



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. 20 de julio de 2020

Doctor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General Senado de la República

Ref. Proyecto de Ley “**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**”.

Me permito hacer entrega del Proyecto de Ley “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” con la finalidad que surta el trámite correspondiente y se convierta en Ley de la República.

Cordialmente,

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO

Senador de la República

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY

***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***

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 85 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

Artículo 85. Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales;
- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;
- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;
- **Son sesiones virtuales o no presenciales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en estado de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria producida por pandemias que afecten la vida y la salud de los congresistas. Las sesiones virtuales se realizarán utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones para el efecto;**

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387**

**311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso; y
- Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los H. Congressistas:

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República

JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
Representante a la Cámara



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

***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***

Honorables Congressistas:

Nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, con el propósito que sea aprobado en su integralidad, teniendo en cuenta el alcance y contenido que enriquece los postulados establecidos en el artículo 85 de la Ley 5 de 1992 que se refiere al Reglamento del Congreso de la República, en cuanto a la inclusión de las sesiones virtuales dentro de los tipos de sesiones que se llevan a cabo en el Recinto de la Democracia, y se convierta en ley de la República.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Como antecedentes de esta iniciativa, se encuentra la emergencia sanitaria producto de la pandemia de COVID-19, la cual ha imposibilitado la convocatoria a sesiones presenciales de los congresistas en procura de la preservación de la vida y la salud. Teniendo en cuenta que, dentro de los mecanismos de control de la expansión del virus, se encuentra el distanciamiento físico para limitar la transmisión e infección de la población, lo cual no se puede lograr en sitios de congestión de personas. Por ende, en observancia de la confluencia y aglomeración de ciudadanos en los recintos de deliberación democrática del Congreso de la República, citar sesiones presenciales es un escenario de alto riesgo para la vida y salud de los congresistas, sus familias y la población en general. Sin embargo, es ineludible la necesidad de que el Congreso de la República ejerza las labores consagradas constitucionalmente, en especial para lograr el equilibrio del poder en el Estado ante condiciones que no son favorables como las emergencias sanitarias, en este caso la pandemia por COVID-19.

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El anterior contexto, implica la adecuación de los medios por los cuales se pueden realizar las sesiones del Congreso de la República. En este tenor, establecer las sesiones virtuales dentro del Reglamento del Congreso de la República es pertinente a la luz de una imposibilidad de asistir masivamente a los recintos democráticos por el peligro que esto pueda implicar para la vida y la salud en situaciones sanitarias especiales como pandemias, epidemias, endemias o similares.

Sin embargo, se han presentado diferentes debates en torno a la pertinencia legal de realizar este tipo de sesiones, pues las mismas no se encuentran consagradas en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso de la República y su ausencia manifiesta podría impedir el normal funcionamiento de la democracia constitucional afectando el sistema de pesos y contrapesos de poder del Estado Social de Derecho en Colombia.

Ante esta situación, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020, en 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”*. En el Decreto, se establece la posibilidad para que todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas puedan ejercer sus funciones en estados de emergencia económica, social y ecológica:

[...] prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Cabe señalar que el Congreso de la República sesionó de manera virtual conforme al artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 en mención.

En este orden de ideas, ante una necesidad manifiesta, el Congreso de la República de común acuerdo podrá trasladar su sede a otro lugar, según lo establece la Constitución en su artículo 140, de lo cual se puede interpretar la virtualidad como un posible lugar de confluencia de los legisladores en casos excepcionales de salubridad que impidan la concentración de personas:

ARTICULO 140. 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.

En consideración, es el Congreso de la República quién ante esta situación debe legislar respecto al ejercicio de las labores legislativas en escenarios de emergencia económica, social y ecológica que impida la reunión del Congreso en los recintos de deliberación democrática.

ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Al ser Colombia un Estado Social de Derecho, el equilibrio del sistema de pesos y contrapesos de poder es esencial para la garantía del modelo democrático establecido en la Constitución Política, donde el Congreso de la República representa el baluarte de la institucionalidad democrática del pueblo. Por ende, ante escenarios de emergencia económica, social o ecológica, en los cuales no pueda realizarse la aglomeración de personas en los recintos

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

establecidos para la deliberación, el Reglamento del Congreso debe contener taxativamente las situaciones que dan lugar a la situación de sesiones virtuales o no presenciales para cumplir con el mandato constitucional y el deber de la institución dentro del sistema democrático y no se retrasen los debates legislativos y el control político.

Por esta razón, si el Congreso de la República no cuenta con la viabilidad legal para legislar en estados de emergencia, es necesario incorporar dentro del ordenamiento jurídico la posibilidad de sesionar de manera no presencial empleando tecnologías de la información y telecomunicaciones con la finalidad de evitar el bloqueo institucional y suprime la rama legislativa comprometiendo seriamente la estructura del Estado.

En consecuencia, el artículo 1° de la presente ley, establece las sesiones virtuales o no presenciales pueden ser citadas por derecho propio del Congreso de la República, siempre y cuando se presente un estado de emergencia económica, social y ecológica, que impida como se presentó en el caso de la pandemia del Covid-19, la aglomeración de personas en un mismo recinto ante el riesgo de transmisión del virus. Estas sesiones se realizarán con el mecanismo del trabajo en casa con el apoyo de las tecnologías de la información y telecomunicaciones.

CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE AVALAN EL PROYECTO DE LEY

Avalan la presente iniciativa, la inexistencia de normatividad de orden de desarrollo legal contenido en el Reglamento del Congreso de Colombia, en lo concerniente a la posibilidad de realizar sesiones virtuales en ocasiones en las cuales la vida y la salud estén en peligro, como lo son las pandemias, epidemias y endemias.

En consideración, es importante traer a colación el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia (1991), la cual consagra el derecho fundamental a la vida, a saber:

“ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

De la misma manera, la vida es el principal derecho que pretende proteger el ordenamiento jurídico colombiano al ser la razón del derecho el hombre mismo. Por este motivo, el artículo 85 de la Carta Política Colombiana establece que este artículo se aplica sin necesidad de que existan leyes que digan cómo se pone en práctica. Sin embargo, existen múltiples normas

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

nacionales e internacionales que en Colombia consagran el derecho a la vida (Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 3, Declaración Americana artículo 1, Código Civil artículo 91, Código Penal artículo 323, entre otros).

Por lo tanto, como medida de protección a la vida, realizar sesiones virtuales se fundamenta en el derecho fundamental a la vida de los ciudadanos que se encuentran ejerciendo la labor legislativa en situaciones de emergencia sanitaria por pandemias, epidemias o endemias.

De igual forma, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial y legal, el derecho fundamental a la salud debe ser protegido ante cualquier circunstancia que implique peligro. Este derecho se encuentra regulado por la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en la cual se establece la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud, de la siguiente manera:

El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

En consecuencia, es posible identificar que el derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable, es decir, en escenarios que comprometen la salud del individuo y la sociedad se debe procurar por la prevención el mejoramiento y la promoción de la salud. Por consiguiente, ante una pandemia, epidemia o endemia, el Congreso de la República en aplicación del derecho fundamental a la salud debe adoptar las medidas necesarias para su protección, lo cual, para casos de agentes infecciosos altamente contagiables, implica la posibilidad de realizar sesiones virtuales y evitar la propagación sistemática del agente infeccioso o cualquier situación análoga.

