Imprimir

El Decreto legislativo 491 marzo 29 del año 2020, expedido en desarrollo del *estado de excepción*, contempla la virtualidad para las reuniones de las corporaciones públicas(Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales), pero esta norma no se puede tomar como una autorización del Presidente de la República y menos como una orden porque el Congreso es una rama del poder público, la legislativa, y puede tomar su propia decisión sobre la forma de reunirse, así se comprende por el contenido del artículo 140 de la Constitución, a tal punto que ni siquiera se requiere la presencia del Presidente para la instalación del Congreso, la cual no es esencial para iniciar el ejercicio de las funciones del Congreso, según se entiende en el artículo 139 de la misma Constitución política.
La sede del Congreso de la República es Bogotá, según el artículo 140 precitado, "*Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado".* Para muchos observadores y analistas de la vida nacional en estos momentos de pandemia y cuarentena el Congreso de la República está funcionando de manera imperfecta sin cumplir todas las condiciones constitucionales para sesionar, dejando sin control político efectivo a la rama ejecutiva y ralentizando o actuando en cámara lenta con el trámite de las leyes previstas para el comienzo de la legislatura.

Primero debe resaltarse que no se reunieron física y normalmente el 16 de marzo cuando empezaban las sesiones (después de estar 3 meses en vacaciones), y cuando ni siquiera se había expedido el *estado de excepción* de emergencia económica, social y ecológica, que en la práctica fue al día siguiente, pero la mayoría de los congresistas habían decidido no ir a Bogotá, con el pretexto de que los presidentes de ambas cámaras basados en una directiva presidencial sobre aspectos sanitarios sobre la cobertura de la pandemia, recomendó no hacer reuniones que sobrepasaran las 50 personas, entonces tomaron esa instrucción a la ciudadanía como pretexto para no citar al Congreso a fin de cumplir sus funciones. No citaron a sesión física ni virtual; es decir, violaron el artículo 138 de la Constitución: "El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y

terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio". Es decir, el Congreso solo trabaja 8 meses y tiene vacaciones 4 meses, pero se les paga por los 12 meses.

Desde antes del 15 de marzo las mesas directivas de las dos cámaras del Congreso habían decidido suspender las sesiones hasta el 13 de abril (otro mes extra de vacaciones), pretextando un riesgo sanitario y peligro para sus vidas. Esta no citación para iniciar sesiones el 16 de marzo, es una omisión de los presidentes de Senado y Cámara que, debe acarrear sanción disciplinaria, si la Procuraduría General de la Nación, funcionará. Se demoraron luego en citar a sesiones virtuales (por plataforma electrónica utilizando internet), y lo decidieron de manera genuflexa después del Decreto presidencial, entregando la autonomía de la Rama Legislativa.

El cambio de sede a otro lugar debe ser por acuerdo entre las dos cámaras. Aquí cabe preguntar si el ciberespacio configura otro lugar y si una sesión virtual es equiparable a una reunión, porque las reuniones son físicas según el diccionario de la lengua española. La acción virtual y a distancia no es reunión comparable a la reunión en un recinto el ciberespacio con el uso del espectro electromagnético no permite una reunión real; se puede deliberar y argumentar, pero con cortapisas con limitaciones. La Real Academia de la Lengua, refiriéndose a la gente, dice el diccionario: Conjunto de personas reunidas /reunir o reunirse / volverse a unir. La otra acepción en el diccionario se refiere a las cosas. Pero el deber de los congresistas es reunirse para cumplir con sus deberes, no esconderse.

La palabra clave es reunir así se desprende de la misma Constitución en el artículo 37, al nominar el derecho de reunión como derecho humano. Y para las sesiones del Congreso así se entiende de la lectura conjunta de los artículos 140, 141 y 149, en ellos se determinó el uso de la expresión reunión. Ahora bien, el artículo 149 de la Constitución nacional prescribe que, "*Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectué fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes".*

