

Sesiones virtuales del Congreso de la República durante la Emergencia por Covid-19: análisis e implicaciones.

Introducción

El 18 de marzo de 2020 un grupo de 47 congresistas le solicitó al Presidente Iván Duque que, en el marco de las facultades otorgadas por la declaratoria de Estado de Emergencia, expida un Decreto que le permitiera al Congreso sesionar virtualmente, mientras se supera la contingencia del COVID-19. En concreto, la petición tiene dos puntos.

1. *“Establecer un mecanismo de voto y sesiones virtuales en las comisiones constitucionales y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes y demás corporaciones públicas de elección popular, a efectos de desarrollar sus funciones constitucionales y legales (...)*
2. *Dentro de los diez (10) días siguientes a la vigencia del presente decreto, el gobierno nacional realizará la contratación de las herramientas tecnológicas y el personal necesario para la implementación del mecanismo de voto y sesiones virtuales del Congreso de la República”* (Tomado de Documento propuesta de Congresistas)

Bajo este escenario el Presidente Duque, indicó informando, a través de la cuenta presidencial de Twitter, que dentro de las medidas de contingencia para el COVID -19, expedirá un decreto para el Congreso sesiones virtualmente. Hasta el momento, no se conoce esta norma.

Esta medida genera varios interrogantes. La primera, y quizás la mas importante, es si el Presidente de la República tiene la potestad de autorizar este procedimiento, en el marco de una declaración de Estado de Emergencia. Según el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, estos decretos deben estar *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*. Lo que significa que dicha norma deberá contener una clara justificación del porqué activar un congreso virtual para conjurar la crisis.

De no ser clara y sólida dicha justificación, este decreto sería declarado inconstitucional. Cabe recordar que todo Decreto Legislativo que expida el Gobierno bajo estos poderes excepcionales deben enviarse a la Corte Constitucional para su estudio en un tiempo máximo de 48 horas.

Pero los retos de este escenario no solo son legales. También hay consideraciones tecnológicas y operativas que deberán resolverse para que la medida funcione. Por lo tanto, Vali Consultores presenta un panorama de cómo podría desarrollarse esta propuesta y cuáles son los retos e implicaciones que esto trae consigo.

Sesiones informales de un Congreso Virtual

Ante la imposibilidad de reunirse presencialmente, varios congresistas han recurrido a alternativas para realizar reuniones y adelantar temas de interés, mientras se establece algún lineamiento, vía Decreto del Gobierno Nacional. De esta manera, algunas Comisiones han adelantado videoconferencias, principalmente para discutir las implicaciones del Covid-19 en temas económicos, sociales, laborales, entre otros.

Por ejemplo, en la mañana del 24 de marzo la Comisión Séptima de Cámara de Representantes tuvo una videoconferencia en la mañana del día 24 de marzo con el Ministro de Trabajo, Ángel Custodio Cabrera, con el fin de discutir temas laborales de cara a la crisis de salud pública originada por el COVID -19. Así mismo, la *Comisión de Emprendimiento*, presentó al Presidente Duque, una serie de propuestas que buscan promover medidas extraordinarias en materia de empleo, tributación, líneas de financiamiento y crédito, entre otras. Adicionalmente, las diferentes bancadas del Congreso han sostenido reuniones virtuales con autoridades locales y nacionales, principalmente para desarrollar temas relacionados con esta pandemia.

A pesar de la proactividad de los congresistas establecer mecanismos de trabajo legislativo virtual, las acciones que se han adelantado hasta el momento son informales, la actividad legislativa se mantendrá detenida hasta tanto el Presidente Iván Duque no emita un Decreto autorizando las sesiones virtuales por el tiempo que dure las medidas para contener la pandemia o que se retomó la actividad el 13 de abril, como lo determinaron las mesas directivas de cada una de las Cámaras de manera presencial.

Congreso Virtual en Colombia, a partir del ejemplo de otros países de la región

Al igual que Colombia, otros países de la región han tenido que plantear discusiones similares para no detener la actividad legislativa por causa del COVID -19. Algunos países han decidido detener la actividad, mientras que otros han implementado metodologías virtuales para continuar legislando.

En la región, encontramos el caso de **Ecuador**, por ejemplo, se estableció la posibilidad de sesionar de manera completamente virtual y habilitaron la votación e identificación de los asambleístas. A través de una revisión de la Ley Orgánica, el Consejo de Administración de la Legislatura¹ aprobó esta posibilidad legislar a distancia. Allí las sesiones están centradas en medidas para hacerle frente al COVID -19, por lo que es probablemente que la agenda legislativa no se desarrolle a profundidad.