Es preciso señalar que los fundamentos de orden constitucional y legal se entranan con las consideraciones y declaraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de julio 9

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de 2020, con Magistrados Ponentes Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

En la mencionada sentencia, la Corte consideró que resultada innecesario desde el punto de vista jurídico y contrario al principio de autonomía de las ramas legislativa y judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos, el establecimiento mediante Decreto Legislativo de sesiones no presenciales. En este sentido, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 12 del Decreto 491 de 2020 planteando que no superaba el juicio de necesidad jurídica que exige de toda medida decretada en desarrollo de un estado de excepción, como también contraría abiertamente, el principio de autonomía de las ramas y órganos del poder público. En este mismo sentido la Corte expresó:

La Corte Constitucional reparó en las importantes funciones que ejerce el Congreso de la República como entidad representativa en un régimen constitucional, como escenario de pluralismo y de garantía de participación de las minorías y de la oposición, como expresión del principio democrático y como mecanismo de control político, especialmente en estados de excepción. Funciones todas estas que no pueden quedar libradas a la reglamentación unilateral expedida por el Gobierno nacional, órgano que a pesar de la amplia legitimidad democrática que lo fundamenta, carece de la representatividad de la pluralidad de la Nación en su conjunto.

Adicionalmente, permitir que sea el Ejecutivo, llamado por la Constitución a ser objeto de control político en los estados de excepción, quien determine la forma en que puede reunirse el Legislativo para estos efectos en tales tiempos, equivale a poner al controlador bajo la égida del controlado.

En tal virtud, la Corte entendió que las ramas del poder público y los órganos del Estado, como es el caso del Congreso de la República, son los llamados a definir la manera en que han de reunirse en situaciones como la que motivó la declaratoria del estado de excepción a raíz del COVID-19 y que mientras ello ocurre, bien pueden las mesas directivas de las cámaras legislativas acudir a la aplicación del mencionado artículo 3 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (Sentencia C-242, Corte Constitucional de Colombia, 2020, p. 10).

Con relación a la aplicación del artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso para efecto de las sesiones virtuales del Congreso de la República, la norma en mención consagra lo siguiente:

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuervo
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

ARTÍCULO 3o. FUENTES DE INTERPRETACIÓN. 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 (Ley 5, 1992, artículo 3).

Por lo anterior, se observa que no existe legislación que permita ser fuente de interpretación con el fin de llevar a cabo las funciones del Congreso de la República de manera virtual ante un motivo de fuerza mayor como lo es la pandemia que afecta el mundo y ostensiblemente a Colombia, habida consideración de problemáticas de morbi-mortalidad y de estados de cuarentena, donde miembros del Congreso de la República han sido contagiados de COVID-19, lo que impide el desarrollo de sesiones presenciales en los recintos del Congreso.

Por consiguiente, es urgente que el Congreso de la República legisle adicionando su propio reglamento (Ley 5 de 1992) en lo que concierne a los casos y situaciones en que deba sesionar en forma virtual, haciendo uso de las tecnologías de la información para asegurar el permanente funcionamiento de la democracia frente a la ausencia de la presencialidad como lo señala la Carta Política colombiana. Legislar virtualmente obedece a situaciones de excepción, como lo es el caso de las emergencias sociales, ambientales y ecológicas que se constituyen en un motivo de fuerza mayor para que el Congreso de la República legisle en la presencialidad. Por tanto, las sesiones virtuales una vez sea expedida la presente Ley de la República, adquiere legitimidad y legalidad ante situaciones excepcionales que impidan la presencialidad de la Rama Legislativa.

Con los anteriores fundamentos, dejamos a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley que pretende modificar y adicionar la Ley 5 de 1992, en cuanto a la posibilidad de realizar sesiones virtuales ante situaciones de emergencia económica, social y ecológica, en este caso como el que está viviendo el país por el coronavirus COVID-19, que se ha extendido a todo el territorio nacional, amenazando la vida de las personas y de los congresistas que constituyen la democracia representativa del pueblo colombiano.

Aspiramos a que el Congreso de la República apruebe esta loable iniciativa que enriquece legislativamente la redacción y contenido del artículo 85 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de Colombia, para dotar aún más de legalidad manifiesta las sesiones virtuales

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

del Congreso de la República con una normatividad que así lo señale dentro de su propio reglamento como lo es la Ley 5 de 1992.

De los H. Congresistas:

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República

JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
Representante a la Cámara

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA