



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

**Intervención de la Corporación Viva la Ciudadanía en el foro virtual sobre el proyecto de Ley Orgánica No. 315 de 2020 Senado – 327 de 2020 Cámara Acumulado con el PL 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”.**

## **La democracia suspendida**

El Covid19 creó un escenario que para muchos era impensable, no sólo ha cambiado radicalmente la forma en que nos relacionamos en nuestros ámbitos más íntimos, sino que tiene grandes efectos en las dinámicas de participación, asociación y el ejercicio de la ciudadanía. Lo que antes se concebía como un ejercicio de control presencial ahora debe gestionarse en la virtualidad, por eso nos preguntamos ¿está la democracia en pausa debido a la pandemia?

La respuesta es sí y no, las instituciones pareciese que siguieron funcionando, pero su deber como interlocutores con la ciudadanía parece que fue olvidado o relegado. Muchos gobiernos en el mundo han optado por utilizar poderes excepcionales que les conceden las constituciones y los ordenamientos jurídicos para poder adoptar medidas inmediatas que les permitan enfrentar la crisis desatada por el Covid19. Sin embargo, estas medidas tienen el riesgo de que los mandatarios las utilicen de forma desproporcionada o sin límite de tiempo, lo que puede generar graves afectaciones al Estado de derecho, la división de poderes, un recorte masivo de derechos civiles y sociales, entre otras.

En Colombia la declaratoria del Estado de emergencia coincidió con el inicio del período de sesiones ordinarias del Congreso de la República. Mientras el ejecutivo nacional, en uso de las facultades extraordinarias que le otorga la constitución y la ley para enfrentar situaciones como la pandemia, el Congreso de Colombia comenzó a reunirse formalmente por medios virtuales, casi un mes después del inicio de la legislatura. No tramitó ninguna ley orientada a la pandemia, no abordó ninguna de las normas expedidas por el Gobierno, ni ejerció su función de control político ante la avalancha de medidas emitidas por el gobierno nacional cuando, incluso, algunas de ellas no estaban directamente relacionadas con la atención de la pandemia.

La ley colombiana contempla la posibilidad de hasta de 3 prórrogas del estado de excepción, de las que el presidente Duque ha utilizado una, por lo cual el celo

democrático debe ser mayor, pues la tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo puede romper el equilibrio de poderes que garantiza el Estado social y democrático de derecho. El Congreso de la República no puede renunciar de facto a ejercer el poder del control político ni a cerrar las posibilidades de convocar a un debate amplio y pluralista sobre la forma como se está regulando la vida social y política del país. Aunque se requieren medidas inmediatas, dada la velocidad creciente del contagio del Covid-19, las medidas de prevención no pueden eliminar el papel de los otros poderes públicos y menos marginar a la ciudadanía de participar en los asuntos que le conciernen directamente.

En muchos lugares se han visto los mecanismos de participación ciudadana como superfluos, como un lujo de democracias liberales, esto de verla como una instancia de legitimación democrática encontró sus límites en la cuarentena porque, en gran medida, no se entiende su potencial para construir políticas públicas eficaces en momentos de crisis. Por el contrario, se ha relegado casi a un ejercicio vacío e instrumental que ni siquiera hoy se ha realizado para legitimar los proyectos y políticas de los gobiernos y órganos legislativos en los diferentes escenarios territoriales.

Pareciese que los mecanismos implementados para salir de esta situación son los mismos de siempre, se consulta a los mismos de siempre y se deja fuera a los mismos de siempre también. Los espacios de participación no generan equidad, sino que aumentan la que no existe. Profundizan la exclusión y rompen el necesario equilibrio de poderes en los Estados nacionales y Colombia parece que no es la excepción a esta situación.

Hoy la idea de un gobierno, congreso y cortes abiertas a la participación y al control ciudadano es sumamente importante, la legitimidad de estas instituciones se encuentra en el lugar más débil posible, y solo la participación efectiva y real de la ciudadanía puede permitir que las decisiones adoptadas por el ejecutivo, parlamentarios y jueces respondan a las necesidades y problemáticas que tanto la pandemia como las acciones para mitigarla han generado en las sociedades.

Este puede ser un momento para repensar cómo nos vamos a vincular como sociedad y encontrar nuevas formas, nuevos andamiajes para la democracia y poner a funcionar de nuevo una democracia que pareciese entró en el letargo de las instituciones que se niegan a escuchar las necesidades y clamores de la sociedad que reclaman tener voz en las decisiones que se están tomando, para que estas realmente adopten medidas que les permita salir de la crisis que nos ha sumido esta nueva emergencia sanitaria.

**a) Sobre las garantías del proceso legislativo y la participación ciudadana.**

Las garantías dentro del proceso legislativo y el ejercicio de control por parte de la ciudadanía, que eran un principio relativamente constante y defendido por cualquier integrante de un cuerpo colegiado, hoy se ve en riesgo. No solo por las dificultades que ha traído la transición hacia la virtualidad, sino, porque esta ha imposibilitado que el principio de la participación se garantice, tanto para los parlamentarios como para el control ciudadano.

Aunque en la pasada legislatura, con las sesiones virtuales se logró la transmisión masiva de los debates y sesiones de sus células y cámaras por diferentes medios de comunicación, y ha utilizado de manera más activa las redes sociales como mecanismo de difusión para que los ciudadanos accedan a la información, este avance se ha hecho solo en una vía, pues lo que se ha generado es una gran resonancia a los debates parlamentarios, pero, en contraposición ha vulnerado el derecho a la participación de los parlamentarios y ciudadanos. No es necesario ir muy lejos para evidenciar esto, el pasado 30 de abril cinco congresistas tomaron la decisión de ir presencialmente al capitolio y sesionar de manera virtual desde allí, dado que les era imposible intervenir en los debates, porque las mesas directivas simplemente silenciaban o cortaban sus intervenciones<sup>1</sup>.

Pero este no es el punto más grave de las dificultades que ha presentado la virtualidad en relación con las garantías para la participación. Hoy la seguridad contra ataques informáticos y el funcionamiento eficaz del legislativo recae sobre los ingenieros y técnicos que prestan sus servicios a la corporación, son ellos quienes tienen realmente el poder de decidir a quien silenciar o no, incluso de suspender o no el funcionamiento del órgano colegial, esto es sumamente riesgoso.

Además, otra de las dificultades que ha presentado la virtualidad es una falsa asistencia de los parlamentarios/as a las sesiones remotas. Casos como el del representante Edward Rodríguez quien salió a trotar a la mitad de una votación de un proyecto de ley<sup>2</sup> muestran que no existen herramientas tecnológicas que evidencien la presencia de los parlamentarios y que sean estos quienes realmente voten. En el caso de que el representante hubiese sido víctima de robo o pérdida de su celular mientras corría y era encontrado por cualquier ciudadano, este pudo haber votado en nombre del representante y pudo definir si un proyecto se hundía o se aprobaba. Situación que muestra la fragilidad del legislativo en esta forma de sesionar.

<sup>1</sup> [“Cinco representantes regresan al Congreso”](#). Las dos orillas (30 de abril de 2020)

<sup>2</sup> [“Hay que reinventarnos”: congresista que salió a trotar en plena votación](#). Semana (18 de junio de 2020)

Si lo que se quiere es brindar las garantías en el proceso legislativo es necesario dotar a los parlamentarios de medios y herramientas que garanticen que su seguridad, como su identidad puedan verse resguardadas, la implementación de identificadores de huellas portátiles puede ser una solución al control del quorum y la presencia de los congresistas en las sesiones. De esta forma, si algún parlamentario desea ausentarse y alguien decide pedir la rectificación del quorum se puede evidenciar la ausencia del parlamentario o simplemente levantar la sesión por la ausencia del congresista.

En la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por ejemplo, han habilitado un canal de comunicación directo con la ciudadanía para recibir comentarios y preguntas<sup>3</sup>, no solo en relación con los proyectos que allí se tramiten, sino, con otras disposiciones y funciones que posee el órgano legislativo y que se vieron suspendidos por razón de la pandemia. Por tal motivo, consideramos que debe incluirse dentro de este artículo que se establecerá un canal de recepción de preguntas y comentarios por parte de la ciudadanía y que la realización de audiencias públicas debe garantizar las condiciones mínimas de participación de quienes asisten a estas y privilegiar la voz de los ciudadanos que previamente se inscribieron.

Ahora bien, en relación con el proyecto, el párrafo 4 del artículo 2 y el artículo 4 del proyecto de ley que busca crear las sesiones virtuales y habla sobre la plataforma tecnológica dentro de la ley 5 para dar las Garantías de Participación de los asistentes en las sesiones virtuales no presenciales, plantea un retroceso en lo que concierne a la participación de los parlamentarios y de los ciudadanos en medidas extraordinarias como estas. Pues atropella el derecho al voto de los congresistas y limita de manera significativa la participación ciudadana en el trámite de los proyectos de ley, pues no se garantiza que los parlamentarios puedan presentar proposiciones de manera constante y permanente en el trámite de los proyectos, impidiendo que se levante o convoque a sesiones informales para escuchar opiniones de expertos o que se citen audiencias públicas. Aunque el artículo 7 del proyecto mencione algunos aspectos en relación con las audiencias públicas.

La participación ciudadana es una de las grandes ausencias en el proyecto. Las audiencias públicas que es uno, por no decir, el más importante espacio de intervención de la ciudadanía en el trámite de los proyectos de ley, se ve relegado en el artículo 7 del proyecto a la posibilidad de recibir recomendaciones o comentarios sobre los proyectos en las sesiones virtuales no presenciales, mediante la inscripción de los ciudadanos de manera oportuna y contando con los medios de acceso (conexión estable, computador o dispositivo móvil) Esto

<sup>3</sup> [Asamblea Legislativa](#). Canal de comunicación de la asamblea de Costa Rica con sus ciudadanos.

nos trae de nuevo a una discusión sobre la capacidad del Congreso de permitir una participación más activa de la ciudadanía que está supeditada a la disposición de herramientas tecnológicas que en algunas regiones del país son escasas. Además, con la imposibilidad de los Congresistas de poder presentar proposiciones de manera constante y solicitar la realización de audiencias que pueden ser negadas en bloque por lo contenido en el artículo 2 del presente proyecto, pone en riesgo el principio de participación y deliberación en el Congreso<sup>4</sup>.

Cabe recordar la decisión tomada por la Corte Constitucional ante las votaciones en bloque dentro del procedimiento legislativo especial para la paz, pues esta fue enfática en que no se podían vulnerar los principios de participación, deliberación e ilustración de los parlamentarios. Suprimir el voto nominal, como pareciera fuese la intención del apartado anteriormente mencionado, genera una inseguridad jurídica a todos los proyectos que surtan su trámite en el legislativo y pone en vilo la democracia misma. Pues sería el propio Congreso quien se esté inhibiendo para poder legislar, pues de este modo no queda claro cual es el mecanismo de votación, puesto que pareciera que se eliminan las votaciones uninominales, las cuales pueden ser solicitadas actualmente por cualquier congresista si este así lo desea.

### **b) El control político**

Todas las bancadas reconocieron que la virtualidad es el gran reto que tiene el Congreso para continuar su labor legislativa y el control político parece ser uno de los más golpeados por dicha acción<sup>5</sup>.

Cabe mencionar que el informe o informes entregado por la comisión de seguimiento a las normas expedidas en el marco del Estado de Emergencia no rindió los frutos deseados, de igual forma fue la sesión plenaria de control político que se realizó en el recinto del Senado a finales de la pasada legislatura evidenció que poco o nada se avanzó tanto de los partidos declarados en oposición, como quienes se declaran en independencia y gobierno sobre el seguimiento a las normas expedidas por el presidente. La vulneración a la participación de los voceros de varias bancadas en una sesión que se realizó sin la presencia de varios de los directores de las carteras de gobierno mostró que el control político por parte de los parlamentarios no fue el esperado con sus responsabilidades constitucionales<sup>6</sup>. Pues ni siquiera fueron votados los informes presentados por los diferentes sectores del congreso.

<sup>4</sup> [Sentencia C-332 de 2017](#).

<sup>5</sup> [Virtualidad y control político: retos para el Congreso](#). Caracol Radio (15 de julio de 2020)

<sup>6</sup> ["El debate de la primera emergencia económica, ¿la deuda del Senado?"](#). El Espectador (11 de julio de 2020)

El control político ciudadano que se realizaba mediante la asistencia a las sesiones de las células y plenarias en los espacios asignados al público y que permitían evidenciar quien asistía o no, cómo votaban los congresistas en tiempo real se han visto pausadas, por no decir suspendidas de facto. Hoy el legislativo no cuenta con un mecanismo, ni herramientas que le permita a la ciudadanía ver en tiempo real quienes están realmente presentes o no en las sesiones, una cámara apagada y un micrófono silenciado no dan fe de la presencia de un parlamentario en el recinto/ sesión virtual, dan fe de que su equipo este encendido, pero no de su presencia. La rectificación del quorum debe ser un constante y la posibilidad de que sea solo el congresista el que pueda votar y no otra persona debe ponerse como prioridad. Para ello debe avanzar el Congreso en la utilización de herramientas tecnológicas que así lo permitan, plataformas y dispositivos que blinden a las sesiones del Congreso de cualquier ataque informático.

