Estado impuesta, no solo a los responsables judicialmente por delitos de corrupción, sino también a sus sociedades. Pero, también, subrayamos aquí el mandato sobre la obligatoriedad de la reclusión en establecimientos penitenciarios a los condenados por atentar contra la administración pública, sin ninguna clase de tratos especiales.

Asimismo, sobresalen las novedades que conllevó la promulgación de la Ley 2195 de 2022, cuando nos referimos a la prevención, investigación y sanción de comportamientos corruptos, tanto en las esferas privadas como públicas. Nótese que, gracias a esta norma, las siguientes medidas son una realidad en Colombia:

- Régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria a las personas jurídicas por actos de corrupción a manos de sus funcionarios o administradores.
- Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos y el fortalecimiento del Ministerio Público.
- Programas de pedagogía para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en instituciones educativas, el sector empresarial y las instituciones públicas.
- Aplicación universal de los pliegos tipo y de los principios establecidos en el Estatuto General de la Contratación, haciéndolos extensivos a entidades con regímenes especiales de compras públicas.
- Reconocimiento a las víctimas de la corrupción, creando mecanismos para su reparación, como el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción.

4.8. Reforma a la Procuraduría General de la Nación

Fuera todo lo anterior, el presente Congreso de la República tuvo que legislar sobre la reforma a la Procuraduría General de la Nación. Sobre ese particular, el 17 de junio de 2021 la corporación aprobó, en los cuatro debates respectivos, el P.L Ordinaria 423 de 2021S, presentado por la Procuradora General de la Nación, Sra. Margarita Cabello Blanco, y el Ministro del Interior, Sr. Andrés Palacios Martínez, con mensaje de urgencia.

La reforma a la Procuraduría General de la Nación parte de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 8 de julio de 2020, en la que se declaraba al Estado colombiano responsable de la violación de derechos políticos y garantías judiciales del entonces alcalde de Bogotá D.C. y demandante, Gustavo Petro Urrego. Allí, el tribunal internacional agregaba un orden para que se modificaran las condiciones del ordenamiento jurídico nacional que habían permitido la destitución e inhabilitación del afectado por un término de 15 años a manos de un órgano administrativo que había hecho de juez y parte en el proceso, lo que repercute en las competencias y estructura de la Procuraduría General de la Nación.

Misión de Observación Electoral

Específicamente, el fallo de la CIDH le ordenaba al Estado de Colombia la armonización del Código Único Disciplinario con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos[33]. Esto requería que, bajo la Ley colombiana, ninguna autoridad, salvo un juez de la República, pudiese afectar los derechos políticos de un funcionario público elegido por voto popular, en concordancia con el principio de jurisdiccionalidad.

Al mismo tiempo, la CIDH exhortó al Estado colombiano a que garantizara la imparcialidad y presunción de inocencia en los procesos que se adelantasen contra servidores públicos de elección popular. En ese sentido, debía evitarse que en los juicios contra políticos en ejercicio, quien fallase no fuese el mismo sujeto que hiciera la acusación.

En cumplimiento de las exigencias explicadas en la sentencia de la CIDH desfavorable al Estado colombiano, la Ley 2094 de 2021 reestructuró la Procuraduría General de la Nación. Precisamente, en lo respectivo al precisado respeto del principio de jurisdiccionalidad, el artículo 1 de la norma citada resuelve cambiar el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019[34], manteniendo las competencias jurisdiccionales en la PGN, con un control posterior a sus decisiones de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Y, en observancia a las demandadas garantías del debido proceso en los juicios contra funcionarios públicos, la última modificación al Código Único Disciplinario arregla la creación de una sala de investigación y una sala sancionatoria, independientes entre sí, para generar imparcialidad en las decisiones de cada una.

Hubo, sin embargo, algunas voces —entre ellas la de la MOE— que se levantaron para contradecir que la reforma a la PGN a través de la Ley 2094 de 2021 cumpliera el fallo de la CIDH sobre el caso Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia. Lo que se esgrimió fue que la nueva norma mantenía en un órgano Administrativo como la PGN atribuciones sancionatorias —que

[33] «**ARTÍCULO 23**. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

[34] «**ARTÍCULO 1**. Titularidad de la potestad disciplinaria. funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.
Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley
Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley». (Subrayado fuera de texto)

atañen a derechos políticos— sobre los casos contra servidores públicos elegidos por voto popular, contraviniendo el artículo 23.2 de la CADH. En segundo lugar, se argumentó que la creación de dos salas independientes de investigación y sanción no basta para garantizar la imparcialidad de las decisiones ni las garantías del debido proceso, tal y como las había ordenado la CIDH, en la medida en que ambas salas están subordinadas a quien ocupe el cargo de Procurador General de la Nación.

4.9. Defensa a la libertad de expresión

La defensa a la libertad de expresión también desató discusiones en estos últimos cuatro años del Congreso de la República, sobre todo a raíz de un polémico artículo que de repente se incluyó en el P.L. Anticorrupción, 341 de 2020S, y que versa como sigue:

> «**ARTÍCULO 68.** Adiciónese el artículo 221A a la Ley 599 de 2000 el cual quedará así: ARTICULO 221A.
>
> Cuando quien profiera injuria o calumnia en contra de un servidor público o ex servidor público, sea representante legal o miembro de cualquier organización comunitaria y la utilice para cometer el delito, el juez de control de garantías o el juez de conocimiento, según el caso, previa solicitud del fiscal o la víctima, ordenará a la autoridad competente que, previo cumplimiento de los requisito legales establecidos para ello, proceda a la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la organización comunitaria a la que pertenece, en los mismos términos del artículo 91 de la Ley 906 de 2004».

Esta disposición normativa dio pie a una fuerte controversia entre utilizar o no el derecho penal para limitar la libertad de expresarse en contra de los funcionarios o exfuncionarios públicos.

A la luz de la lucha contra la corrupción, el artículo 68 incluido en el P.L. 341 de 2020S era ostensiblemente perjudicial porque desincentivaba el control ciudadano a la gestión pública. La razón de esto es que abría la puerta a que se diese un fenómeno de acoso judicial (también conocido como SLAPP, por sus siglas en inglés) a quienes tuvieran posturas críticas o denunciaran actos de corrupción, involucrando a funcionarios o exfuncionarios públicos, con el objetivo de intimidarlos hasta la autocensura.

Finalmente, este artículo fue eliminado del P.L. 341 de 2020S en la última etapa de conciliación, justo antes de que fuese aprobado y se convirtiera en la Ley 2195 de 2022.