Por su parte, **Brasil** también avanza en sesiones a distancia en Senado aprobando la “*declaración de estado de calamidad pública*”. Aunque ésta se aprobó con los votos necesarios (75), seis senadores no pudieron votar por fallas en la conexión de la sesión.

¹ Es el organismo que constata los proyectos de ley de manera previa a la Asamblea Nacional del Ecuador. Está compuesto por el Presidente de la Asamblea, el Vicepresidente y Segundo Vicepresidente y cuatro Asambleístas designados.

En cambio, en **Argentina** tanto la Cámara de Diputados como el Senado acordaron detener la actividad legislativa hasta el 31 de marzo, fecha acordada por el Presidente Fernández para levantar las medidas de prevención por el COVID -19. No obstante, estas podrían prorrogarse. La medida aprobada por el congreso argentino contempla que, de ser un tema urgente, se da autorización para sesionar.

Las experiencias de la región son útiles evaluar cómo implementar un congreso Virtual en Colombia.

1. Para los casos de Ecuador, Brasil y Argentina, el Congreso se encontraba sesionando, y por lo tanto tomaron la decisión de suspender las sesiones o de sesionar de manera virtual; caso contrario a la situación del Congreso colombiano. Recordemos que éste se encontraba en periodo de receso legislativo e iniciarían nuevamente a sesionar a partir del 16 de marzo, fecha en la cual la emergencia del COVID - 19 ya se encontraba latente y exigió el aplazamiento del inicio de periodo legislativo; razón por la cual no se pudo tomar una decisión propia, sino que deja está en manos del Presidente de aprobar sesiones virtuales, o de lo contrario se deberá esperar a reiniciar el 13 de abril fecha establecida por las mesas directivas del Congreso.
2. Si bien algunos países están sesionando virtualmente, lo hacen para tratar temas relacionados con medidas y estrategias frente a la crisis del COVID -19. Las agendas de los países mencionados no han avanzado en temas diferentes. Entonces, autorizar las sesiones virtuales no es garantía de que se discutirán y/o votarán proyectos de ley ajenos a esta crisis de salud pública.
3. El caso brasilero muestra una de las grandes barreras que debería superar el congreso colombiano: las herramientas tecnológicas necesarias para cumplir a cabalidad con las sesiones virtuales, principalmente en temas de votación e identificación de los congresistas. Frente a esto es prudente recordar que las herramientas tecnológicas del Congreso de Colombia han fallado de manera concurrente. El ejemplo más notable es la página web de la Cámara de Representantes que no funciona desde octubre de 2019.

Adicionalmente, en materia técnica se presentan retos significativos en 2 ejes:

4. Ausencia de una Plataforma idónea: Actualmente no se cuenta con una interfaz tecnológica que permita la identificación de los Congresistas, el registro de sus intervenciones y la implementación de un voto digital. Adicionalmente, se tendría que decidir si es posible emplear una plataforma ya existente en el mercado o si es necesaria la contratación de una plataforma con los requerimientos técnicos necesario; esto último implicaría como indica la propuesta de Decreto de los Congresistas que se genera un proceso de contratación, que podría llevar un tiempo importante. El caso ecuatoriano podría servir de ejemplo para su desarrollo.
1. Trámite legislativo: Cómo la virtualidad no está contemplada en el reglamento del Congreso de Colombia (Ley 5 de 1992) , los retos estarán en definir temas como:
 - La dinámica para la radicación de proposiciones, impedimentos y constancias.

- El desarrollo de las comisiones y plenarias de acuerdo a la Ley 5ta, con el objetivo de evitar la mayor cantidad posible de vicios de forma y trámite en la discusión de proyectos de ley, para de esta manera, evitar demandas, que pongan en juego la validez de su aprobación.
- Manejo del trámite legislativo, toda vez que no se tendrá ningún tipo de interacción con los parlamentarios, lo que dificultará las explicaciones técnicas de los proyectos.

¿En qué se centrará el Congreso virtual?

Contemplando el escenario de Congreso virtual, y teniendo en consideración premisas como la dificultad desarrollar las sesiones, evitar vicios de forma y trámite y la poca maniobrabilidad que puede tener el Gobierno para manejar sus iniciativas legislativas, es importante tener en cuenta que este Congreso, seguramente, se centrará en dos aspectos: i) Desarrollo de debates de control político y ii) Tramitar proyectos de ley interés nacional que de no surtir debate se archivarían por tránsito de legislatura.

