

Bogotá D.C, 23 de julio de 2020

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL

Senado de la República

Ciudad,

Asunto: Radicación Proyecto de Ley Orgánica “Por medio de la cual se reforma la Ley 5ª de 1992 en relación con las sesiones virtuales no presenciales y semi-presenciales de Senado de la República y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones”.

Señor Secretario,

De conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, radico ante la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de Ley del asunto, junto con la correspondiente exposición de motivos.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA____ DE 2020

“Por medio de la cual se reforma la Ley 5ª de 1992 en relación con las sesiones virtuales no presenciales y semi-presenciales de Senado de la República y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización, en forma excepcional, de sesiones virtuales no presenciales y semi-presenciales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, bajo circunstancias precisas de anormalidad que justifiquen la imposibilidad de reuniones presenciales en la sede constitucional del Congreso de la República.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple las siguientes funciones:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de

observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.

5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

Las funciones contenidas en los numerales 1, 4, 5 y 8, siempre deberán llevarse a cabo en la sede oficial del Congreso de la República o en cualquier sede presencial definida para el efecto. Cuando haya razones que ameriten cambiar la sede oficial del Congreso, en ningún caso podrán ser cumplidas en una sede virtual, no presencial.

La elección de dignatarios de que trata el numeral 5, siempre deberá realizarse de forma presencial, mediante el mecanismo de voto secreto, con las formalidades establecidas en el artículo 136 de esta Ley.

La función legislativa, cuando las condiciones lo ameriten, podrá realizarse en una sesión virtual no presencial o semi-presencial solo para aquellos proyectos de ley que no requieran una mayoría especial, definida en la Constitución Política. En ningún caso se podrá realizar la votación, en sede virtual del Congreso de la República, de un proyecto de ley para el que la constitución exija una mayoría especial, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política.

La función de control político, se podrá llevar a cabo, de forma excepcional, en una sede virtual no presencial del Congreso de la República, salvo que se trate del Control Político de moción de censura de que trata el artículo 135 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese el artículo 33 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 33. Sede de las Cámaras Legislativas. El Senado y la Cámara de Representantes tienen su sede en la capital de la República.

Por acuerdo entre ellas, las Cámaras podrán 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.

Cuando por razones de grave perturbación del orden público o de salubridad pública, que puedan poner en peligro la vida o la integridad personal de los miembros del Congreso, previamente definidos mediante acto administrativo de carácter general o mediante decreto legislativo de Estado de Excepción, el Congreso de la República podrá sesionar en forma no presencial o semi-presencial, a través de plataforma virtual, con las excepciones previstas en esta ley.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese un artículo nuevo 33-A en la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 33-A. Sede Virtual del Congreso de la República. Por acuerdo entre las Cámaras se determinará la sede virtual del Congreso de la República, para la realización de sesiones virtuales no presenciales o semi-presenciales, a través de una plataforma tecnológica definida para el efecto, que garantice el cumplimiento eficiente de las funciones que se llevaran a cabo de conformidad con el artículo 6º de esta Ley.

Esta plataforma deberá garantizar la comunicación simultánea y sucesiva en tiempo real y la protección de la información.

ARTÍCULO 5º. Adiciónese el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, el cual 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 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.

De conformidad con el artículo 140 de la Constitución Política y 33 de esta Ley, estas sesiones, con excepción de las reservadas, se podrán llevar a cabo en una sede virtual no presencial del Congreso de la República o semi-presencialmente combinando la asistencia *in situ* y virtual de los congresistas, cuando las condiciones excepcionales lo ameriten, para cumplir las funciones expresamente determinadas.

Para el desarrollo de sesiones semi-presenciales, las Mesas Directivas de ambas cámaras deberán establecer un sistema de vocería por cada partido para quienes vayan a asistir presencialmente a la sesión, el cual será determinado conforme a criterios de proporcionalidad según el número de curules de cada bancada, quienes serán elegidos en la forma que cada bancada considere y con anterioridad a la sesión semi-presencial convocada.

En todo caso, se garantizará la participación de al menos un (1) delegado por cada bancada.

