



Bogotá D.C., 6 de abril de 2020

Señores:

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

CAROLINA CARRILLO SALTARÉN

Directora Administrativa

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Respetados señores:

En atención a la Resolución No. 0770 de 3 de abril de 2020 “*Por la cual se designa una Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación de las sesiones no presenciales en la Cámara de Representantes con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia COVID-19*”, nos permitimos presentar informe de acuerdo a las funciones encomendadas.

De conformidad con lo establecido en el punto resolutivo segundo de la precitada Resolución, son funciones de esta Comisión: 1. Identificar las alternativas que permitan desarrollar la actividad legislativa de forma virtual. 2. En caso de afirmativo, recomendar lo pertinente teniendo en cuenta los procedimientos y la técnica legislativa consagrados en el Reglamento del Congreso —Ley 5ª de 1992— y la normatividad sobre nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones —TIC—

En lo que respecta al punto 1, esto es, **identificar las alternativas que permitan desarrollar la actividad legislativa de forma virtual**, dividiremos el informe en dos partes: una primera, referente a las consideraciones jurídicas; y una segunda, sobre las consideraciones técnicas, que a nuestro parecer deben tenerse en cuenta para el desarrollo de la actividad del Congreso de la República de forma no presencial. Al final del informe, presentamos recomendaciones dirigidas a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, su Secretaría General y su Dirección Administrativa.

Primera parte. Consideraciones jurídicas sobre las sesiones no presenciales del Congreso de la República de Colombia

Sobre lo primero que hay que referirse, es a la constitucionalidad de las sesiones no presenciales. A pesar de que sea la Corte Constitucional la competente para establecer la constitucionalidad de las leyes y los decretos legislativos, llevado a cabo un análisis de la Constitución y tras distintas sesiones



de trabajo en las que participaron la ciudadanía y la academia, se puede concluir que las sesiones virtuales son conformes a la Constitución, con base en los siguientes argumentos:

De acuerdo con el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, *“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. Si por cualquier causa no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos”*.

Por su parte, el artículo 140 de la Constitución Política de Colombia establece: *“El Congreso tiene su sede en la capital de la República. 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”*. A su vez, el artículo 145 de la Constitución Política de Colombia, establece: *“El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”*.

Así, el artículo 140 de la Constitución sobre reunión y funcionamiento del Congreso puede ser interpretado extensivamente, ampliando el entendimiento de los conceptos de “orden público” y de “sede a otro lugar”, para considerar que en el concepto de “orden público” cabe una situación como la actual, en la que está en propagación una pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud y cuyos impactos eventuales pueden pasar no solo por el tema sanitario, sino también por el económico, fiscal, político, institucional, social y de orden público del país. Además, la expresión “trasladar su sede a otro lugar” es compatible con la posibilidad de que la sede del Congreso de la República sea una de carácter virtual durante un periodo de tiempo determinado por razones excepcionales.

Por su parte, el artículo 145 de la Constitución Política, también previamente citado, al referirse a la “asistencia”, podría ser interpretado en principio como “estar presente en determinado lugar”; sin embargo, una interpretación integradora del concepto puede permitir la participación limitada y excepcional a partir de medios virtuales.

En ese sentido, atendiendo la interpretación extensiva e integradora de los artículos 140 y 145 de la Constitución, se puede concluir la constitucionalidad de la realización de sesiones virtuales del Congreso de la República de Colombia¹.

A partir de estos postulados constitucionales, se contemplaron a su vez, dos alternativas que permitirían la materialización de las sesiones virtuales: una primera alternativa consiste en que a partir del mandato constitucional y por derecho propio, el Congreso de la República se reúna previa citación

¹ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica No. 327 de 2020 *“Por la cual se implementa el voto virtual y las sesiones virtuales en el Congreso de la República de Colombia”*, autores: Representante a la Cámara José Daniel López y Senador Andrés García Zuccardi.



de los Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes². De acuerdo con ello, la misma Constitución a partir de su interpretación, faculta al Congreso para reunirse de manera no presencial, sin que se requiera norma adicional, lo cual además sería una manifestación del principio de separación de poderes, máxime en el marco de un estado de excepción.