No obstante, los congresistas intentarán poner en el orden del día los proyectos de ley de su autoría, con el objetivo de evitar su archivo, toda vez que el paso exitoso de los proyectos, les permite mostrar sus logros para las regiones o departamentos. De no lograr salvarlos, sería un gran retroceso e implicaría iniciar desde ceros, lo cual no es conveniente para un inicio de año de campaña electoral, como lo es el 2020 -2021.

De esta manera y bajo este escenario, las grandes discusiones planteadas y previstas a discutir en este segundo periodo legislativo, tales como las Reformas a la salud, pensional - laboral, política y a la justicia quedarían para radicar el 20 de Julio, día en que se dará inicio al tercer año legislativo. De esta manera, muy posiblemente temas como la reglamentación al Acto Legislativo de regalías se expida a través de un Decreto de Ley y no surta discusión en el Congreso de la República.

Debates de Control Político: Teniendo en cuenta que los sectores que impulsaron la idea de congreso virtual, fueron partidos de oposición e independientes, se considera que se generarán un gran número de proposiciones convocando a debates de control político en relación con el manejo que el gobierno nacional le está dado a la emergencia del COVID -19 (protocolos de salud, control migratorio, implementación de protocolos en terminales aéreas y terrestres, medidas de mitigación a nivel económico y social).

No obstante, aquí se presentará un gran represamiento de debates y así mismo, una posible baja asistencia de los líderes de las carteras ministeriales, toda vez que estos estarán concentrados precisamente, en el manejo de la emergencia. Esta situación traerá consigo fuertes disputas en la opinión pública.

Proyectos de Ley priorizados: Siendo conscientes del poco tiempo que se tendrá del segundo periodo de la actual legislatura. Las mesas Directivas tanto de las Comisiones como de las Plenarias entrarán a priorizar los proyectos que tendrán trámite. De esta manera, muy probablemente, primen los proyectos de ley de interés nacional, que se encuentren para último debate o en etapa de votación de conciliación. Ejemplo de esto: pliegos tipo en la contratación regional, elevación de las sanciones y delitos entorno a corrupción, entre otros. Así como también se priorizarán algunas iniciativas congresionales que sean de impacto regional o nacional.

Lo mismo podría suceder si en las comisiones deciden darle trámite a proyectos, en donde se priorizarán aquellos que dependan de darse primer debate para que no se archiven, entre estos encontramos proyectos de ley en torno a plataformas digitales, impuesto al carbono, reformas al sistema de salud, agrarios, y laborales.

Implicaciones.

- Frente a la posibilidad de realizar sesiones a distancia en el Congreso de la República, dado el contexto de crisis de salud pública que se vive actualmente en el país y en el mundo, es muy probable que el Congreso se centre en la realización de Debates de Control Político y Audiencias Públicas para evaluar las acciones sobre el COVID -19 del Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales. De esta manera, la agenda legislativa no avanzará significativamente, a pesar de tener la posibilidad de llevar a cabo sesiones virtuales. Esto se afirma, teniendo en cuenta los Congresistas que firmaron la petición, los cuales en su mayoría pertenecen a partidos de oposición e independientes, con algunas excepciones de partidos de gobierno.
- De ser emitido el Decreto por parte de Presidencia, las Mesas Directivas de las Comisiones y Plenarias, enfrentarían un reto significativo en materia técnica. Esto tiene que ver con: Verificación de la identidad de los Congresistas, participación e intervenciones en las discusiones, votación, entre otras. Una mala articulación en estos temas podría derivar en demandas por vicios de forma y procedimiento, poniendo en riesgo las iniciativas que puedan ser discutidas y aprobadas.
- Finalmente, ante la posibilidad de que no se emita un Decreto por parte de Presidencia o el inicio de la legislatura se dé después del 13 de abril, se tendrá un corto tiempo para el trámite de proyectos de ley. De esta manera, más de 150 iniciativas que actualmente se encuentran en trámite, serían archivadas por tránsito de legislatura.

Esto implica, por una parte, un escenario ideal para el gobierno nacional, toda vez que descongestionaría la agenda legislativa de proyectos de ley que no son afines con sus políticas estratégicas. Pero por otro lado, esto significa un duro impacto en la gestión legislativa de los congresistas, toda vez que es una de las maneras de dar a conocer sus actividades y prioridades a nivel regional. De igual manera, ante la opinión pública sería un golpe a temas relevantes como medidas de anticorrupción. Esto sería casi como iniciar desde ceros para muchos proyectos.