



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 524

Bogotá, D. C., jueves, 16 de julio de 2020

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 315 DE 2020 SENADO, 327 DE 2020 CÁMARA (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2020 CÁMARA)

por la cual se dictan medidas para la modernización del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2020

Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

**Comisión Primera Constitucional Permanente
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 315 de 2020 Senado, 327 de 2020 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 328 de 2020 Cámara), por la cual se dictan medidas para la modernización del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 315 de 2020 Senado, 327 de 2020 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 328 de 2020 Cámara), por la cual se dictan medidas para la modernización

del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto reformar la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, a fin de adoptar medidas para la modernización del Congreso de la República y establecer las sesiones remotas, el voto remoto y las sesiones mixtas.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

1. Los Proyectos de Ley Orgánica número 327 de 2020 Cámara y número 328 de 2020 Cámara fueron radicados el día 16 de marzo del 2020, por parte del Representante a la Cámara José Daniel López y el Senador de la República Andrés García Zuccardi y la Representante a la Cámara Karen Cure Corcione, respectivamente.
2. Los proyectos de ley fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 148 de 2020.
3. El 24 de marzo de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los Representantes a la Cámara José Daniel López (C), Juan Fernando Reyes Kuri (C), Juan Manuel Daza Iguarán, Juanita Goebertus Estrada, Buenaventura León León, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano y Jhon Jairo Hoyos García.
4. El día 3 de abril de 2020, mediante Resolución de Mesa Directiva de la Cámara de Representantes número 0770 “Por la cual se designa una Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación de las sesio-

nes 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”, se creó una Comisión Accidental con el fin de:

- i). Identificar las alternativas que permitan desarrollar la actividad legislativa de forma virtual;
- ii. 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).

La Comisión estuvo integrada por los Representantes a la Cámara José Daniel López (Coordinador), Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Enrique Cabrales Baquero, Juan Carlos Losada Vargas, Juan Manuel Daza Iguarán, Adriana Magali Matiz, Ciro Rodríguez Pinzón, Jairo Humberto Cristo Correa, Juan Fernando Reyes Kuri y León Fredy Muñoz Lopera.

En la parte de recomendaciones del Informe de la Comisión Accidental de fecha 6 de abril de 2020, se señaló lo siguiente:

- a) 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 pudiese 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 número 491 de 28 de marzo de 2020 del Presidente de la República.
- b) 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 comentario, 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.

- c) 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.
- d) 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 5ª 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.
5. El día 6 de abril de 2020 la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes emite Resolución número 0777 de 2020 “Por medio de la cual se adoptan decisiones y medidas necesarias y procedentes para lograr en la Cámara de Representantes una eficiente labor legislativa, mientras subsista la declaración de Emergencia una Sanitaria, que signifi-

que grave riesgo para la salud o la vida y por tanto, impiden la participación física de los congresistas, funcionarios y trabajadores”, en la cual se resolvió que mientras subsista la Emergencia Sanitaria se permite que todas las funciones que corresponden a la Cámara de Representantes puedan realizarse a través de medios virtuales, digitales o cualquier otro medio tecnológico.

6. El 20 de abril de 2020 se presenta concepto por parte de la ANDI –Asociación Nacional de Empresarios de Colombia–.
7. El día 21 de abril de 2020 se presentó ponencia para primer debate de los proyectos de ley acumulados, firmada por todos los ponentes. La ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 165 de 2020, en conjunto con las constancias de los Representantes a la Cámara Juan Manuel Daza Iguarán y Luis Alberto Albán Urbano.
8. El día 11 de mayo de 2020 se inicia la discusión de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, sin embargo, teniendo en cuenta la gran cantidad de proposiciones radicadas, el Presidente de la Comisión, Representante Juan Carlos Losada Vargas, determina la creación de una subcomisión para el análisis de las proposiciones y la presentación de un informe. Se nombran como miembros de la subcomisión a los siguientes Representantes a la Cámara: José Daniel López (Coordinador), Juan Fernando Reyes Kuri (Coordinador), Juan Manuel Daza Iguarán, Juanita Goebertus Estrada, Buenaventura León León, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano, Jhon Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz, César Augusto Lorduy, Jorge Eliécer Tamayo, Margarita Restrepo, Inti Raúl Asprilla Reyes y Édward Rodríguez.
9. El día 15 de mayo de 2020 se presenta informe de la subcomisión, firmado por todos sus miembros. El informe fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 211 de 2020.

El informe se rindió en los siguientes términos:

1. Se presentaron 101 proposiciones (incluyendo artículos nuevos).
2. Las proposiciones presentadas pueden ser agrupadas en seis ejes temáticos:
 - 2.1. Cuestiones de denominación (asociadas en su mayoría al uso del término virtual o remoto).
 - 2.2. Cuestiones con relación a los facultados para convocar este tipo de sesiones y las causales que dan lugar a su convocatoria.
 - 2.3. Proposiciones con relación al objeto de aplicación de la ley (licencias de maternidad y paternidad).

- 2.4. Proposiciones que tienen como propósito adicionar lo referentes a sesiones mixtas o semipresenciales.
- 2.5. Asuntos varios sobre el procedimiento de las sesiones.
- 2.6. Temas de forma.
3. Se ha optado por la simplificación del articulado, proponiéndose ocho artículos con los siguientes contenidos:
 - 3.1. Objeto, causales para la convocatoria y competentes para convocarlas.
 - 3.2. Sesiones remotas (criterios y procedimiento).
 - 3.3. Sesiones mixtas (criterios y procedimiento).
 - 3.4. Plataforma
 - 3.5. Comisión de Modernización del Congreso de la República.
 - 3.6. Modernización del procedimiento legislativo en general.
 - 3.7. Interpretación integradora y excepciones.
 - 3.8. Vigencia y derogatoria.

De igual forma, se propuso una metodología de votación y se presentaron propuestas de proposiciones, que incluían los artículos nuevos por parte de la subcomisión a fin de simplificar el proyecto, conservando el contenido inicialmente presentado por los autores; proposiciones aditivas y modificativas y proposición de eliminación de artículos.

10. El día 18 de mayo de 2020 se discutió y aprobó en primer debate los proyectos de la referencia y se nombraron como ponentes a los Representantes a la Cámara: José Daniel López (C), Juan Fernando Reyes Kuri (C), Juan Manuel Daza Iguarán, Juanita Goebertus Estrada, Buenaventura León León, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano y Alfredo Deluque Zuleta.
11. En Sesión Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, los días 4 y 5 de junio de 2020, fue aprobado en segundo debate el proyecto de ley en estudio.
12. Mediante Acta MD-20, la Mesa Directiva de Honorable Comisión Primera del Senado de la República me designó como ponente para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 315 de 2020 Senado, 327 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número L 328 de 2020 Cámara, “por la cual se dictan medidas para la modernización del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones”.

III. FUNDAMENTO DEL PROYECTO

Los autores de esta importante y necesaria iniciativa consideran que la asistencia a sesiones de manera remota y el voto remoto es un mecanismo que ha sido implementado en otros congresos del mundo, conciliando así el derecho de los congresistas a deliberar y votar, a más del imperativo de que las

decisiones sean adoptadas con todas las garantías constitucionales y legales.

Para tales efectos presentaron este proyecto de ley, en el marco de la expansión del Coronavirus / COVID-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

De esta manera, sostienen que en este contexto se busca un balance entre dos prioridades:

1. *Que las instalaciones del Congreso de la República no contribuyan a la propagación de la pandemia. Según cifras de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, entre 4.000 y 5.000 personas visitan semanalmente el Capitolio Nacional y el Edificio Nuevo del Congreso durante periodo de sesiones. La evidencia científica indica que la reducción de la interacción social y el aislamiento físico de las personas reduce la propagación del virus.*
2. *Que la dinámica congresional no pare a pesar de la crisis de salud pública. Una eventual suspensión de las sesiones del Congreso de la República durante un periodo de tiempo prolongado (como ya viene ocurriendo) traería consigo el hundimiento por términos de iniciativas que ya llevan un camino recorrido en su trámite; principalmente, proyectos de acto legislativo, o proyectos de ley que completan su cuarto semestre de discusión. Así mismo, demora la discusión de otras reformas necesarias para el país, incluso algunas que pudieran llegar a requerirse para conjurar la crisis de salud pública en curso. Y, además, impide la posibilidad de realizar control político al Gobierno nacional, lo cual es especialmente lesivo para el principio de separación de poderes en el marco de un estado de excepción; e impide que el Congreso de la República se pronuncie sobre el estado de emergencia económica, social y ambiental decretado por el Presidente de la República, como lo exige el artículo 215 constitucional.*

Así pues bajo estas consideraciones, los autores resaltan la importancia de este proyecto de ley que propone la modificación de la Ley 5ª de 1992, a fin de crear un marco jurídico que oriente el desarrollo de sesiones remotas y voto remoto de las comisiones y plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Cabe anotar que esta posibilidad ya existe en otros parlamentos, como el de la Unión Europea, el chileno y el español.

Debe advertirse que el marco constitucional colombiano permite la suspensión del inicio de sesiones del Congreso de la República sin mayores requisitos (artículo 138 CN)¹. Pero una medida

mucho más responsable sería la propuesta en este proyecto, que serviría para conjurar los efectos que la crisis de salud pública actual (y otras futuras) genere sobre el trámite legislativo.

Por otra parte, anotan que las sesiones remotas y el voto remoto del Congreso de la República estarían fundamentados en el artículo 140 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: *“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”*. Una interpretación extensiva del artículo 140 serviría para ampliar 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 sea una desarrollada a través de plataformas tecnológicas o mezclando la presencial con lo remoto durante un periodo de tiempo determinado por razones de fuerza mayor o caso fortuito. No sobra recordar que para la época de promulgación de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992 no estaban disponibles los medios tecnológicos que hoy conocemos.

Por otro lado, podría señalarse que las sesiones remotas y el voto remoto pueden vulnerar el artículo 145 de la Constitución Política de Colombia, que 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”*, puesto que este artículo se refiere a la “asistencia”, lo cual implicaría estar presente en un determinado lugar. Sobre esta interpretación, vale la pena traer a colación lo expuesto por la doctrina española con respecto al artículo 79 de la Constitución de ese Estado, que se refiere a la “presencia” o “asistencia” de los miembros de las Cámaras:

“La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto este se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes para establecer los quórums de votación y para

diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale (...) Subrayado nuestro.

¹ **Artículo 138.** El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de

adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos. Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo. Como se ha señalado, el informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave”².

Los problemas interpretativos que se exponían en España fueron resueltos a favor de la posibilidad de la implementación del voto telemático, como es denominado el voto remoto en ese ordenamiento. Actualmente, este mecanismo de votación es usado para permitir el voto en casos de licencias de maternidad y paternidad de los diputados (y ahora será usado para evitar la comparecencia presencial de los diputados al Congreso en el marco de la pandemia del COVID-19). En ese sentido, en la reforma al Reglamento del Congreso de ese país³, se instauró un “*procedimiento telemático con verificación personal, aplicable a las votaciones que se produzcan en sesión plenaria respecto de las que exista certeza en cuanto al modo y momento en que se producirán*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, esto es, la no contrariedad de las sesiones remotas y el voto remoto con el ordenamiento constitucional colombiano sobre la reunión y funcionamiento del Congreso, se propone la modificación de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, a fin de permitir la introducción de las sesiones remotas y el voto remoto en sesiones de las comisiones y plenarios de Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Finalmente, se resalta que a pesar de la solución jurídica temporal contemplada en la Resolución número 0777 de 2020 de la Mesa Directiva de

la Cámara de Representantes “*Por medio de la cual se adoptan decisiones y medidas necesarias y procedentes para lograr en la Cámara de Representantes una eficiente labor legislativa, mientras subsista la declaración de Emergencia una Sanitaria, que signifique grave riesgo para la salud o la vida y por tanto, impiden la participación física de los congresistas, funcionarios y trabajadores*”, en la proposición aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes o por decisiones de la Mesa Directiva del Senado de la República para permitir sesiones remotas, no presenciales o mixtas, las cuales son completamente constitucionales y legales, se hace necesario una modificación de la Ley 5ª de 1992 para facilitar a futuro el desarrollo de sesiones remotas y mixtas cuando circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito así lo exijan.