ARTÍCULO 6º. Adiciónese un artículo nuevo 86-A en la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86-A. Garantías de Participación de los asistentes en las sesiones virtuales no presenciales y semi-presenciales. Deberán constituir garantías mínimas para los asistentes a las sesiones:

1. **El derecho al uso de la palabra, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad.**
2. **La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna.**
3. **La posibilidad de presentar proposiciones hasta el correspondiente cierre del debate de cada proyecto de ley.**
4. **Cuando se presenten fallas técnicas o de conectividad para algún congresista, no se podrán llevar a cabo votaciones.**

Para estos efectos se deberá disponer dentro de la plataforma, de un chat o sistema de comunicación colectivo, visible para todos los miembros de la Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública la exigencia de cada una de las mociones que se presenten.

ARTÍCULO 7º. Adiciónese el primer inciso del artículo 130 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 130. Votación Nominal. Como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen. **Cuando se trate de sesiones virtuales no presenciales o semi-presenciales para el cumplimiento de la función legislativa en los casos establecidos en esta ley, todas las votaciones serán nominales.**

ARTÍCULO 8º. Adiciónese un párrafo en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

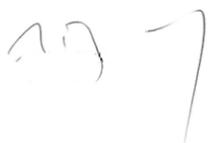
Artículo 230. Observaciones a los Proyectos por Particulares.

(...)

Parágrafo 2. Las observaciones por parte de los particulares a los proyectos de ley o de acto legislativo podrán llevarse a cabo en la sede virtual no presencial del Congreso de la República, cuando se requiera.

ARTÍCULO 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador



RODRIGO LARA
Senador

LUIS FERNANDO VELASCO
Senador

TEMISTOCLES ORTEGA
Senador

ANTONIO SANGUINO
Senador

IVÁN CEPEDA
Senador

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara

WILMER LEAL
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO HOYOS
Representante a la Cámara

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideraciones Generales

La pandemia del virus SARS COV 2, causante de la enfermedad del Covid 19, declarada pandemia en marzo de 2020, generó la declaratoria de emergencia sanitaria en Colombia y una serie de medidas jurídicas para limitar, en la mayor medida posible la velocidad de propagación de este virus.

Dentro de estas medidas, se profirió el decreto de orden público 420 de 18 de marzo de 2020, en este Decreto expedido por el Gobierno Nacional se especificó la necesidad de que las autoridades territoriales restringieran las reuniones de más de cincuenta personas. De acuerdo con esta norma y ante la necesidad de proteger la vida y la integridad de los miembros del Congreso, se puso de manifiesto la necesidad de regular las sesiones virtuales no presenciales del Congreso de la República.

El marco jurídico actual es insuficiente para la realización de este tipo de sesiones, toda vez que si bien los artículos 140 de la Constitución Política y 33 de la Ley 5ª de 1992, prevén la posibilidad de establecer una sede del Congreso de la República en un lugar diferente, toda la regulación contenida en el reglamento del Congreso esta específicamente relacionada con las sesiones presenciales.

La Rama Legislativa del Poder Público debe garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de las funciones que le fueron otorgadas en la Constitución Política y desarrolladas en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.

Cada una de estas funciones se cumple en forma diferente, por ejemplo, no es lo mismo ejercer la función constituyente que la función legislativa a través de un proyecto de ley ordinaria o no es lo mismo un debate de control político con unas

respuestas por parte del Gobierno que dejen una conclusión satisfecha, a un debate de control político que pueda derivar en una moción de censura.

Teniendo en cuenta las diferentes funciones que cumple el Congreso de la República, así como las diferentes sesiones en las que se cumplen estas funciones, se hace necesario regular la posibilidad o no de que cada una de estas se pueda cumplir en una sede virtual, no presencial del Congreso de la República, garantizando en todo caso el principio democrático, el pluralismo político y la regla de mayorías y minorías que deben regir cada una de las funciones que ejerce el poder legislativo.

Aunado al insuficiente marco jurídico de las sesiones virtuales no presenciales del Congreso de la República, está la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, que establecía la posibilidad de realizar sesiones virtuales, no presenciales en todas las ramas del poder público, razón por la cual es necesario, que el Congreso de la República, en el marco de su autonomía fije las reglas especiales para la realización de este tipo de sesiones, bajo los parámetros constitucionales exigidos.

Contenido y alcances de la sentencia C- 242 de 2020

Para la fecha de radicación de este proyecto solo se conoce el contenido del Comunicado de Prensa de la Corte Constitucional, en relación con el pronunciamiento sobre el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, no obstante en este comunicado se puede verificar que la Corte Constitucional estableció que con base en el artículo 3º de la Ley 5ª de 1992 es posible emplear normas aplicables a casos similares en lo relativo a la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en para efectos de las *reuniones* del Congreso de la República.