La segunda alternativa, y teniendo en cuenta que la necesidad de sesiones no presenciales se originó a partir de una situación de pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud —OMS— que, a su vez, dio lugar a la declaratoria de un Estado de Emergencia por parte del señor Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución, se consideró que a partir de un Decreto Legislativo expedido en el marco de ese Estado de Excepción, se podría constituir el marco jurídico adecuado para la realización de sesiones no presenciales por parte del Congreso de la República.

En ese escenario y por petición de más de cuarenta Senadores y Representantes a la Cámara, en comunicación fechada el 18 de marzo del año en curso, el Presidente de la República expide el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, *«Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, que en su artículo 12 contempló: *«Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado. Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios, Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento. Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social»*³.

El artículo 12 del precitado Decreto Legislativo se aplica, a nuestro parecer, al Congreso de la República, por tratarse de un órgano colegiado de la Rama Legislativa del poder público, habilitando la realización de sesiones no presenciales en este órgano. En el mismo sentido, se manifestaron más de cien profesores de Derecho y ciudadanos, que en comunicado abierto fechado el 23 de marzo de 2020, declararon: *“Creemos que la medida adoptada por el Presidente, al facilitar el desarrollo virtual de las sesiones, logra salvaguardar la labor de las ramas del poder público y no desconoce*

² Esta postura ha sido planteada públicamente por el jurista Rodrigo Uprimny.

³ Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 del Presidente de la República de Colombia.



el artículo 149 de la Constitución pues la labor del Congreso estaría dentro de las condiciones constitucionales propias del Estado de Excepción. Por el contrario, las sesiones virtuales del Congreso son compatibles con una interpretación sistemática del texto constitucional que señala en su artículo 214 numeral 3 que durante los Estados de Excepción no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y el artículo 215 que le asigna funciones específicas al Congreso durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Creemos también que la decisión del Congreso de sesionar de manera virtual es compatible con el artículo 140 de la Constitución en su inciso segundo que señala que las cámaras pueden, por acuerdo entre ellas, trasladar su sede a otro lugar y en circunstancias excepcionales como las actuales, reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado. El Gobierno Nacional deberá, además, de conformidad con el artículo 200 numeral 6 de la Constitución prestar de manera eficaz apoyo a las cámaras si así lo solicitaran para cumplir cabalmente con su función”⁴.

Una postura ligada a la anterior, tiene que ver con que el Decreto Legislativo no habilitó las sesiones no presenciales, sino que vino a llenar un vacío de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, a fin de que este tipo de sesiones pudieran llevarse a cabo. Así, ante la no prohibición de la Constitución y el “silencio” de la Ley 5 de 1992 (apenas entendible, considerando el estado de desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en los años de 1991 y 1992), el Decreto Legislativo dejaría en claro la posibilidad de la realización de estas sesiones.

De conformidad con lo anterior, ya sea por aplicación directa de la Constitución o a partir del Decreto Legislativo, ya sea como habilitante o para llenar de contenido a la Ley 5 de 1992, estamos convencidos que se cuenta con el marco jurídico adecuado para la realización de sesiones no presenciales por parte del Congreso de la República.

Una posición distinta a la planteada, además, sería contraria a principios como el del sistema de pesos y contrapesos, intrínseco al Estado de Derecho. En Estados de Excepción como el actual, se hace especialmente necesario que el Congreso de la República actúe como contrapeso a los poderes potencializados del ejecutivo. Así lo reconoce la Constitución Política, que en el artículo 214 numeral 3 consagra que “No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”. A su vez, el artículo 215 establece de manera específica que en caso de declaratoria del Estado de Emergencia, “(...) El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable 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. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho

⁴ Comunicado de más de 100 profesores y ciudadanos apoyando el funcionamiento del Congreso de la República de manera virtual durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo". De esa manera, en estados de excepción es imprescindible que el Congreso de la República ejerza, además de sus funciones ordinarias, aquellas propias de los estados de excepción, que vienen a ser las que permiten salvaguardar el Estado de Derecho a partir de un ejercicio efectivo de contrapeso al ejecutivo, que en el caso en particular se materializa a través de: 1. La revisión del informe motivado sobre las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, debiendo pronunciarse sobre su conveniencia y oportunidad y 2. La posibilidad de derogar, modificar o adicionar decretos legislativos que versen sobre materias que sean de su competencia.