De otro lado, el 10 de abril de 2020 la Mesa Directiva del Senado de la República, expidió la **Resolución número 181 “Por la cual se adoptan medidas que garanticen el desarrollo de sesiones no presenciales en el Senado de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno nacional. Para no interrumpir el normal funcionamiento de la rama legislativa”**, bajo las siguientes consideraciones:

- Que la Mesa Directiva del Senado de la República de Colombia, como órgano de orientación y dirección tiene dentro de sus atribuciones legales y constitucionales, la potestad de tomar las decisiones y medidas necesarias, procedentes y pertinentes a fin de garantizar la eficacia y eficiencia en su labor legislativa y administrativa, así como la expedición de normas complementarias de funcionamiento de la Secretaría General y las Secretarías de las Comisiones.
- Que al Secretario General del Senado de la República, le corresponde la Organización y buena marcha de su despacho conforme a las normas y procedimientos legales ya su vez, este, junto con la Mesa Directiva le corresponde la Organización Legislativa.
- Que el Gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020⁴, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, señalando en la parte considerativa, entre otros aspectos, “Que la adopción de medidas de rango legis-

² GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios” en Anuario de Derecho Parlamentario número 24, página 106. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwid6L-qnproAhWjTN8KHTuQBAlQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdialecto.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBjmyy4HZ7A03YYg>

³ http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1

⁴ **Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020**, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

lativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19”.

- Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, se dispuso en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020⁵ de las acciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el “aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19”, medida que fue prorrogada, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del 27 de abril de 2020, conforme a lo dispuesto en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020.
- Que el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020⁶, faculta a todas las ramas del

poder público y en todos los entes territoriales, para que realicen sesiones no presenciales, cuando por cualquier medio virtual y/o electrónico sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, siempre y cuando la sucesión de la comunicación ocurra de manera inmediata de acuerdo al medio empleado.

- Que el inciso tercero del artículo 124 superior y el literal b) del artículo 15 de la ley Estatutaria 134 de 1994 en las que se declara y se regulan los Estados de Excepción en Colombia prescriben que en los Estados de Excepción se prohíbe interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado.
- Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y en aras de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos, y en la prestación de los servicios en desarrollo de la labor legislativa, se hace necesario implementar de manera temporal, el desarrollo de sesiones de plenaria y comisiones, a través de sesiones no presenciales mientras perdure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.
- Que una de las principales medidas, recomendadas por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de información y comunicaciones, y los servicios de telecomunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos, sin interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni los órganos del Estado.

Así las cosas, se resolvió que el Senado de la República pueda adelantar sesiones Plenarias y Comisiones de forma no presencial previa convocatoria de sus Presidentes, para lo cual se utilizó cualquier medio tecnológico que lo permitiera, siempre y cuando se garantizarían su deliberación, fidelidad, votación y/o decisión, publicidad, transparencia e identidad, con miras a no interrumpir el normal funcionamiento de la rama legislativa. Para tales efectos se facultó al Secretario General del Senado de la República, para que expidiera los protocolos con el fin de poder sesionar de forma no presencial con el apoyo de la Dirección General Administrativa.

Producto de lo anterior, en el Senado de la República se discutieron aproximadamente 321 proyectos de acto legislativo y/o proyectos de ley,

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.

⁵ **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, con el objeto de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

⁶ **Decreto Legislativo 491 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*”.

“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

adicionalmente se adelantaron más de 19 sesiones de debates de control político.

No obstante, el día 9 de julio de 2020, previo estudio de constitucionalidad del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, según Boletín 115⁷ de esa Corporación, la Sala Plena de la Corte Constitucional garantizó la plena autonomía del Congreso de la República para determinar, conforme a su Reglamento y la Constitución Política, el ejercicio de sus competencias constitucionales como cabeza de uno de los órganos de poder público en la Democracia, y concluyó:

“Por esa razón declaró inconstitucional el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año que habilitaba la realización de sesiones no presenciales para que los miembros de órganos, corporaciones, salas, juntas o concejos colegiados de todas las ramas del poder público en todos los órdenes territoriales, pudieran deliberar y decidir.

*Esta habilitación en criterio de la Corte, era innecesaria por cuanto los reglamentos, la ley y la Constitución constituyen el régimen conforme al cual se surte el debido proceso de deliberación y decisión de las corporaciones y autoridades que integran las diversas ramas del poder público conforme a los **Reglamentos que obviamente pueden ser modificados siguiendo claros parámetros de constitucionalidad.***

Para el alto tribunal, las sesiones no presenciales allí autorizadas para deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, pertenece a la esfera de la independencia y autonomía de cada uno de los órganos que estructuran el poder público, y corresponde a determinaciones que derivan de la Constitución, de sus reglamentos y de la ley, lo cual hace innecesaria la intervención de otro órgano del poder público que intervengan en términos de habilitación.

La decisión de la Corte Constitucional se toma sin perjuicio de las garantías a la salud, el bienestar y en especial a la protección de quienes integran el Congreso de la República y su cuerpo de funcionarios y empleados. Y precisa además que corresponde al órgano ejecutivo del poder público facilitar los medios logísticos indispensables para que los demás órganos puedan ejercer con eficiencia y eficacia sus funciones constitucionales.

La sentencia solo surte efectos hacia el futuro. Las deliberaciones y decisiones virtuales del legislativo se entienden legítimamente emitidas durante la vigencia del artículo 12 del Decreto

Legislativo 491 del 28 de marzo del año que avanza, toda vez que, en principio, su constitucionalidad se presumía.

En consecuencia, con cinco (5) votos a favor y cuatro (4) salvamentos de voto, declaró inconstitucional el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año. Salvaron Voto los magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo y Gloria Stella Ortiz Delgado, por las siguientes dos razones:

La primera, porque se trataba de una regulación subsidiaria, en la medida en que estaba llamada a operar sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, y contenía una habilitación para que sus destinatarios pudiesen realizar sesiones no presenciales. Tratándose específicamente del Congreso de la República la disposición respetaba plenamente la autonomía de las cámaras legislativas, porque les permitía decidir autónomamente si optaban por sesiones presenciales o virtuales para efectuar el control político y la actividad legislativa que están en la obligación de adelantar. La norma era necesaria para generar seguridad jurídica sobre el proceder virtual ante la excepcionalidad generada por la pandemia.

La segunda razón, estuvo centrada en entender que, a partir de la absoluta excepcionalidad de la medida, acorde con las extraordinarias condiciones derivadas de la pandemia, las previsiones de virtualidad estaban orientadas a asegurar que las sesiones se cumplieren con pleno respeto de los principios que rigen la función del órgano legislativo, en particular en lo que tiene que ver con las posibilidades de deliberación, votación, participación y publicidad, razón por la que no era exigible constitucionalmente la sesión presencial”. (Negritillas fuera de texto).

En este orden de ideas se hace necesario reformar la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, a fin de adoptar medidas para la modernización del Congreso de la República y establecer las sesiones remotas, el voto remoto y las sesiones mixtas, tal y como se propone en la presente iniciativa de origen congresional.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

- CONSTITUCIONAL**

El artículo 114 de la Constitución señala que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. También dispone que el Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?El-Congreso-de-la-Rep%C3%BAblica-debe-decidir-de-manera-aut%C3%B3noma-e-independiente-la-realizaci%C3%B3n-de-sesiones-no-presenciales:-Corte-Constitucional-8957>

Por su parte, el artículo 151 de la Constitución contempla que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellos se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras (...).

• **LEGAL**

LEY 3ª DE 1992 “POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece que “*Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*”

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera. Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos” (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5ª DE 1992 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES”

El artículo 119, numeral 3, literal a) estipula que es competencia del Congreso de la República, discutir y aprobar mediante mayoría absoluta las Leyes Orgánicas que establezcan los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

• **TÍTULO**

Se propone modificar el título de la siguiente manera⁸, ya que las disposiciones aquí contenidas se propone incorporarlas directamente en la Ley 5ª de 1992, para cumplir con el objeto de esta iniciativa.

“Por medio de la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 para la modernización e implementación de herramientas tecnológicas para el funcionamiento del Congreso de la República, se implementan las

sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones”.

• **ARTÍCULO 1º.**

La parte inicial del artículo, los párrafos 1º, 2º, 3º y 4º se incorporan en el Artículo 2º mediante el cual se modifica y adiciona el Art. Artículo 85 de la Ley 5ª de 1992.

La expresión “*En cada tipo sesión deberán cumplirse las particularidades establecidas por la Ley 5ª de 1992 para cada una de ellas*” estaría sobrando toda vez que el contenido propuesto se rige por la Ley 5ª de 1992 al ser incorporado en la misma.

• **ARTÍCULO 2º.**

Se propone incorporar este Artículo 2º modificando y adicionando directamente el Artículo 85 de la Ley 5ª de 1992. De igual manera, se incluye la definición de sesiones remotas y se aclara que al decidirse la convocatoria a sesiones remotas o sesiones mixtas, la plenaria y las comisiones de la respectiva Cámara, deberán sesionar de esa manera.

Artículo 2º. Modifíquese y 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 y sesiones remotas o sesiones mixtas.

- ***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.*
- ***Son sesiones remotas o sesiones mixtas**, las que se realicen sólo cuando existan circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, incluyendo cuestiones de orden público, calamidad pública o desastre y que justifiquen estas modalidades de reunión y votación, se regirán por las siguientes condiciones:*

⁸ Título aprobado por la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes “*Por medio de la cual se dictan medidas para la modernización e implementación de herramientas tecnológicas para el funcionamiento del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones*”.

En las sesiones remotas todos los miembros de las comisiones y plenarias deberán sesionar a través de la plataforma o medio que se disponga, salvo las mesas directivas que podrán asistir presencialmente al respectivo salón o recinto.

En las sesiones mixtas cada bancada deberá delegar el número de congresistas establecido por la Mesa Directiva, según el número proporcional de curules que cada bancada ocupe en el Congreso de la República, sin que ninguna bancada pueda tener menos de un (1) delegado.

Las bancadas son autónomas para la escogencia de sus delegados. Podrán designarse delegados para cada sesión. En todo caso, deberá informarse con antelación a la Mesa Directiva respectiva, el o los nombres de quienes sean delegados.

Los demás Senadores de la República y Representantes a la Cámara participarán en las sesiones de manera remota, quienes, en virtud del principio de igualdad, los derechos de representación política y el sistema de partidos en Colombia, tendrán las mismas condiciones y derechos para efectos de asistencia, excusas, y participación en los debates y votaciones, de quienes asistan presencialmente.

Parágrafo 1º. Las sesiones remotas y mixtas serán convocadas por decisión del Presidente del Senado de la República o del Presidente de la Cámara de Representantes o por determinación escrita de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara, sobre la decisión de convocar y del tipo de sesiones a desarrollar; prevaleciendo siempre la decisión escrita de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara.

Parágrafo 2º. Bajo la modalidad de sesiones remotas o sesiones mixtas se podrán llevar a cabo las siguientes sesiones:

1. Sesiones ordinarias y extraordinarias de la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
2. Sesiones ordinarias y extraordinarias de las Comisiones Constitucionales.
3. Sesiones reservadas y privadas.
4. Sesiones de las Comisiones Legales.
5. Sesiones de las Comisiones Accidentales.
6. Sesiones de las Comisiones Especiales.
7. La Junta Preparatoria contenida en los artículos 12 y 14 de la Ley 5ª de 1992.
8. El inicio y cierre de las sesiones de las Cámaras.
9. Sesiones Especiales convocadas por cualquiera de las Cámaras.
10. Para las elecciones de las Mesas Directivas de plenarias y comisiones, de los secretarios y Subsecretarios Generales de Senado y Cámara y de la Direcciones Administrativas, así como los Secretarios Generales de las Comisiones de los que trata la Ley 5ª de 1992. Cuando se hagan estas elecciones por plataformas remotas, las mismas se realizarán por voto nominal y público.