No obstante esta previsión, es claro que el Congreso de la República debió reformar su reglamento amparado en el artículo 12 que estuvo vigente hasta el 09 de julio de 2020, para habilitar la posibilidad de la realización de sesiones virtuales no presenciales, eso sí bajo la premisa de que la regla general debe ser la realización de sesiones presenciales, como expresamente lo dijo en el comunicado:

(...) la Sala plena estimó que era del caso reparar en que la regla general del funcionamiento del Congreso y de las demás corporaciones públicas de elección popular es la presencialidad, por ser el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre, de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad, por lo cual no es posible impedir tal presencialidad en épocas de pandemia. De esta regla general de la presencialidad se deriva que, sin perjuicio de la asistencia virtual de algunos de los miembros de la corporación, no sea posible prohibir la asistencia presencial de aquellos miembros de las corporaciones públicas que así lo consideren¹.

Sin embargo, esta reforma no se produjo y en este momento no hay una habilitación legal que permita las reuniones virtuales no presenciales del Congreso de la República y el reglamento sigue sin contener disposiciones al respecto, tampoco es viable acudir al artículo 3º de la Ley 5ª de 1992, por cuanto no existe una norma aplicable en el ordenamiento jurídico colombiano que determine que funciones del Congreso de la República se pueden cumplir en forma virtual no presencial, en qué términos y sobre todo garantizando los principios de pluralismo político, democrático y de protección a minorías.

Es necesario recordar también lo establecido por la Corte Constitucional en el sentido de la necesidad de reformar el reglamento, acudiendo a la regla de

¹ Corte Constitucional, Comunicado 29, 09 de julio de 2020

aplicación de otras normas análogas, que permitieran que en la ley se incorporaran las previsiones necesarias para la realización de estas sesiones:

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.

De acuerdo con esto, es el reglamento del Congreso, que es una Ley Orgánica en la que se deben incorporar las reglas para la realización de las sesiones virtuales no presenciales, no obstante esto ya no se hizo utilizando la habilitación del Decreto 491 de 2020 y en este momento, no hay ninguna otra norma vigente que permita la realización de estas sesiones, hasta tanto no se reforme el reglamento.

Funciones que se pueden cumplir en una sede virtual no presencial del Congreso de la República

La definición del Estado Colombiano como un Estado social de Derecho² tiene como uno de sus pilares fundamentales el principio democrático, que a su vez se sustenta en los principios de pluralismo y participación. Es así, como el Congreso de la República se constituye como el máximo órgano de representación y de materialización del pluralismo político.

Al Congreso de la República le fueron encomendadas constitucionalmente tres funciones principales (Artículo 114 Constitución Política) a saber, reformar la Carta Fundamental, hacer las leyes y ejercer el control político, adicional a estas tres funciones ejerce funciones de tipo judicial (artículo 116 Constitución Política) y

²Constitución Política, Artículo 1º.

ejerce la acción ético disciplinaria de conformidad con el Código de Ética y Estatuto del Congresista (artículo 185 Constitución Política).

Así las cosas, la misma carta política estableció las formas y procedimientos que se deben cumplir para ejercer las funciones propias del Congreso, regulando por ejemplo el ejercicio del control político y de moción de censura (artículo 135), los periodos legislativos de sesiones ordinarias que integran las legislaturas (artículo 138), las reglas de quórum y mayorías (artículo 145 y 146), la integración de las mesas directivas (artículo 147), la competencia en materia legislativa (artículo 150), el ejercicio de control en los Estado de Excepción (artículos 212,213 y 215) así como el proceso de reforma a la Constitución como constituyente derivado (artículo 375).

En este orden de ideas, es importante analizar la posibilidad o no de ejercer cada una de las funciones del Congreso de forma virtual no presencial y cuales funciones necesariamente se deben seguir cumpliendo en la sede física presencial definida en la Constitución.

Inconveniencia de Sesiones Virtuales para el proceso constituyente

De acuerdo con Luigi Ferrajoli³ “la rigidez constitucional no es, en sentido propio, una garantía. Es más bien un rasgo estructural de las constituciones ligado en su colocación en el vértice de la jerarquía de las normas, de modo que las constituciones son rígidas por definición, en el sentido de que si no lo fueran, en realidad no serían constituciones sino que equivaldrían a leyes ordinarias”. Es así como la Constitución Política de Colombia prevé un procedimiento de reforma a través del Congreso en forma estricta, más largo en relación con las leyes y con unas mayorías más amplías.

