



**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

**CONCEPTO SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE REALIZAR  
SESIONES DE COMISIONES Y PLENARIAS EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA**

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias que le asignó la Ley 1147 de 2007, procede a emitir un concepto sobre la viabilidad jurídica de realizar sesiones virtuales en las comisiones y plenarias de la Corporación, de acuerdo con la solicitud del Secretario General de la Cámara de Representantes, Doctor Humberto Mantilla Serrano. El problema jurídico se plantea en torno a la validez de las sesiones virtuales cuando se debaten y votan proyectos de actos legislativos o de leyes.

En primer término es necesario establecer el marco legal que regula la virtualidad en el ámbito de lo público y lo privado. En segundo lugar, se debe realizar un proceso de subsunción para determinar si los presupuestos normativos de la Ley 5ª de 1992, una norma orgánica de entidad jerárquica superior, se pueden armonizar con las leyes ordinarias que regulan la virtualidad, sin incurrir en un vicio del procedimiento legislativo que pueda derivar en la inconstitucionalidad. Del análisis silogístico se desprenderá la conclusión.

**1. NORMATIVIDAD SOBRE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA  
INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES- TIC-.**

Las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones-TIC, han tenido un importante desarrollo normativo en Colombia, desde la Ley 1341 de 2009, la Ley 1437 de 2011 hasta la Ley 1978 de 2019. Los avances legales expresan el interés del legislador en dotar a la sociedad de las herramientas necesarias para incorporar a los colombianos a un mundo globalizado, dinámico y en constante mutación.

Ahora bien, el Estado y en especial la rama ejecutiva del poder público cuenta, gracias a la acción legislativa, con un marco jurídico que dota de validez las decisiones administrativas que se adoptan acudiendo a las



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La manifestación del poder soberano de la administración que se radica, eventualmente, en una persona dotada de competencia reglada para proferir un acto que produce efectos jurídicos se circunscribe, precisamente, a la autorización legal.

La decisión unipersonal para que esté amparada por el principio de legalidad debe sin embargo, cumplir con unos requisitos formales, exigidos por las leyes que regulan desde la actividad administrativa, el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. En el marco legal para la administración pública se destaca la Ley 1341 DE 2009 *“Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”*. En esta ley el artículo segundo ordena:

*ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES. La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los Derechos Humanos inherentes y la inclusión social.*

*Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Son principios orientadores de la presente ley:(...)*

*8.Masificación del Gobierno en Línea. Con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de sus funciones. El Gobierno Nacional fijará los mecanismos y condiciones para garantizar el desarrollo de este principio. Y en la reglamentación correspondiente establecerá los plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

*infraestructuras indicadas y necesarias, sino también para mantener actualizadas y con la información completa los medios y los instrumentos tecnológicos.*

9. *Promoción de los contenidos multiplataforma de interés público. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público, a nivel nacional y regional, para contribuir a la participación ciudadana y, en especial, en la promoción de valores cívicos, el reconocimiento de las diversas identidades étnicas, culturales y religiosas, la equidad de género, la inclusión política y social, la integración nacional, el fortalecimiento de la democracia y el acceso al conocimiento, en especial a través de la radiodifusión sonora pública y la televisión pública, así como el uso de nuevos medios públicos mediante mecanismos multiplataforma.*

10. *Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura. Con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, de conformidad con la presente Ley, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales.*

(...)

Las anteriores normas reflejan que la virtualidad se ha incorporado al ámbito de lo público y lo privado al amparo del principio de legalidad. Para brindar seguridad se han previsto mecanismos como la firma digital que según el artículo 2° de la Ley 527 de 1999, es “*un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente*



**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

*con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación”.*

La Ley 527 de 1999 a su vez tuvo como guía la Ley Modelo de Comercio Electrónico, aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, mediante la Resolución 51/162 de 1996, la cual reconoce dos tipos de firmas a saber:

- Firma digital: que tiene la misma fuerza y efectos que una firma manuscrita y que cuenta mecanismos que garantizan autenticidad e integridad.
- Firma electrónica: que no tiene la misma carga probatoria que la firma digital pero igualmente es usada a nivel comercial.

Más aún, la Ley 527 de 1999 en su artículo 28, define los atributos que debe tener una firma digital para tener la misma fuerza y efectos que una firma manuscrita.

*“ARTICULO 28. ATRIBUTOS JURIDICOS DE UNA FIRMA DIGITAL. Cuando una firma digital haya sido fijada en un mensaje de datos se presume que el suscriptor de aquella tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo.*

*PARAGRAFO. El uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquélla incorpora los siguientes atributos:*

- 1. Es única a la persona que la usa.*
- 2. Es susceptible de ser verificada.*
- 3. Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa.*
- 4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que si éstos son cambiados, la firma digital es invalidada.*
- 5. Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional”.*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

El artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-662 del 2000, con ponencia del Doctor Fabio Morón Díaz, en cuyo tenor literal se lee:

*“La firma digital es el resultado de la combinación de un código matemático creado por el iniciador para garantizar la singularidad de un mensaje en particular, que separa el mensaje de la firma digital y la integridad del mismo con la identidad de su autor.*

*La firma digital debe cumplir idénticas funciones que una firma en las comunicaciones consignadas en papel. En tal virtud, se toman en consideración las siguientes funciones de esta:*

- Identificar a una persona como el autor;*
- Dar certeza de la participación exclusiva de esa persona en el acto de firmar;*
- Asociar a esa persona con el contenido del documento.*

*Concluyendo, es evidente que la transposición mecánica de una firma autógrafa realizada sobre papel y replicada por el ordenador a un documento informático no es suficiente para garantizar los resultados tradicionalmente asegurados por la firma autógrafa, por lo que se crea la necesidad de que existan establecimientos que certifiquen la validez de esas firmas.”*

Asimismo, se hace indispensable estudiar las entidades de certificación de las firmas digitales, para que la firma digital pueda tener la misma validez que una firma manuscrita. De acuerdo con lo establecido en la Ley 527 de 1999, en el artículo 2 del decreto 333 de 2014 y el Art. 160 del Decreto Ley 0019 de 2014, se señala que podrán ser entidades de certificación, las Cámaras de Comercio y en general las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, autorizadas por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia - ONAC-.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

Si por ejemplo se pretendiera incorporar la virtualidad al procedimiento legislativo, tal como se hace actualmente al comercio electrónico y a algunas actuaciones públicas, sería perentorio recurrir a mecanismos como la firma digital para garantizar que la firma de quien suscribe una proposición reúne los mínimos requisitos exigidos por el documento digital ya que se incorporará al proceso legislativo.

Dentro de este contexto, y una vez certificadas todas las firmas de los congresistas, sería necesario acudir a una normatividad que regulara la dinámica de las sesiones, tal como la que regula la realización de asambleas y consejos de las entidades privadas, donde las reuniones virtuales son aceptadas, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 222 de 1995 *“Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”*, sobre reuniones no presenciales.

*“ARTICULO 19. REUNIONES NO PRESENCIALES. Siempre que ello se pueda probar, habrá reunión de la junta de socios, de asamblea general de accionistas o de junta directiva cuando por cualquier medio todos los socios o 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”.*

La anterior exposición apoya la afirmación que la virtualidad está incorporada a las actuaciones de la administración en el marco de normas legales ordinarias, que regulan el ejercicio de competencias administrativas que incorporan decisiones unipersonales y en el ámbito de lo privado, con garantías como la firma digital en el comercio electrónico.

Las anteriores afirmaciones obligan a una primera conclusión y es que la validez de las actuaciones del legislativo deben estar amparadas, en un Estado de Derecho, por una ley que establezca las condiciones mínimas para dotar de validez las actuaciones virtuales del trámite legislativo. La ley es una norma orgánica, por mandato constitucional, y ella debe establecer los límites y las reglas a las que debe sujetarse el ejercicio de la función congresional.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
Ley 1147 de 2007

## **2. La Virtualidad en los Congresos y Parlamentos de otros Estados.**

En el Congreso de los Diputados de España se ha incorporado las sesiones virtuales en especiales circunstancias, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 82 de su Reglamento, así:

- 1- *El Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, para emitir su voto por procedimiento telemático.*
- 2- *La Mesa de la Cámara le podrá autorizar en escrito motivado y le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento, con comprobación personal, en las sesiones plenarios en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*
- 3- *El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.*

Las circunstancias especiales contempladas en el reglamento son los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado.

Chile por su parte, cuenta con un modelo casuístico de sesiones virtuales. Mediante una reforma constitucional el Congreso de Chile aprobó el 24 de marzo del presente año, la introducción del artículo 4° transitorio al Estatuto del Congreso para sesionar a distancia, o por medios telemáticos. Modificación que permite a los Senadores y Diputados Chilenos sesionar, votar proyectos de ley y reformas constitucionales en forma remota.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
Ley 1147 de 2007

Las citaciones a sesiones y los documentos requeridos para su realización, se remiten en forma digital vía electrónica o telemática y las votaciones se realizan en forma nominal.

La reforma inicialmente se aplicará por un término de un año contado a partir de la fecha de su publicación.

Los anteriores casos internacionales ejemplifican que la incorporación de la virtualidad en las sesiones de los congresos y parlamentos es fruto de la voluntad del legislador y obedece a competencias totalmente regladas, por la propia corporación legislativa.

### **3. Incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Cámara de Representantes.**

Ahora bien, en relación con las nuevas tecnologías de la información, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa realizó el estudio preliminar que apoyó la Resolución de Digitalización de la Gaceta del Congreso para la Cámara de Representantes, firmada por la Mesa Directiva bajo la Presidencia del Doctor Alfredo Deluque Zuleta. Sobre la viabilidad de digitalizar la Gaceta del Congreso de la República en el estudio se destaca:

*“...las comunicaciones que se han incorporado en la Cámara de Representantes tanto en el recinto de la Plenaria, las comisiones y las oficinas de los Honorables Representantes permiten un rápido y fácil acceso a la información y agilizan la publicidad del Proceso Legislativo. Los avances tecnológicos garantizan el cumplimiento de los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad necesarios para considerar la publicación escrita digital como medio de comunicación oficial en las distintas fases del Proceso Legislativo en la Cámara de Representantes y como prueba para el control de constitucionalidad”.*

En relación con el documento digital agregó el estudio:





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

*“...la fuerza jurídica y probatoria del documento electrónico están establecidas por la Ley 527 de 1999 y en virtud del principio de equivalencia funcional al documento escrito impreso en papel se le otorga idénticas cualidades al documento escrito digital” y agregó “la publicación escrita en medio digital de la Gaceta del Congreso, Sección Cámara de Representantes, facilita la consulta, agiliza la distribución, amplia el acceso y hace efectivos los principios de publicidad, igualdad, transparencia, participación, economía, celeridad, eficiencia y eficacia en el Proceso Legislativo, en cumplimiento de la Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.*

El estudio analizó el principio de publicidad y apoyo el argumento de constitucionalidad en la hermenéutica de primer nivel sobre el principio de instrumentalidad de las formas y en la Sentencia C-737 de 2001, que consideró *“(...) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...)”*. La armonización de los principios tiene plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que establecen la aprobación de las leyes.

Ahora bien, la anterior exposición refleja que la Cámara de Representantes ha procurado incorporar al proceso legislativo las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y armonizó el principio de publicidad y la instrumentalidad de las formas. Sin embargo, el presupuesto fáctico es radicalmente diferente cuando se trata de dos de los fundamentos del proceso legislativo: la deliberación y las votaciones. Antes de adoptar la virtualidad es necesario reglar el procedimiento a través de una Ley orgánica que adicione la Ley 5ª de 1992.

#### **4. CONCLUSIONES**

En consecuencia en el Congreso de la República, bajo el imperio de la Ley 5ª de 1992, es viable realizar reuniones virtuales a través del uso de las herramientas de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones -TIC-; sin embargo mientras no sea reformada la Ley Orgánica, las decisiones adoptadas en dichas reuniones no tendrán la validez ni la fuerza vinculante para que gocen del amparo de la legalidad



**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**  
**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**  
**Ley 1147 de 2007**

que debe calificar las sesiones plenarias y votaciones en las Corporaciones legislativas o de sus comisiones.

La virtualidad no se ha reglamentado en el procedimiento legislativo y la anomia legislativa no puede ser suplida por analogía, reglamentos externos, normas contingentes o Resoluciones de las Mesas Directivas. La decisión debe provenir del Poder Legislativo a través de una norma orgánica, debatida en el ámbito y los límites del Estado de Derecho. El proyecto de norma deberá contener entre otras las reglas mínimas de seguridad informática, firmas y huellas, conservación del mensaje de datos, votaciones, medios de control y la serie de acciones que garantizan que la voluntad individual y plural ha sido adoptada conforme a la Constitución y la Ley Orgánica.

No es viable, por lo tanto, integrar quórumos o mayorías. Todo procedimiento por fuera del mandato legal viciaría las decisiones del cuerpo colegiado, cuya legitimidad deriva de la certeza sobre el debate y la votación presencial.

De modo que, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa recomienda que mientras Colombia se encuentre en Estado de excepción, es viable continuar el trabajo legislativo desde las regiones, realizando conferencias, video conferencias, preparando proyectos de ley o actos legislativos. Eventualmente, liderando los procesos necesarios para acompañar las acciones del ejecutivo, pero no implementando un procedimiento legislativo incosntitucional.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA  
Ley 1147 de 2007

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored surface. The signature is written in a cursive style and reads "Diana Patricia Vanegas López".

**DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ**  
Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa  
Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso  
Conmutador 4325100 ext. 3112



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA  
Ley 1147 de 2007