El Congreso viene reuniéndose de manera virtual utilizando la plataforma ZOOM, por lo tanto, a simple vista no cumplen las condiciones y está cuestionada esa manera de legislar y efectuar el control político. Algunos murmuran, sino trabajan con eficacia de manera presencial, se evaden o escapan de las deliberaciones, no aportaban a los debates algunos congresistas mudos, en otros el ausentismo está registrado por el equipo de evaluación legislativa que lidera Catherine Juvinao, cómo se puede constatar ahora que si están deliberando y no se separan del ZOOM, cuando el tiempo para las intervenciones está recortado a pocos minutos, y para intervenir para aportar ideas, el manejo de la plataforma digital lo dificulta, y se sospecha, al ir a votar pueden ya no estar ante el computador o el smartphone, encomendando a alguien de la familia para digitar el voto, porque el pantallazo tomado a la instalación ZOOM usualmente muestra al último orador y a los 17 anteriores. Existe sobre esta modalidad de reuniones no presenciales un concepto de la Unidad Coordinadora de la Asistencia Técnica Legislativa del Congreso, donde se concluye que no es legal ninguna decisión virtual porque no lo contempla la Constitución ni la Ley 5 de 1992, o reglamento del Congreso.

Ahora bien, los congresistas solo trabajan 8 meses, y tres días y medio cada semana(viajan el lunes desde sus ciudades de origen y regresan el viernes en la tarde); entonces, la pregunta es esta desde un ángulo comparativo: ¿ Cómo durante esta cuarentena prolongada, los médicos, las enfermeras, los cajeros de los grandes supermercados en todo el país, los domicilios re Rappi y los taxistas, para solo citar 5 sectores, cómo han asistido diariamente a sus puestos de trabajo en áreas esenciales para que otros podamos sobrellevar la cuarentena ?. Los Congresistas son esenciales para el funcionamiento de la Democracia, sin el control de la Rama Legislativa cualquier país va hacia el autoritarismo y el caos institucional. Entonces por qué no se quedaron en Bogotá, donde cada uno tiene habitación, para el cumplimiento de sus obligaciones. Sino son esenciales para la vida institucional hay que reducir el número o modificar sus funciones.

Prácticamente el Gobierno nacional ha estado estos meses del año 2020 sin control político. El trabajo legislativo de este primer semestre se congeló. Las sesiones virtuales no se adelantan de forma apropiada, se observa la falta de solemnidad y la precaria legalidad. No

existe la verificación biométrica para comprobar los votos; no funciona cabalmente en estas sesiones la moción de réplica, se acorta o mutila el tiempo de las intervenciones. Aparecen en pantalla al empezar la sesión, pero al continuar cómo se verifica el quórum; si hacían trucos para ausentarse estando en el Capitolio, cómo serán las formas evasivas al trabajo en lo virtual.

Hasta el 30 de abril no se había votado el primer proyecto de Ley que contenga elementos para la lucha contra el coronavirus y sus estragos, o un articulado adecuado para enfrentar la postpandemia. Hasta esa fecha, tampoco se había recibido de la Presidencia de la República sobre los decretos legislativos hasta ese momento expedidos. Y al contrario, tampoco se ha visto que el Congreso tenga un estudio detallado sobre cada uno de los decretos de excepción para evaluar en la medida que van expidiéndose que, estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis y medir la proporcionalidad y necesariedad de los mismos como lo requiere la Constitución la jurisprudencia y la ley estatutaria. Excepto el trabajo de algunos senadores juiciosos como Jorge Robledo, Iván Cepeda, Alexander López, Wilson Arias, Angélica Lozano, Roy Barreras, Gustavo Bolívar, Roosevelt Rodríguez, Iván Marulanda, y otros 10 más que se pronuncian y explican ante los medios de comunicación las medidas adoptadas, sus pros y contras; no conocemos entonces lo avances del Congreso para construir el informe sobre el alcance de más de 70 decretos, obligación de informar que se desprende del artículo 215 de la Constitución, inciso 5 que expresa: *“ El Congreso examinará hasta por un lapso de 30 días, prorrogables por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas “.* La omisión del Gobierno nacional al no enviar el informe a tiempo, el 17 de abril, hace que se incumpla de contera el examen del Congreso: artículo 48, inciso segundo, Ley 137 de 1994.

El Congreso trata de cumplir sus funciones de manera slow o ralenti, y casi en modo pausa. Unas funciones cercenadas por el manejo del tiempo que dan los presidentes de ambas cámaras (Lidio García y Carlos Cuenca) y por la precipitud que exige la plataforma digital ZOOM, entonces están difuminando el control político, dando un espectáculo de pantomima o

caricatura de control. Esto va en contra del equilibrio de poderes contemplado en el artículo 113 de la Constitución, equilibrio que es fundamental para la marcha de la Democracia. Se configura con todo este comportamiento una especie de declinación de las funciones del Congreso, un desdibujamiento de su importancia. El artículo 114 de la Constitución dice: *"Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración"*. El Congreso no puede ser congelado ni actuar desangelado. El artículo 214 numeral 3 de la Constitución dice sobre los *estados de excepción*: *"No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado".* Igualmente se consagra así en la Ley 137 de 1994, artículo 15, literal B.

En casi todos los países del mundo occidental los congresos o parlamentos están trabajando presencialmente con la misma amenaza de una pandemia agresiva, basta mirar el Congreso de los EEUU y el parlamento en Inglaterra o en Italia. Si hacemos un listado de países y vamos chuleando, están trabajando con asistencia personal, o de forma mixta(virtual y presencial) ; o como en España, enviando los partidos políticos a los voceros de las bancadas para exponer las conclusiones o posturas o patentar el voto de las bancadas; o en otras partes, concurriendo a votar .Hay que respetar el principio constitucional de la funcionalidad institucional, como lo expuso Rodrigo Uprimny en un debate televisivo coordinado por María Jimena Duzán. El Congreso debe funcionar debidamente y mucho más en época de vigencia de un *estado de excepción* donde los controles de las otras ramas del poder se debilitan (aunque estén asistiendo), porque la concentración del poder presidencial es máxima para tratar de lograr conjurar la crisis, en este caso una calamidad pública.

Legislar por internet es un exabrupto. El trámite de muchas leyes es complicado, exige deliberación y análisis colectivo, y las derivaciones del internet siendo una gran ventaja dentro de la tecnología de las comunicaciones, Tics, no es lo más óptimo para definir todos los aspectos que requiere lo jurífero en el mundo del derecho: hacer las leyes. Hasta ahora no se ha demostrado que el Congreso no se podía reunir presencialmente. Que se frenó o estancó, e impedirá el cumplimiento de la agenda legislativa que el Congreso tenía prevista desde diciembre 2019, para la primera etapa de la legislatura 2020. Miremos una relación de

proyectos de Ley que se truncaron. El proyecto de ley de cadena perpetua para asesinos y violadores de niños; el proyecto que evita la prescripción en 20 años de los delitos sexuales cometidos contra menores de edad ; la nueva normatividad sobre la migración; la ley de fronteras que busca mejorar la situación en los departamentos limítrofes; la prima adicional para la canasta familiar; el proyecto de ley que busca establecer pliegos tipo para la contratación estatal; la ley de empleo para el adulto mayor que no hayan cotizado para una pensión; la ley de pasantías que facilita las practicas universitarias ; la ley sobre el mínimo vital del agua; la ley sobre explotación ilícita de minerales; la ley sobre la eutanasia para logar una muerte digna ; la ley sobre seguridad ciudadana; la reforma a la superintendencia de servicios públicos; la reforma al régimen de departamentos y al sistema general de participaciones y otras .

Para buscar darle piso de legalidad a estas sesiones virtuales del Congreso será necesario esperar la decisión tardía de la Corte Constitucional sobre esta forma de sesionar a la que se refirió del Decreto 491 de marzo 2020. Y aplicar en lo que encaje el artículo 63 de la ley 1437 del año 2011, o Código de Procediendo Administrativo que alude a las sesiones virtuales de comités, concejos, juntas y organismos colegiados, haciendo una interpretación por analogía sistemática con otras disposiciones de este código sobre el valor de las actuaciones electrónicas, por tener el Congreso para sus operaciones y desenvolvimiento, una parte administrativa en su personal de planta.

Alberto Ramos Garbiras, Especialización en derecho constitucional, Universidad Libre; Magíster en Ciencia Política (Universidad Javeriana); PhD en Derecho Público con énfasis en Política Latinoamericana, Universidad Nacional de Madrid (UNED- España); profesor de derecho internacional en la Universidad Libre.

Foto tomada de: Elheraldo.co/