11. Sesiones del Congreso pleno.

Parágrafo 3º. En los casos no señalados taxativamente, las normas de la Ley 5ª de 1992, deberán interpretarse en el sentido que permitan la aplicación de las sesiones remotas y las sesiones mixtas autorizadas.

En todo caso, las normas de la Ley 5ª de 1992, deberán interpretarse en el sentido que permitan la utilización de medios tecnológicos, así como el uso de la firma digital, bajo el criterio de equivalencia funcional, para la presentación de los actos propios del Congreso de la República.

Al decidirse la convocatoria a sesiones remotas o de sesiones mixtas, la plenarias y las comisiones de la respectiva Cámara deberán sesionar de esa manera.

Por medio de las sesiones remotas y las sesiones mixtas no podrán implementarse decisiones que impliquen voto secreto.

Parágrafo 4º. Las sesiones remotas que se realicen bajo las circunstancias excepcionales, se regirán por los siguientes lineamientos:

1. El Secretario o los funcionarios correspondientes deberán garantizar que se pueda consultar en línea el orden del día, los impedimentos, proposiciones, constancias y votaciones de la sesión a través de la plataforma tecnológica. De igual forma, se verificará el cumplimiento de los requisitos de publicidad.
2. Al inicio de la sesión y de cada votación, el Secretario verificará la identidad del Congresista o funcionario presente y para tal efecto utilizará la herramienta dispuesta por la plataforma tecnológica.
3. El apremio contenido en el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992 podrá realizarse en las sesiones remotas.
4. Para participar en el debate, el Presidente o cualquiera de los Vicepresidentes, tendrán que cambiar de rol dentro de la plataforma tecnológica, a fin de tener las mismas funcionalidades y restricciones que los demás congresistas.
5. Ningún Senador o Representante podrá retirarse de la plataforma cuando cerrada la discusión, hubiera de procederse a la votación.
6. En las sesiones remotas, podrán realizarse votaciones ordinarias y nominales. En estos casos, no se aplicará la restricción temporal establecida en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992.
7. Se garantizará la participación de funcionarios y particulares en la plataforma tecnológica, a partir de la creación de usuarios determinados, conforme al rol que ejercerán.
8. En el acta de la respectiva sesión se deberá indicar que la misma se realizó como sesión remota.

• **ARTÍCULO 3°.**

El Artículo 3° sobre las sesiones mixtas se incorporó en el Artículo 2°.

• **ARTÍCULO 4°.**

Este artículo es adicionado a la Ley 5ª de 1992 como un artículo nuevo, que sería el Artículo 85A. Se elimina el No. 6 toda vez que se incorpora en la Ley del Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes y por consiguiente se aplican todas las disposiciones allí incorporadas.

En el párrafo 1° se elimina, especialmente por la expresión “se deberá garantizar que el congresista pueda deliberar y votar por cualquier medio idóneo ya sea por audio y/o video en tiempo real que permita su plena identificación personal, de lo cual dará fe el respectivo secretario de la plenaria o comisión”, pues se considera improcedente y se sale de la estructura de las sesiones remotas. Se elimina la parte final del párrafo 3°, pues podría interpretarse en el sentido que con respecto a algunos participantes del proceso no se produciría robo de información.

Artículo 4°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 85A. Sobre la plataforma tecnológica.
El Congreso de la República deberá contar con una plataforma tecnológica que permita la presentación de los actos propios del Congreso. Asimismo, la plataforma tecnológica que se emplee para las sesiones presenciales, remotas o sesiones mixtas, deberá cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser compatibles entre ellas, de tal forma que sea posible realizar sesiones del Congreso en pleno o sesiones conjuntas de las comisiones.
2. Permitir la creación de usuarios determinados para los miembros de las Cámaras, los Ministros de Despacho y servidores estatales para que puedan cumplir sus roles dentro de las sesiones. Los particulares que participen en estas sesiones tendrán un usuario de acuerdo con el rol que ejercen.
3. Permitir la consulta abierta y permanente en línea del orden del día, de los impedimentos, proposiciones, constancias, votaciones y demás documentos pertinentes para el trámite legislativo, tanto en las sesiones presenciales, como en las sesiones remotas o mixtas.
4. Posibilitar la verificación de la asistencia de los Congresistas y funcionarios a través de un mecanismo de identificación personal y que permita la interacción por audio y video en tiempo real, durante las respectivas sesiones.
5. Permitir la radicación de proyectos de acto legislativo, proyectos de ley, ponencias, impedimentos, proposiciones, constancias o cualquier otro documento pertinente para el trámite legislativo a través de la plataforma

tecnológica, verificando la identidad de la persona que radique. Así mismo, las Secretarías Generales deben garantizar la publicación de todos estos documentos en tiempo real, tanto durante sesiones presenciales, como sesiones remotas o mixtas.

6. Garantizar la materialización y el cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 y sus modificaciones o normas equivalentes, para adelantar todos los tipos de sesiones autorizadas en el artículo 1° de la presente ley, atendiendo sus particularidades.
7. Permitir el registro de solicitudes de palabra, moción de orden, moción de procedimiento, constancias o réplicas, indicándose la hora de la solicitud y el turno para intervenir.
8. Garantizar que se pueda efectuar manejo central del uso de la palabra y la apertura y cierre del micrófono, en el orden que establezca el respectivo presidente.
9. Posibilitar el traslado de los congresistas a otra sala de la plataforma durante la discusión y votación de sus impedimentos y recusaciones. Esta sala deberá carecer de audio y video durante la votación respectiva.
10. Visualizar el número de congresistas que se encuentran conectados e informar de manera automática el tipo de quorum existente.
11. Se deberá garantizar la consulta pública, en línea y en tiempo real de todos estos documentos.

Parágrafo 1°. En el evento de sesiones remotas y en caso de presentarse problemas de conectividad con la plataforma tecnológica inicialmente prevista para tal efecto, se deberá garantizar que el congresista pueda deliberar y votar por cualquier medio idóneo ya sea por audio y/o video en tiempo real que permita su plena identificación personal, de lo cual dará fe el respectivo secretario de la plenaria o comisión y se dejará la constancia respectiva.

Parágrafo 2°. Dentro de los diez (10) días siguientes a la vigencia de la presente ley, las cámaras deberán iniciar las actuaciones, si así es necesario, para la contratación de las herramientas tecnológicas y el personal requerido para su implementación.

Parágrafo 3°. Para las Sesiones Reservadas y Privadas, la plataforma tecnológica deberá garantizar la debida reserva sumarial y privacidad de las mismas, evitando a través de mecanismos de encriptación, software y seguridad informática que se puedan desarrollar y llevar a cabo, sin que exista riesgos de intromisión, manipulación o “hacking” por parte de personas distintas a los congresistas, secretarios generales y personal debidamente acreditado en las plenarias, comisiones constitucionales, legales y especiales.

• **ARTÍCULO 5°.**

El Artículo 5°. Comisión de Modernización del Congreso de la República se adiciona a la Ley 5ª

de 1992 como un artículo nuevo y se le adiciona el título correspondiente.

Artículo 5°. Comisión de Modernización del Congreso de la República. Adiciónese un Título y un Artículo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Artículo <63-9>. Naturaleza, composición y período. *La Comisión de Modernización del Congreso de la República es una comisión especial. Está integrada por cuatro Senadores de la República y cuatro Representantes a la Cámara, elegidos por la plenaria de la respectiva Cámara Legislativa, dentro de los 15 días siguientes a la iniciación del cuatrienio constitucional, para un período de cuatro (4) años.*

La elección se hará de tal forma que estén representadas las bancadas. Las minorías tendrán participación en la conformación de la Comisión a través de la bancada mayoritaria entre las minoritarias.

Los partidos declarados en oposición tendrán participación en la conformación de la comisión, garantizando el derecho fundamental a la oposición del que trata la Ley 1909 de 2018.

El Presidente del Senado de la República y el Presidente de la Cámara de Representantes hacen parte de la Comisión por derecho propio.

El Presidente y Vicepresidente de la Comisión serán escogidos por sus miembros, con las mayorías dispuestas en la ley.

Los Secretarios Generales y los Directores Administrativos de ambas Cámaras asisten a las sesiones de la Comisión con voz pero sin voto.

Parágrafo. *El Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas de la Cámara de Representantes y el Jefe de la División de Planeación y Sistema del Senado de la República serán órganos consultivos y asesores técnicos de la Comisión de Modernización del Congreso de la República.*

• **Artículo 6°.**

El artículo 6°. *Mecanismos para la modernización del Congreso de la República, es adicionado a la Ley 5ª de 1992 como un artículo nuevo y se le adiciona el título correspondiente. Se suprime lo referente al presupuesto, ya que se considera que al estar incorporado en la Ley 5ª de 1992 su implementación es de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, se desconoce el valor que esto pueda generar.*

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 85B. Mecanismos para la modernización del Congreso de la República. *Para la presentación de los actos propios del Congreso, así como para la presentación y/o radicación de proyectos de ley, proyectos de acto legislativo, proposiciones, ponencias y/o impedimentos, los congresistas deberán utilizar la plataforma tecnológica. En todo caso, se deberá garantizar la*

consulta pública, en línea y en tiempo real de todos estos documentos.

Las normas de la Ley 5ª de 1992 deberán interpretarse en el sentido que permitan la utilización de medios tecnológicos, así como el uso de documentos digitales y firma digital, bajo el criterio de equivalencia funcional, para la presentación de los actos propios del Congreso de la República.

Parágrafo. *Para llevar a cabo las acciones pertinentes para la modernización e implementación del objeto de la presente, se destinará el 15% del rubro de inversión del presupuesto anual del Congreso de la República.*

• **ARTÍCULO 7°.**

Artículo 7°. Audiencias Públicas. Adiciónese un inciso al Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. *Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.*

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

Las audiencias públicas para que las personas naturales y jurídicas presenten observaciones u opiniones sobre los proyectos de ley y de acto legislativo, podrán realizarse a través de medios tecnológicos. También se podrá habilitar la participación a través de estos medios.

Parágrafo. *Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.*

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

• **ARTÍCULO 8°.**

El Artículo 8° se incorpora como un parágrafo al Artículo 2° y se modifica el inciso segundo así “Por medio de las sesiones remotas y las sesiones mixtas no podrán implementarse decisiones que impliquen voto secreto.”

• **ARTÍCULO 9°.**

Se mantiene el Artículo 9° como otras disposiciones que se implementan en el presente proyecto de ley según lo dispone su título.

Artículo 9º. Sesiones remotas y mixtas en las corporaciones administrativas. Las corporaciones administrativas de las entidades territoriales podrán adoptar normas para establecer las sesiones remotas, el voto remoto y las sesiones mixtas, siempre y cuando existan circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, incluyendo cuestiones de orden público, calamidad pública, emergencia sanitaria debidamente certificada por las autoridades competentes, o desastre y que justifiquen estas modalidades de reunión y votación.

Parágrafo 1º. Las sesiones remotas o las sesiones mixtas de las que trata este artículo solo podrán extenderse durante el tiempo que dure la circunstancia excepcional que le dio origen.

Parágrafo 2º. La convocatoria a sesiones remotas o de sesiones mixtas, se hará por comunicación escrita del Presidente de la Corporación o por quien haga sus veces, quien deberá notificar a sus miembros o por decisión escrita de la mitad más uno de los miembros.

Parágrafo 3º. Las corporaciones administrativas de las entidades territoriales podrán deliberar en las sesiones remotas o mixtas utilizando Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

• **ARTÍCULO 10.**

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede particular.

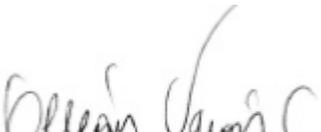
Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del

congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”⁹.

VII. PROPOSICIÓN

En consideración con los argumentos ampliamente expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 315 de 2020 Senado, 327 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 328 de 2020 Cámara, por la cual se dictan medidas para la modernización del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones, conforme con el texto propuesto.