³ Ferrajoli, Luigi, La Democracia a Través de los Derechos, Editorial Trotta, 2014, p 62.

En este orden de ideas la Corte Constitucional ha establecido:

*Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, **implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite** que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática⁴. (Énfasis añadido)*

De forma excepcional en el año 2016 se habilitó un procedimiento de reforma constitucional diferente al establecido en el artículo 375 de la Constitución, para la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz, no obstante, este procedimiento fue regulado a través del Acto Legislativo 01 de 2016, regulando también el procedimiento legislativo ordinario a través del Procedimiento Legislativo Especial de Paz, de acuerdo con esto, el marco jurídico que se propone para las sesiones no presenciales, no puede ser aplicado para reformas constitucionales.

Finalmente, tomando en cuenta la teoría de Robert Alexy⁵ según la cual “cuanto mayor sea el grado de afectación del derecho fundamental, tanto mayor ha de ser la importancia de la realización del principio democrático que fundamenta la intervención legislativa”, en el marco de unas sesiones no presenciales, cómo puede justificar el legislador con suficiencia la ponderación para la afectación del derecho constitucional objeto de reforma o que indirectamente se afecta. Así las cosas, con base en la regla general de presencialidad, las sesiones virtuales no presenciales no pueden ser aplicables al proceso constituyente.

⁴ Sentencia C-740-13.

⁵ Alexy Robert, “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional, 2002.

Sesiones Virtuales para el Proceso Legislativo Ordinario

Aunque con menos exigencias, el proceso legislativo ordinario como se mencionó anteriormente, es objeto en sus aspectos principales, de regulación constitucional razón por la cual se debe garantizar la deliberación suficiente, en condiciones de igualdad y garantizando a todos los congresistas ejercer su derecho, que además es un deber, de participar de todas las sesiones y en la deliberación de todos los temas puestos a su consideración en igualdad de condiciones.

Así las cosas, debe existir una garantía plena de participación de todos los congresistas en igualdad de condiciones en cada una de las sesiones en las que se voten proyectos de ley, garantizando los principios de respeto a las minorías, del derecho a la participación, del derecho a la igualdad y del derecho al ejercicio legítimo de la oposición.

Bajo estas premisas solo es posible adelantar mediante sesiones virtuales no presenciales el trámite de leyes ordinarias, que no exijan una mayoría especial, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política, por cuanto leyes como las estatutarias, orgánicas de aprobación de amnistías, de aprobación de tratados internacionales, tienen unas ritualidades constitucionales superiores, que ameritan su deliberación y aprobación en forma presencial.

Función Electoral

La función electoral se ejerce por el Congreso de la República de forma secreta, de conformidad con la Constitución y la ley⁶, de acuerdo con estas disposiciones no es posible hacer una votación secreta de forma virtual en la que se garantice con suficiencia la reserva del voto, razón por la cual toda elección, bien sea la de las Mesas Directivas, los Secretarios y los demás dignatarios y funcionarios que

⁶ Artículo 133 de la Constitución Política y artículos 128 y 131 de la Ley 5ª de 1992.

de acuerdo con la Constitución Política deben elegirse en el Congreso de la República, o en el Senado de la República o la Cámara de Representantes, deberá hacerse en forma presencial y con los procedimientos específicos exigidos en el artículo 136 de la Ley 5ª de 1992.

Conclusión

Esta iniciativa legislativa, que debe ser tramitada mediante el procedimiento establecido en la Ley 5ª de 1992, en forma presencial, busca fijar las reglas para la realización de sesiones virtuales no presenciales, bajo la regla general de presencialidad, razón por la cual se propone que en este tipo de sesiones solo se sometan a consideración leyes ordinarias, debates de control político diferentes a los de moción de censura y audiencias públicas, todas las demás funciones como la función constituyente, la aprobación de leyes con mayoría especial constitucionalmente definida o la función judicial, deberán realizarse en la sede constitucional del Congreso de la República, o en cualquier otra sede física definida para el efecto.

Cordialmente,



ROY BARRERAS

Senador



RODRIGO LARA

Senador

LUIS FERNANDO VELASCO

Senador

TEMISTOCLES ORTEGA

Senador

ANTONIO SANGUINO

Senador

IVÁN CEPEDA

Senador

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO

Representante a la Cámara

WILMER LEAL

Representante a la Cámara

JOHN JAIRO HOYOS

Representante a la Cámara

LEÓN FREDY MUÑOZ

Representante a la Cámara