Sobre este particular, el Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario señaló que *"(...) De acuerdo a Anne Twomey, en una emergencia es esencial mantener la confianza del público en el gobierno y una forma de lograrlo es que el Parlamento pueda operar, analizar la acción del gobierno y representar los deseos de la gente. Y si la presencia física de los parlamentarios no es posible debido a una pandemia, hay buenas razones para garantizar que dicho escrutinio y representación puedan ocurrir por medios electrónicos"*⁵.

Adicionalmente, podría agregarse que una posición contraria a la constitucionalidad de las sesiones virtuales, conllevaría al absurdo de una interpretación de la Constitución en la que el Congreso mismo se inhabilite. O lo que se ha denominado en el sentido expuesto por Robert Jackson como "el suicidio institucional", porque habría que reformar la Ley 5 de 1992 para que el Congreso pudiera sesionar virtualmente; pero si no se puede reunir para reformar la Ley 5 de 1992, por las circunstancias actuales, se genera una especie de círculo vicioso que conlleva a un suicidio institucional⁶.

En el mismo sentido, se señaló que la interpretación de la Constitución debe ser de tal manera que favorezca el principio del funcionamiento de las ramas del poder público; de lo contrario, sería una interpretación irracional. En ese contexto, el artículo 140 de la Constitución autoriza al presidente del Senado a convocar reuniones en "otro sitio" en casos de perturbación de orden público, contando además esta decisión con el respaldo del principio de inviolabilidad parlamentaria. Una interpretación racional de ese artículo indica que cuando haya una situación de facto que impida que el Congreso pueda reunirse en el Capitolio, como sucede actualmente, pueda hacerlo sin incurrir en inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo anterior, la necesidad de funcionamiento del Congreso durante los Estados de Excepción, la tesis que insta a evitar el suicidio institucional y la necesidad de interpretar la Constitución de forma que favorezca el funcionamiento de las ramas del poder público, se suman a las interpretaciones de los artículos 140 y 145 de la Constitución, para afirmar la constitucionalidad de las sesiones no presenciales del Congreso de la República.

Finalmente, se han presentado algunas voces que arguyen la inconstitucionalidad de las sesiones no presenciales. A fin de fortalecer nuestra posición acerca de la constitucionalidad, a continuación, nos

⁵ Concepto del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 327 de 2020 Cámara acumulado con el proyecto No. 328 de 2020 Cámara.

⁶ Esta postura fue expuesta por el jurista Jorge Ernesto Roa Roa en sesión virtual informal, convocada por la Representante a la Cámara Juanita Goebertus el día 30 de marzo de 2020.



referiremos a estas posturas, a fin de argumentar en contrario y concluir sobre la constitucionalidad de las sesiones virtuales.

Se ha señalado, en primer lugar, que el Decreto Legislativo es inconstitucional, puesto que reforma la Ley 5 de 1992, que es una ley orgánica. Sobre este punto, para contrarrestar este argumento, se han presentado dos posiciones: 1. Una primera que indica que en este caso en particular, no se modifica la Ley 5 de 1992; sino que se llena un vacío existente;⁷ y 2. Una segunda que considera que de los casos previos resueltos por la Corte Constitucional, no es posible inferir una prohibición con respecto al tipo de normas que pueden modificar los decretos legislativos; al contrario, se cita la sentencia C-671 de 2015, en donde la Corte Constitucional optó por una postura, según la cual, un decreto legislativo puede suspender temporal y geográficamente la aplicación de un enunciado contenido en una Ley Estatutaria sobre Garantías Electorales, a partir de una ponderación de los derechos involucrados en el caso en particular⁸.

De igual manera, como antecedente a pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema que nos ocupa, se tiene la sentencia C-088 de 2003, en donde en el marco de un Estado de Excepción de Conmoción Interior, se consideró que las sesiones virtuales de consejos municipales a partir de un decreto legislativo eran constitucionales *“(...) Promover las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales cuando por razones de orden público no puedan sesionar en la sede oficial, y establecer la forma como en esos casos se puede deliberar y decidir, en ningún caso constituyen medidas que excedan el ámbito de aplicación del Estado de Conmoción Interior o que se aparten de su objetivo más próximo. Cabe insistir en que la finalidad perseguida con las mismas coincide plenamente con las causas que motivaron la declaratoria del citado Estado de Conmoción, y que la Corte encontró ajustadas a la Constitución Política, como es la de preservar el sistema democrático ante la andanada terrorista y el ataque indiscriminado a las instituciones públicas municipales por parte de grupos armados al margen de la ley”*⁹.

De acuerdo con lo anterior, ya sea que se opte por una interpretación de acuerdo a la cual el Decreto Legislativo en comento no modifica la Ley 5 de 1992, o por la interpretación de que si la modifica, pero que no existen antecedentes jurisprudenciales que prohíban la modificación de leyes orgánicas por este tipo de decretos legislativos; y al contrario, hay un antecedente en el cual se avaló la constitucionalidad de una modificación de una Ley Estatutaria y que se cuenta con un antecedente de constitucionalidad de sesiones virtuales en otros órganos colegiados a partir de decretos legislativos, se puede llegar a la conclusión que no existe inconstitucionalidad en razón al tipo de norma que se pueden afectar con la expedición de un Decreto Legislativo y que no es inconstitucional

⁷ Esta postura fue planteada por los juristas Rodrigo Uprymny Yepes y Jorge Ernesto Roa Roa en sesión virtual informal realizada el día 30 de marzo de 2020; aunque hay que señalar que, mientras el primero considera que es completamente válido que un decreto legislativo modifique una ley orgánica; el segundo, plantea que ello no es posible. En todo caso, coinciden en señalar que en el asunto en particular, no se trata de una modificación, sino que se está llenando de contenido a la Ley.

⁸ Esta postura fue expuesta por el jurista Alfonso Palacios en la sesión virtual informal de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, realizada el día 1 de abril de 2020.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-088 de 2003.



permitir a partir de un Decreto Legislativo, sesiones virtuales de órganos colegiados cuando circunstancias excepcionales así lo demanden.

También se ha argumentado que el Decreto Legislativo es inconstitucional, en tanto el Presidente de la República extralimitó las funciones propias de un Estado de Emergencia como el actual. Sobre este particular, se ha señalado que los límites impuestos al ejercicio de las funciones presidenciales por la Constitución Política y la jurisprudencia no están relacionados con el tipo de normas que se expidan; sino con su contenido. En cuanto a los límites impuestos por la Constitución, el artículo 215 señala que las medidas adoptadas deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia. *“Lo cual sin lugar a dudas, sucede en este caso, dado que las sesiones virtuales del Congreso buscan evitar reuniones en espacios cerrados de un determinado número de personas, ya que estas propician la transmisión del virus y el objeto del Estado de Emergencia declarado, es exactamente ese: impedir la propagación del COVID-19”*¹⁰. Por su parte, a nivel jurisprudencial, a partir de la interpretación de la Constitución, se han establecido como otros límites que tampoco se sobrepasarían en el caso en particular *“(…) De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional —al respecto Sentencia C-911 de 2010—. Entre los límites, no se encuentra ninguno asociado al tipo de normas que se puedan proferir, al contrario, se señala como prohibición a los decretos legislativos, entre otras, la suspensión de derechos fundamentales —aunque si podrán limitarse—, las medidas desproporcionadas con relación a los hechos que originaron la declaración y la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado. En el caso en particular, el Decreto Legislativo No. 491 de 2020 en su artículo 12, no incumple ninguna de estas prohibiciones, pues no suspende derechos fundamentales; al contrario, posibilita el ejercicio del derecho fundamental de participación política. No es una medida desproporcionada; sino, acorde con la emergencia y además idónea para evitar la propagación del virus. Finalmente, no interrumpe el normal funcionamiento de la rama legislativa; sino que lo viabiliza, permitiendo además que el Congreso de la República pueda cumplir sus funciones de expedición de leyes y actos legislativos, y lo que resulta más importante en un Estado de Emergencia: las funciones de control político imprescindibles para la garantía del Estado de Derecho”*¹¹.

Conforme a lo expuesto, el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 del Presidente de la República, no sería inconstitucional en razón al tipo de normas que se pueden expedir en estos Estados de Excepción, ni con respecto a los límites impuestos al Presidente en el ejercicio de estas funciones excepcionales.

Ahora bien, a pesar de la constitucionalidad de las sesiones virtuales, es necesario que en éstas se garantice la participación plena y efectiva de todos los congresistas, pues de lo contrario, podría incurrirse en vicios de procedimiento de los proyectos de ley y acto legislativo que se tramiten en el

¹⁰ MONTERROZA BALETA, VANESSA., *“La Constitucionalidad de las sesiones virtuales del Congreso de la República”* en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, 2020. Disponible en: https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/04/03/la-constitucionalidad-de-las-sesiones-virtuales-del-congreso-de-la-republica/?fbclid=IwAR1MEgqm7SAN5q9jllTbK_vJufDATowdIOeQzIm2dwT-Gi2WYN0dLtiO5Q

¹¹ *Ibidem*.



marco de estas sesiones. En el mismo, sentido, se podría vulnerar el derecho de representación política de los ciudadanos cuando a un congresista no se le otorguen las garantías necesarias para el desarrollo de la actividad legislativa o de control político. Por lo anterior, en las recomendaciones de este informe, se incluirá una solicitud a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes para que elabore un listado de los congresistas que manifiesten tener problemas de conectividad en sus lugares de residencia y, a partir de ello, coordinar en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—, la adopción de medidas para garantizar su apropiada conectividad, aspecto que es viable de realización, de acuerdo a lo manifestado por la Ministra de esta cartera en reunión con esta Comisión Accidental el 4 de abril de 2020.

Por otro lado, se ha manifestado que el Decreto Legislativo contempla que las reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público, se realizarán “(...) *Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes (...) Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación*”. En esa medida, coincidimos en que es necesario para el desarrollo de las sesiones virtuales cumplir con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República en aspectos de trámite y procedimiento en general. Para ello, el Congreso de la República deberá interpretar la Ley 5 de 1992 para ajustarla al ambiente virtual. Sobre este particular es importante citar el artículo 3 de esta misma norma, que refiriéndose a las fuentes de interpretación señala “*Cuando en el presente reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional*”¹².

En conclusión, todos los requisitos establecidos por la Ley 5 de 1992, deben garantizarse en las sesiones virtuales. Para estos efectos, en la parte de recomendaciones se solicitará a la Secretaria General de la Cámara de Representantes que emita a la mayor brevedad un documento con los insumos sobre los requerimientos que debe cumplir la plataforma o sistema para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, los cuales complementarán las recomendaciones técnicas de este informe.

Finalmente, con respecto al modelo de sesiones a adoptar, se han planteado dos posibilidades, las cuales consideramos ambas constitucionales, correspondiéndole al Presidente de la Cámara, la adopción de uno de estos. Por un lado, se encuentra el modelo de sesiones presenciales y habilitación de voto virtual¹³ y por el otro, el modelo de sesiones y voto virtual.¹⁴

¹² Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, artículo 3.

¹³ Este modelo fue propuesto por el jurista Héctor Riveros Serrato en la sesión virtual informal de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, realizada el día 1 de abril de 2020.

¹⁴ Este modelo fue propuesto en el Proyecto de Ley Orgánica No. 327 de 2020 “Por la cual se implementa el voto virtual y las sesiones virtuales en el Congreso de la República de Colombia”, autores: Representante a la Cámara José Daniel López y Senador Andrés García Zuccardi.



Segunda parte. Consideraciones técnicas sobre las sesiones no presenciales del Congreso de la República de Colombia

Para la realización de sesiones no presenciales en la Cámara de Representantes, se requiere de herramientas tecnológicas que permitan el desarrollo en la virtualidad de las deliberaciones de las comisiones constitucionales y legales, de la Plenaria y, en general, de todo el proceso legislativo y de las demás funciones del Congreso de la República. Estas herramientas deberán garantizar, en todos los casos y en todo momento, el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana y economía.

La Cámara de Representantes debe modernizarse para lograr agilidad e información en línea de todo el proceso legislativo y de las actuaciones de los congresistas. Por ello, esta Comisión Accidental sugiere que se adquiera e implemente con urgencia una plataforma u otro medio tecnológico que permita el desarrollo de sesiones no presenciales a la mayor brevedad posible y que, además, posibilite en el mediano plazo —6 meses como máximo-, la modernización total del proceso legislativo, de gestión documental y de archivo de esta entidad.

Así las cosas y en virtud de las funciones encomendadas mediante la Resolución No. 0770 del 3 de abril de 2020, presentamos algunas recomendaciones sobre los requerimientos que deberá garantizar la plataforma u otro medio tecnológico que se ponga en marcha para materializar las sesiones virtuales de la Cámara de Representantes:

1. Que permita visualizar el orden del día con sus modificaciones, la asistencia de los congresistas, las votaciones, los proyectos, las ponencias, las proposiciones o mociones, las constancias, los impedimentos, las excusas, las presentaciones de apoyo y demás documentos que se sometan a lectura o votación. Toda esta información deberá poder ser observada en vivo y en diferido por la ciudadanía en general.
2. Que en el desarrollo de la sesión, se le permita al presidente de la Plenaria o de las comisiones correspondientes, activar y desactivar el sonido de los participantes; fijar el tiempo de cada intervención (el cual debe ser visible para los participantes); definir el orden de intervenciones; habilitar el registro de asistencia y votación y su tiempo de duración; verificar quórum; abrir espacios para que congresistas pidan la palabra públicamente; entre otros. Asimismo, es importante que permita diferenciar si una solicitud de uso de la palabra corresponde a una intervención ordinaria, una moción de orden, una moción de procedimiento o un derecho a réplica. Es importante recordar que las tres últimas figuras tienen prelación en el debate.
3. Que permita a las personas que no son miembros del Congreso pedir el uso de la palabra e intervenir en las sesiones, con la autorización previa de la Mesa Directiva correspondiente, como es el caso de funcionarios del gobierno nacional, órganos de control, voceros de la sociedad civil, entre otros.
4. Que certifique y garantice la identificación personal del congresista a la hora de registrar asistencia y votar, así como el carácter autónomo e indelegable del voto, para evitar casos de



suplantación de identidad. También es necesario que el medio tecnológico a implementar informe acerca de la presencia del representante a la Cámara durante toda la sesión, salvo las excepciones legales y jurisprudenciales; y que permita, de igual forma, diferenciar los tipos de votación establecidos en la Ley 5 de 1992 (ordinaria, nominal y secreta).

5. Que permita grabar las sesiones, conservarlas en su integralidad y las guarde automáticamente en el histórico debidamente organizadas cronológicamente, considerando que las mismas constituyen medios de prueba para distintos efectos.
6. Que permita que todos los documentos (proyectos, ponencias, proposiciones o mociones, constancias, impedimentos, excusas, declaración de renta, conflicto de intereses, entre otros documentos) publicaciones y convocatorias dentro del proceso legislativo, se puedan firmar de manera digital o electrónica y radicar virtualmente por dicha plataforma, estando disponibles en línea para los congresistas y la sociedad en su conjunto.
7. Que permita transcribir automáticamente las intervenciones de los congresistas para la elaboración de las actas respectivas. Esta recomendación no es requisito indispensable para las primeras etapas de operación del medio tecnológico, pero sí para el mediano y largo plazo.
8. Que a mediano plazo se permita a través de la página web y una app ver las sesiones virtuales y presenciales, en vivo y en diferido; así como consultar el histórico de los proyectos, ponencias, proposiciones o mociones, constancias, impedimentos, votaciones, asistencias, excusas, intervenciones y en general, todo lo relacionado con el trabajo congresional adelantado en las Comisiones y Plenaria de la Cámara de Representantes, siempre que no exista reserva legal. Lo anterior organizado por orden cronológico, por congresistas y por partidos.
9. Que todas las herramientas tecnológicas que se desarrollen cumplan con los estándares de confidencialidad, privacidad, seguridad, reserva, compatibilidad y accesibilidad requeridos por la Ley 5 de 1992 y la normatividad vigente.

En consideración a lo anterior, resulta urgente que el ordenador del gasto de la Cámara de Representantes adelante las actuaciones necesarias para la contratación de una plataforma digital o de cualquier otro medio tecnológico, que permitan desarrollar la actividad legislativa de forma virtual, mecanismos que deberán garantizar además de lo enunciado, las reglas más estrictas de seguridad informática.

Recomendaciones

De acuerdo con el punto resolutivo segundo de la Resolución No. 0770 de 3 de abril de 2020 “*Por la cual se designa una Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación de las sesiones no presenciales en la Cámara de Representantes con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia COVID-19*”, nos permitimos presentar las siguientes recomendaciones:



1. Se recomienda a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes adoptar la posición de acuerdo a la cual, las sesiones virtuales del Congreso de la República son constitucionales y legales, en razón a los argumentos esgrimidos en el aparte “**Consideraciones jurídicas sobre las sesiones no presenciales del Congreso de la República de Colombia**”. Esta Comisión Accidental hace un llamado a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, para que convoque a sesiones formales una vez esté disponible el medio tecnológico para adelantar las sesiones virtuales de esta corporación, ya sea con la simple convocatoria del Presidente de la Cámara de Representantes en ejercicio de las facultades constitucionales establecidas en el artículo 138 de la Constitución que contempla “*Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos*”; o mediante la expedición de una Resolución de Mesa Directiva en la que se señale que se adoptan las sesiones no presenciales del Congreso de la República, a partir de los criterios interpretativos del Reglamento del Congreso, contenidos en la Ley 5ª de 1992, y en atención a lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 del Presidente de la República.
2. Se hace un llamado a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes para que con criterios de celeridad y austeridad seleccione e implemente la plataforma o sistema requerido atendiendo las “**Consideraciones técnicas sobre las sesiones no presenciales del Congreso de la República de Colombia**”, de este documento y las que llegare a señalar la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Con la aclaración que esta Comisión Accidental no tiene funciones en materia contractual, por lo que será la Dirección Administrativa la responsable de este proceso.

Así mismo, se recomienda a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes que para establecer los criterios de selección de la plataforma en comento, explore contactos y lecciones aprendidas con otros Congresos y Parlamentos que ya han adoptado plataformas o sistemas que viabilizan las sesiones o el voto virtual. Para estos efectos, esta Comisión Accidental ofrece sus buenos oficios.
3. Se recomienda que, a fin de garantizar la validez jurídica de las decisiones adoptadas y la garantía del derecho de representación política, la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, elabore un listado pormenorizado de los representantes a la Cámara que manifiesten tener problemas de conectividad en sus lugares de residencia y, a partir de ello, coordine en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—, la adopción de medidas para garantizar las condiciones de conectividad que permitan la participación adecuada del respectivo representante a la Cámara, en atención a lo manifestado por la Ministra de esta cartera en reunión con esta Comisión Accidental el pasado 4 de abril de 2020.
4. Se solicita que, a la mayor brevedad posible y a fin de garantizar el cumplimiento de las normas procedimentales para el ejercicio de la actividad congresional, la Secretaría General de la Cámara de Representantes emita un documento con insumos sobre los requerimientos que debe cumplir la plataforma o sistema para dar observancia a la Ley 5 de 1992, los cuales



pueden complementar las recomendaciones técnicas de este informe. Es deseable que este documento también recoja visiones de los secretarios de las comisiones constitucionales y legales. Solicitamos que de este documento se remita copia a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a esta Comisión Accidental.

Cordialmente,

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara – Coordinador
Partido Cambio Radical

ADRIANA MAGALI MATIZ
Representante a la Cámara
Partido Conservador

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara
Partido de la U

CIRO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara
Partido Conservador

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Partido Liberal

JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