Cordialmente



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 315 DE 2020 SENADO, 327 DE 2020 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 para la modernización e implementación de herramientas tecnológicas para el funcionamiento del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la modernización del Congreso de la República y establecer las sesiones remotas, el voto remoto y las sesiones mixtas. Esto siempre y cuando existan circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, incluyendo cuestiones de orden público, calamidad pública o desastre y que justifiquen estas modalidades de reunión y votación.

Artículo 2º. Modifíquese y adiciónese el Artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, Radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

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, reservadas y sesiones remotas o sesiones mixtas.

- **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.
- **Son sesiones remotas o sesiones mixtas**, las que se realicen sólo cuando existan circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, incluyendo cuestiones de orden público, calamidad pública o desastre y que justifiquen estas modalidades de reunión y votación, se regirán por las siguientes condiciones.

En las sesiones remotas todos los miembros de las comisiones y plenarias deberán sesionar a través de la plataforma o medio que se disponga, salvo las mesas directivas que podrán asistir presencialmente al respectivo salón o recinto.

En las sesiones mixtas cada bancada deberá delegar el número de congresistas establecido por la Mesa Directiva, según el número proporcional de curules que cada bancada ocupe en el Congreso de la República, sin que ninguna bancada pueda tener menos de un (1) delegado.

Las bancadas son autónomas para la escogencia de sus delegados. Podrán designarse delegados para cada sesión. En todo caso, deberá informarse con antelación a la Mesa Directiva respectiva, el o los nombres de quienes sean delegados.

Los demás Senadores de la República y Representantes a la Cámara participarán en las sesiones de manera remota, quienes, en virtud del principio de igualdad, los derechos de representación política y el sistema de partidos en Colombia, tendrán las mismas condiciones y derechos para efectos de asistencia, excusas, y participación en los debates y votaciones, de quienes asistan presencialmente.

Parágrafo 1º. Las sesiones remotas y mixtas serán convocadas por decisión del Presidente del

Senado de la República o del Presidente de la Cámara de Representantes o por determinación escrita de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara, sobre la decisión de convocar y del tipo de sesiones a desarrollar; prevaleciendo siempre la decisión escrita de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara.

Parágrafo 2º. Bajo la modalidad de sesiones remotas o sesiones mixtas se podrán llevar a cabo las siguientes sesiones:

1. Sesiones ordinarias y extraordinarias de la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
2. Sesiones ordinarias y extraordinarias de las Comisiones Constitucionales.
3. Sesiones reservadas y privadas.
4. Sesiones de las Comisiones Legales.
5. Sesiones de las Comisiones Accidentales.
6. Sesiones de las Comisiones Especiales.
7. La Junta Preparatoria contenida en los artículos 12 y 14 de la Ley 5ª de 1992.
8. El inicio y cierre de las sesiones de las Cámaras.
9. Sesiones Especiales convocadas por cualquiera de las Cámaras.
10. Para las elecciones de las Mesas Directivas de plenarias y comisiones, de los secretarios y Subsecretarios Generales de Senado y Cámara y de la Direcciones Administrativas, así como los Secretarios Generales de las Comisiones de los que trata la Ley 5ª de 1992. Cuando se hagan estas elecciones por plataformas remotas, las mismas se realizarán por voto nominal y público.
11. Sesiones del Congreso Pleno.

Parágrafo 3º. En los casos no señalados taxativamente, las normas de la Ley 5ª de 1992, deberán interpretarse en el sentido que permitan la aplicación de las sesiones remotas y las sesiones mixtas autorizadas.

En todo caso, las normas de la Ley 5ª de 1992, deberán interpretarse en el sentido que permitan la utilización de medios tecnológicos, así como el uso de la firma digital, bajo el criterio de equivalencia funcional, para la presentación de los actos propios del Congreso de la República.

Al decidirse la convocatoria a sesiones remotas o de sesiones mixtas, la Plenaria y todas las comisiones de la respectiva Cámara deberán sesionar de esa manera.

Por medio de las sesiones remotas y las sesiones mixtas no podrán implementarse decisiones que impliquen voto secreto.

Parágrafo 4º. Las sesiones remotas que se realicen bajo las circunstancias excepcionales, se regirán por los siguientes lineamientos:

1. El Secretario o los funcionarios correspondientes deberán garantizar que se pueda consultar en línea el orden del día, los impe-

- dimentos, proposiciones, constancias y votaciones de la sesión a través de la plataforma tecnológica. De igual forma, se verificará el cumplimiento de los requisitos de publicidad.
2. Al inicio de la sesión y de cada votación, el Secretario verificará la identidad del Congresista o funcionario presente y para tal efecto utilizará la herramienta dispuesta por la plataforma tecnológica.
 3. El apremio contenido en el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992 podrá realizarse en las sesiones remotas.
 4. Para participar en el debate, el Presidente o cualquiera de los Vicepresidentes, tendrán que cambiar de rol dentro de la plataforma tecnológica, a fin de tener las mismas funcionalidades y restricciones que los demás congresistas.
 5. Ningún Senador o Representante podrá retirarse de la plataforma cuando cerrada la discusión, hubiera de procederse a la votación.
 6. En las sesiones remotas, podrán realizarse votaciones ordinarias y nominales. En estos casos, no se aplicará la restricción temporal establecida en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992.
 7. Se garantizará la participación de funcionarios y particulares en la plataforma tecnológica, a partir de la creación de usuarios determinados, conforme al rol que ejercerán.
 8. En el acta de la respectiva sesión se deberá indicar que la misma se realizó como sesión remota.

Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 85A. Sobre la plataforma tecnológica. El Congreso de la República deberá contar con una plataforma tecnológica que permita la presentación de los actos propios del Congreso. Asimismo, la plataforma tecnológica que se emplee para las sesiones presenciales, remotas o sesiones mixtas, deberá cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser compatibles entre ellas, de tal forma que sea posible realizar sesiones del Congreso en pleno o sesiones conjuntas de las comisiones.
2. Permitir la creación de usuarios determinados para los miembros de las Cámaras, los Ministros de Despacho y servidores estatales para que puedan cumplir sus roles dentro de las sesiones. Los particulares que participen en estas sesiones tendrán un usuario de acuerdo con el rol que ejercen.
3. Permitir la consulta abierta y permanente en línea del orden del día, de los impedimentos, proposiciones, constancias, votaciones y demás documentos pertinentes para el trámite legislativo, tanto en las sesiones presenciales, como en las sesiones remotas o mixtas.

4. Posibilitar la verificación de la asistencia de los Congresistas y funcionarios a través de un mecanismo de identificación personal y que permita la interacción por audio y vídeo en tiempo real, durante las respectivas sesiones.
5. Permitir la radicación de proyectos de acto legislativo, proyectos de ley, ponencias, impedimentos, proposiciones, constancias o cualquier otro documento pertinente para el trámite legislativo a través de la plataforma tecnológica, verificando la identidad de la persona que radique. Así mismo, las Secretarías Generales deben garantizar la publicación de todos estos documentos en tiempo real, tanto durante sesiones presenciales, como sesiones remotas o mixtas.
6. Permitir el registro de solicitudes de palabra, moción de orden, moción de procedimiento, constancias o réplicas, indicándose la hora de la solicitud y el turno para intervenir.
7. Garantizar que se pueda efectuar manejo central del uso de la palabra y la apertura y cierre del micrófono, en el orden que establezca el respectivo presidente.
8. Posibilitar el traslado de los congresistas a otra sala de la plataforma durante la discusión y votación de sus impedimentos y recusaciones. Esta sala deberá carecer de audio y video durante la votación respectiva.
9. Visualizar el número de congresistas que se encuentran conectados e informar de manera automática el tipo de quorum existente.
10. Se deberá garantizar la consulta pública, en línea y en tiempo real de todos estos documentos.

Parágrafo 1º. Dentro de los diez (10) días siguientes a la vigencia de la presente ley, las cámaras deberán iniciar las actuaciones, si así es necesario, para la contratación de las herramientas tecnológicas y el personal requerido para su implementación.

Parágrafo 2. Para las Sesiones Reservadas y Privadas, la plataforma tecnológica deberá garantizar la debida reserva sumarial y privacidad de las mismas, evitando a través de mecanismos de encriptación, software y seguridad informática que se puedan desarrollar y llevar a cabo, sin que exista riesgos de intromisión, manipulación o "hacking".

Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 85B. Mecanismos para la modernización del Congreso de la República. Para la presentación de los actos propios del Congreso, así como para la presentación y/o radicación de proyectos de ley, proyectos de acto legislativo, proposiciones, ponencias y/o impedimentos, los congresistas deberán utilizar la plataforma tecnológica. En todo caso, se deberá garantizar la consulta pública, en línea y en tiempo real de todos estos documentos.

Las normas de la Ley 5ª de 1992 deberán interpretarse en el sentido que permitan la utilización de medios tecnológicos, así como el uso de documentos digitales y firma digital, bajo el criterio de equivalencia funcional, para la presentación de los actos propios del Congreso de la República.

Artículo 5º. Comisión de Modernización del Congreso de la República. Adiciónese un Título y un Artículo a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Artículo <63-9>. Naturaleza, composición y período. La Comisión de Modernización del Congreso de la República es una comisión especial. Está integrada por cuatro Senadores de la República y cuatro Representantes a la Cámara, elegidos por la plenaria de la respectiva Cámara Legislativa, dentro de los 15 días siguientes a la iniciación del cuatrienio constitucional, para un período de cuatro (4) años.

La elección se hará de tal forma que estén representadas las bancadas. Las minorías tendrán participación en la conformación de la Comisión a través de la bancada mayoritaria entre las minoritarias.

Los partidos declarados en oposición tendrán participación en la conformación de la comisión, garantizando el derecho fundamental a la oposición del que trata la Ley 1909 de 2018.

El Presidente del Senado de la República y el Presidente de la Cámara de Representantes hacen parte de la Comisión por derecho propio.

El Presidente y Vicepresidente de la Comisión serán escogidos por sus miembros, con las mayorías dispuestas en la ley.

Los Secretarios Generales y los Directores Administrativos de ambas Cámaras asisten a las sesiones de la Comisión con voz, pero sin voto.

Parágrafo. El Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas de la Cámara de Representantes y el Jefe de la División de Planeación y Sistema del Senado de la República serán órganos consultivos y asesores técnicos de la Comisión de Modernización del Congreso de la República.

Artículo 6º. Audiencias Públicas. Adiciónese un inciso al Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

Las audiencias públicas para que las personas naturales y jurídicas presenten observaciones u opiniones sobre los proyectos de ley y de acto legislativo, podrán realizarse a través de medios tecnológicos. También se podrá habilitar la participación a través de estos medios.

Parágrafo. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las Secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarios de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

Artículo 7º. Sesiones remotas y mixtas en las corporaciones administrativas. Las corporaciones administrativas de las entidades territoriales podrán adoptar normas para establecer las sesiones remotas, el voto remoto y las sesiones mixtas, siempre y cuando existan circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito, incluyendo cuestiones de orden público, calamidad pública, emergencia sanitaria debidamente certificada por las autoridades competentes, o desastre y que justifiquen estas modalidades de reunión y votación.

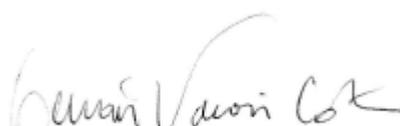
Parágrafo 1º. Las sesiones remotas o las sesiones mixtas de las que trata este artículo solo podrán extenderse durante el tiempo que dure la circunstancia excepcional que le dio origen.

Parágrafo 2º. La convocatoria a sesiones remotas o de sesiones mixtas, se hará por comunicación escrita del Presidente de la Corporación o por quien haga sus veces, quien deberá notificar a sus miembros o por decisión escrita de la mitad más uno de los miembros.

Parágrafo 3º. Las corporaciones administrativas de las entidades territoriales podrán deliberar en las sesiones remotas o mixtas utilizando Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República