Por otro lado, el proyecto no propone que el control político se pueda realizar de forma remota. Esto evidencia nuevamente que el control político se ve relegado a un segundo plano, o no es tenido en cuenta dentro de las prioridades del Congreso, siendo este una de sus responsabilidades constitucionales.

Frente a este tema queremos expresar que el control político se puede realizar de forma presencial con los voceros de cada una de las bancadas que componen la célula legislativa o la cámara citante, el Capitolio Nacional cuenta con los espacios necesario para conservar las medidas de bioseguridad y distanciamiento físico para evitar la propagación del virus SARC -Cov 2. En este caso lo que se requiere no es una modificación a la ley 5, sino la definición de medidas de bioseguridad que establezcan el aforo máximo en un recinto y primordialmente debería exigirse la presencia exclusiva de los voceros, las mesas directivas y los funcionarios del Estado que hayan sido citados. Además, resulta sumamente preocupante que el Congreso de la República no establezca las medidas y disposiciones necesarias para atender al control político.

### **c) Sobre la posibilidad de la virtualidad**

El proyecto busca establecer una reforma a la ley 5 de 1992, en la cual quede de forma literal en la ley la posibilidad de que las sesiones del Congreso de la república se puedan realizar de forma remota o virtual. Y si bien, el Congreso sesionó de esta manera bajo el decreto legislativo 491 de 2020, este es autónomo de decidir la forma en que pueden realizar sus sesiones. Sin necesidad de modificar la ley 5, pues la misma le permite adoptar los protocolos y reglamentos que ya dispongan en otras normativas vigentes o que otras ramas del poder público ya hayan puesto en marcha, tal y como lo establece el artículo tercero de la ley 5.

Ahora bien, el proyecto de ley parece dejar en claro que su fin es establecer una serie de procedimientos para el efecto inmediato, como a futuro, sirvan de guía ante la posibilidad de que nuevas eventualidades como la que hoy nos impide reunirnos de manera física se repitan y se cuente con las herramientas legales tácitas para evitar interpretaciones de las normas que nos lleven a debates desgastantes y limiten el funcionamiento de la corporación.

Tanto en los artículos 1 y 2 del proyecto de ley establecen la posibilidad de las sesiones remotas y al igual define cuáles son estas. Para ello, menciona cuáles pueden ser dichas sesiones, que engloba casi todos los tipos de comisiones que existen en el órgano legislativo y establece una serie de reglas para su funcionamiento. Frente a esto mostramos nuestra preocupación por lo establecido en los numerales 5 y 6 del párrafo 4 del artículo 2, pues imposibilita a los parlamentarios el retirarse de las sesiones virtuales al momento de la votación, aspecto que se usa en el legislativo como mecanismo de protesta para evitar que algunos proyectos considerados nocivos por los parlamentarios puedan ser aprobados así estos voten de forma negativa. También se permite que se realicen votaciones pasando por encima de lo establecido en el artículo 130 de la Ley 5, es decir se pueden realizar votaciones en bloque, por lo que solo si un congresista solicita la votación nominal esta deberá realizarse. Esto resulta preocupante, pues se vulnerarían las garantías de participación de los congresistas.

Ante esto queremos traer a colación el modelo que adoptaron La Asamblea Nacional De Ecuador<sup>7</sup>, la Cámara de Diputados de Paraguay<sup>8</sup> el Senado español<sup>9</sup> y la Cámara de los Diputados de México<sup>10</sup>, en donde la presencialidad estricta se estableció para los voceros de cada una de las bancadas, las mesas directivas y los altos funcionarios de Estado que fuesen citados a control político. Dicho modelo ha resultado exitoso en estos países y ha posibilitado que se dé una semi presencialidad que reduce las aglomeraciones en el recinto congresional y permite un efectivo funcionamiento de la rama legislativa. Además de que se garantiza que cada parlamentario/a ejerza su derecho al voto.

Sin embargo, estamos en desacuerdo con la modificación que se quiere realizar al incorporar el artículo 85A de la ley 5, pues el artículo elimina de manera tajante el derecho de los parlamentarios de poder votar, así presente problemas de conectividad. Dicho apartado contenido en la eliminación del párrafo 1 del texto aprobado en la plenaria de la cámara, rompe con los derechos

<sup>7</sup> [Asamblea Nacional República del Ecuador – Memorando.](#)

<sup>8</sup> [“Anuncian presentación de iniciativa que permita a congresistas sesionar en forma virtual”.](#) República del Paraguay.

<sup>9</sup> [Normas sobre asuntos parlamentarios.](#) Boletín oficial de las Cortes Generales Senado – España.

<sup>10</sup> [“El covid-19 y el rol del parlamento durante una pandemia”](#) – Cámara de los Diputados de México.

constitucionales del estatuto del congresista. Y posibilita que no se respeten las mayorías contempladas en la ley 5 de 1992, lo que resulta sumamente alarmante atendiendo a que por la vía de las sesiones remotas se puede modificar la constitución política del país.

Es claro que esto vulnera los principios de las mayorías parlamentarias y además viola los derechos de los congresistas. Por ello, resultaría mejor pensar en un sistema en donde la presencialidad de los congresistas en el recinto debe ser obligatoria (voceros) y se pueden plantear alternativas para garantizar el derecho al voto de los congresistas que se encuentran en una conexión remota. Dichas medidas pueden ser tomadas mediante un acto administrativo de las mesas directivas en mutuo acuerdo.

En los casos de los votos secretos, por ejemplo, en el caso de la elección de funcionarios, se requiere de la presencialidad de los congresistas, y que su voto pueda ser depositado por turnos, para evitar la aglomeración, y no ceder el control de las votaciones a los soportes de sistemas.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Consideramos que el proyecto de ley contiene aspectos fundamentales para saldar un debate que ha limitado en algún grado el funcionamiento del Congreso. Sin embargo, su contenido parece alejarse del deber ser, pues afecta de manera significativa las garantías para la participación y el control ciudadano y las de parlamentarios que podrían ver vulnerados sus derechos a la participación política y el ejercicio de sus funciones como congresistas.

Creemos que la virtualidad o las sesiones remotas en su totalidad ponen en riesgo la participación de congresistas y limitan de manera importante la participación de la ciudadanía y optar por una opción mixta como han hecho varios órganos legislativos en el mundo es el camino acertado. Pero esto debe estar acompañado de garantías en el ejercicio del derecho parlamentario, y por tanto, cada congresista debe poder votar, participar y debatir en cada proyecto de ley y no puede verse obligado a votar de forma positiva o negativa si así no lo desee. De igual forma, se deben respetar las mayorías necesarias para ser aprobado un proyecto de ley, las cuales se encuentran definidas en la ley 5 y que pueden verse afectadas por lo contenido en el proyecto de ley.

Asimismo, estamos convencidos de que un sistema mixto que garantice la participación y el voto secreto, y que permita que quienes tengan restricciones probadas para estar en el recinto puedan estar por medios virtuales, puede ser el mejor escenario para que el legislativo funcione de la mejor manera y realice con todo rigor sus funciones y responsabilidades constitucionales. En este sentido, el proyecto de ley que será tratado en la comisión primera del senado



próximamente tiene las mejores intenciones, pero se le deben realizar algunas modificaciones para que el control político, la participación ciudadana, y el funcionamiento propio de las células y cámaras legislativas responda a los principios constitucionales que tiene este órgano como epicentro del debate y la consolidación de la democracia.

Es importante recordar que la Constitución expresa los consensos políticos fundantes del ordenamiento jurídico, elemento que tiene hondas repercusiones en la vida social de millones de personas, razón por la cual el mismo constituyente consagró diversos mecanismos para que dichos consensos no fueran modificadas de forma arbitraria, no sólo mediante la exigencia de mayoría absoluta sino también mediante tiempos y procedimientos específicos, procurando que dichas reformas sean productos de debates verdaderamente democráticos y con plena observancia y participación de la ciudadanía, elementos que como ha quedado demostrado con la experiencia anterior no garantiza la virtualidad, consideraciones similares deben tenerse con las leyes estatutarias que regulan elementos sustanciales de la vida democrática, entre ellos los Derechos Fundamentales, la administración de Justicia, la organización electoral, el Derecho a la participación ciudadana y los estados de excepción. Esto significa que la ley debería contemplar de manera explícita aquellos casos en los cuales las sesiones remotas no podrían ocurrir, porque vulneran derechos de los parlamentarios, o porque se romperían los necesarios equilibrios y debates parlamentarios necesarios para la aprobación de Actos Legislativos (reformas constitucionales); leyes estatutarias, elección de funcionarios y debates de control político. En todos los casos se requeriría al menos de la presencia de un número determinado de voceros/as de las bancadas, incluyendo la participación de las minorías y de la oposición, de las mesas directivas, de los ponentes y de otros intervinientes centrales, como funcionarios/as del ejecutivo.

**Edición 693 – Semana del 1º al 7 de agosto de 2020**