**EL PARLAMENTO EN EPOCAS DEL COVID- 19**

**LA VIDEO SESION**

***Juan Fernando Brügge***

**Introducción:**

En tiempos de la pandemia por el virus Covid-19 los parlamentos de los países más afectados por la infección, han adoptado diferentes formas para poder continuar con su funcionamiento y cumplir con su rol constitucional.

A tal fin, la introducción de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones para poder sesionar, ya sea, en pleno o en comisiones, ha generado discusiones legales sobre la validez de las mismas, pero que, ante la necesidad de continuar funcionando para mantener el sistema democrático y republicano vigente, por un lado y con el respeto a los normas sanitarias aconsejadas por la Organización Mundial de la Salud, y los aislamientos sociales dispuestos por los gobiernos, han logrado adoptar formas diferentes de conformar el quórum tanto para sesionar como para votar las iniciativas en discusión, incorporando diferentes sistemas de votaciones. Todos con la idea común de que el parlamento no puede cerrar ni estar ausente ante la emergencia global, que ninguna crisis del tipo que fuera anula las funciones constitucionales del Poder Legislativo. Así, tenemos los siguientes tipos ensayados:

1. Presencia restringida de parlamentarios con derecho a voto por bloque parlamentario.
2. Sesiones con video conferencia y votación electrónica remota (telemática).
3. Sistemas que combinan la presencia reducida de parlamentarios con votación electrónica remota ( por mail cifrado con formulario o por voto telemático)

Como ejemplo de esos tipos de funcionamientos parlamentarios podemos mencionar:

**Holanda (hoy Países Bajos)** pese que desde un comienzo de la Pandemia no había decretado el Estado de emergencia y el confinamiento total de la población, el Parlamento sí ha limitado sus reuniones y debates a lo estrictamente necesario por el coronavirus, como la supervisión de las medidas tomadas por el Ejecutivo en relación con la crisis del Covid-19, así la actividad parlamentaria se desarrolla especialmente por video y voto telemático. En los encuentros presenciales solo participa un miembro de cada grupo parlamentario.

**Rumania,** que tiene un sistema bicameral de conformación del Parlamento, este se encuentra físicamente cerrado aunque, sigue funcionando bajo un régimen especial y celebra sus sesiones de manera telemática, por teleconferencias.

Los Parlamentos Nacionales de **Francia e Italia** funcionan con un número reducido de diputados por grupo parlamentario, con derecho a voto por todo el bloque que cada diputado presente representa.

En **Alemania** el Parlamento sigue funcionando normalmente con representación mas reducida y guardando distancia de seguridad sanitaria entre los parlamentarios, adoptando un sistema de votación en forma manual, pero en urnas en zonas seguras desde el punto de vista sanitario.

En **España** para el funcionamiento del Parlamento Nacional se han establecido cupos de diputados que asisten presencialmente a los plenos, el resto votan telemáticamente las iniciativas**.**

Ejemplo de esto lo vemos reflejados en las autonomías **de Cataluña, País Vasco, Canarias** ( en este último casoLa cámara, tiene su sede en Santa Cruz de Tenerife, y se le reconoce la rapidez con que desarrollado la implementación de la vía telemática para intentar recuperar la actividad parlamentaria).

En Latinoamérica podemos citar los siguientes casos:

**Ecuador,** la Asamblea Nacional –parlamento- con fecha 19/03/2020 aprobó el Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el teletrabajo emergente en la Asamblea Nacional, aplicable mientras dure la Pandemia por el Covid-19, habiéndose realizado varias sesiones virtuales a la fecha.

**Colombia** quepor primera vez en la historia del Congreso de la República, el plenario del Senado sesionó virtualmente para asumir el control político de los decretos promulgados en la emergencia sanitaria por el Coronavirus, con la presencia de 108 Senadores.

El Parlamento de **Chile,** ha comenzado a implementar el sistema de teleconferencia para sesionar en comisión y en pleno, así el Senado con sede en Valparaíso los primeros días de abril tuvo su sesión especial en la que se convirtió en la primera sesión por teleconferencia de la historia del Senado, y permite a los parlamentario no solo sesionar en forma remota desde su casa o despachos sino emitir su voto.

El Parlamento de **Perú,** desde el 13 de abril el Congreso ya cuenta con el programa informático para sesionar en forma virtual, habiendo adoptado esta decisión por acuerdo de los bloques parlamentarios.

El Parlamento de **Uruguay,** ha conformado una comisión especial entre las dos cámaras para instaurar el sistema de sesión y votación por vía teleconferencia, existiendo acuerdo político entre los bloques para implementar ese sistema en la emergencia, estando al frente de la comisión la Vicepresidenta de la Nación.

En el país encontramos casos que ya vienen sesionando por sistemas remotos, virtuales y teleconferencias, estando el Derecho Publico Provincial un paso adelante que el Congreso de la Nación, así, tenemos los ejemplos de :

La Legislatura de la **Provincia de Mendoza** desde fines de marzo viene sesionando vía virtual. En esa misma provincia los concejos deliberantes vienen realizando sesiones con herramientas informáticas, como son los casos de los Municipios de  **Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Rivadavia, San Rafael y Santa Rosa, utilizando para ello, la plataforma Zoom, remitiéndose los proyectos a tratar vía correo electrónico en forma previa.**

**La Legislatura de la Provincia de Salta, que pudo reunir en Asamblea Legislativa al Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia, para recibir el mensaje del Gobernador de la Provincia y la apertura del 122 periodo legislativo, el pasado 01 de abril, todo con sistema de teleconferencia y plataformas informáticas, sin que los legisladores provinciales tuvieran que concurrir al recinto legislativo, verificándose el quórum requerido para la referida Asamblea.**

Podemos citar, también, el caso de la Legislatura de la **Provincia de Córdoba**, que sesiona ordinariamente a partir del 15 de abril de 2020 por teleconferencia utilizando la plataforma Zoom.-. La Municipalidad de la **Ciudad de Córdoba**, para facilitar el funcionamiento del concejo deliberante, también, esta implementado el procedimiento de sesión por teleconferencia, utilizando plataformas disponibles en internet, para reunirse virtualmente los concejales, tanto en comisión como en el plenario del cuerpo.

**EL CASO DEL CONGRESO DE LA NACION**

**Formación de Cámara fuera del recinto:**

Conforme el artículo 14 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la Nación, “*Los diputados no constituirán Cámara fuera de la sala de sesiones,* ***salvo los casos de fuerza mayor.”***

El Reglamento Interno del Senado de la Nación en el artículo 30 prevé que *“Los Senadores constituyen Cámara en la sala de sus sesiones y para los objetos de su mandato,* ***salvo en caso de gravedad institucional.”***

Sin lugar a dudas, el aislamiento social obligatorio dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, y la existencia verificada de casos de infectados y fallecidos como consecuencia del virus Covid-19 constituye un caso de “fuerza mayor” y de gravedad institucional que impide el ejercicio de las funciones del Parlamento, y que autoriza a que los diputados y senadores de la Nación, a constituir Cámara fuera de la sala de sesiones habituales del Congreso de la Nación.

Ahora bien, constituir la Cámara significa la posibilidad cierta, real, efectiva y comprobada de que los Srs. Diputados y Senadores respectivamente y por separado, puedan compartir un espacio común para llevar adelante una sesión de sus respectivos cuerpos.

Ello se puede lograr, también, por medios tecnológicos en base a la presencia cierta y verificable de los Diputados Nacionales en diferentes puntos del país, pero entrelazados y comunicados por medios tecnológicos fiables y seguros, que en los hechos signifique compartir un mismo espacio común virtual en un mismo momento, con base física y real cierta y verificable de la video sesión por el sistema de teleconferencias.

Para lo cual, los sistemas de comunicación electrónicos y su fidelidad técnica y funcional debe ser certificada por técnicos especialistas en informática, designados por el Presidente de la Cámara en cada una de las sedes provinciales en que se reunirán los Diputados Nacionales.

**Adopción de una única y común plataforma de video-conferencia para la video sesión.**

Que asegure:

1. La certificación de uso y seguridad de la Plataforma a emplearse en la video sesión, existiendo herramientas tecnológicas para video conferencias disponibles, como Zoom, Skype, Bluejeans, Hangouts de google entre otras.
2. Sistemas de claves de seguridad e identificación para la sesión con código cifrado.
3. Comunicación personal a cada Diputado y Senador de la clave de acceso a la video sesión.
4. Verificación de la intensidad y capacidad de la red de internet disponible en cada sede de las Legislaturas Provinciales, para lo cual, la participación y el apoyo técnico de ARSAT resulta de gran utilidad.
5. El anfitrión y organizador de la video sesión es el Presidente de la Cámara o Vicepresidenta de la Nación en cada caso.

**Requisitos de verificación del quórum para sesionar:**

Los Diputados Nacionales y Senadores Nacionales, deberían reunirse en la sede de sus respectivas Legislaturas Provinciales, sede natural del Parlamento Provincial, y ámbito publico, para asegurar la veracidad y transparencia del ejercicio de la función legislativa, con la participación de funcionarios superiores de la Legislatura, quienes verificaran y darán fe de la identidad y presencia de los Diputados y Senadores Nacionales.

La reunión de los Diputados y Senadores en la sede de las respectivas Legislaturas Provinciales, asegura el cumplimiento del distanciamiento personal entre los parlamentarios por cuestiones sanitarias, en razón de la amplitud recinto legislativo y el número de asistentes ello conforme las recomendaciones de la OMS desde que comenzó la pandemia por el virus Covid-19. Y por otro lado, asegura la conectividad de la comunicación a internet, toda vez que, en los últimos años, la totalidad de las Legislaturas Provinciales han venido transitando procesos de modernización, con la incorporación de nuevas tecnologías, en especial la conectividad a internet, lo que sería fácilmente coordinado con la empresa nacional Arsat, para resguardar la seguridad de la comunicación por vía electrónica.

De más estar decir, que los Diputados y Senadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podrán asistir a la sesión en el recinto del Congreso Nacional, pues su número no afectaría las medidas de seguridad sanitaria de distanciamiento personal.

En esa oportunidad, y en el horario fijado para el inicio de la sesión en Diputados o en el Senado, el Secretario Parlamentario de cada cuerpo se comunica por medios electrónicos con los Secretarios Parlamentarios o funcionarios superiores de las Legislaturas Provinciales

La designación de los Secretarios Parlamentarios de cada Legislatura para ser fedatarios de la asistencia y funcionamiento de los Diputados Nacionales y Senadores de la Nación, a los fines de la sesión de la cámara respectiva, lo es por el Presidente de la Cámara de Diputados o la Vicepresidenta de la Nación, según el caso, a propuesta del Vicegobernador de cada Provincia.

**Desarrollo de la Sesión con medios electrónicos- Video Sesión**:

El Presidente de la Cámara procede a través del Secretario respectivo a verificar la existencia del quórum requerido reglamentariamente, para lo cual, se procede a requerir a cada Diputado Nacional reunido en las respectivas sedes de las Legislaturas Provinciales la expresión a viva voz de su presente, sin perjuicio de la verificación efectuada en situ por parte del Secretario designado en cada sede legislativa provincial. Cumplido el trámite y de verificarse el quórum requerido, declara la apertura de la sesión especial, con el izamiento de la Bandera Nacional en el recinto de la Cámara y la entonación del himno nacional. Luego de ello, el Presidente procederá a poner en consideración de la Cámara como primer punto a tratar lo siguiente:

1. Ratificación de la Convocatoria a Sesión Especial efectuada por medios electrónicos,
2. El apartamiento del Reglamento Interno para sesionar por telecomunicación y el procedimiento y la mecánica de la sesión en lo que hace al uso de la palabra, forma y mecanismo de la votación requiriéndose al efecto la mayoría de votos prevista en el artículo 129 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la Nación ( tres cuartas partes de votos).

Todas las votaciones que se efectúen en esta sesión especial serán nominales, procediéndose a requerir a cada Diputado Nacional o Senador, según el caso, por su nombre y apellido la manifestación de su voto a viva voz, siendo registrado su voto por el Secretario de la Cámara y por el Secretario ad-hoc designado en cada Legislatura.

**Validez jurídica y constitucional de la Video Sesión**

Corresponde, por último, señalar que la validez jurídica y constitucional de una sesión de la Cámara de Diputados o del Senado de la Nación, por medio de teleconferencia, con los resguardo de veracidad, seguridad y transparencia mencionados en el presente trabajo, configura en la emergencia global que hoy nos ocupa, un medio constitucionalmente idóneo y valido.

En efecto, los pilares de nuestro esquema constitucional, exigen para la sanción de una ley el resguardo de cuatro principios liminares que son: la legalidad (art. 19 CN), razonabilidad (ar.28 CN), igualdad (art.16 CN) y libertad (art.19 CN).

Que el principio de legalidad se logra cumplimentar con el apego a las reglas de funcionamiento de ambas cámaras del Congreso de la Nación, aspecto este que encuentra su base regulatoria en los artículos 63 al 84 y en especial en lo que hace al procedimiento de formación y sanción en los artículos 77 a 84 de la CN.

En los referidos artículos de la Constitución Nacional, se sientan las bases generales del funcionamiento del Congreso Nacional y procedimiento de sanción de las leyes , quedando la determinación de sede de funcionamiento de las sesiones, verificación y determinación del quórum para sesiones y para emitir la votación, uso de la palabra y demás cuestiones operativas a la decisión de cada una de las Cámaras por medio de sus respectivos Reglamentos Interno, costumbres parlamentarias,, y decisiones especiales según circunstancias extraordinaria de fuerza mayor o gravedad institucional, con el fin de asegurar el real y efectivo funcionamiento de cada Cámara.

Por lo tanto, mientras se puede tener certeza de la presencia y asistencia real en las sesiones por mecanismos electrónicos de teleconferencias de los Diputados y Senadores, resguardando la transparencia y publicidad de sus decisiones adoptadas como Cuerpo Parlamentario, los principios constitucionales estarán debidamente resguardados.

Aspecto este el Congreso de la Nación en uso de atribuciones constitucionales, puede resolver en razón de las prescripciones expresas de la Constitución Nacional y que surgen claramente del articulo 75 inciso 33 de la CN de: ***“Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concebidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.”***

Es clara la justificación, que frente a la emergencia resulta ***conveniente y necesario poner en ejercicio todas las facultades del Congreso de la Nación***, por medio de mecanismos y procedimientos, que compatibilice su funcionamiento con las medidas de seguridad sanitarias necesarias y requerida a toda la población en general, para superar la Pandemia producida por el virus Covid-19.

Como la potestad que tiene cada Cámara ***de hacer su propio reglamento*** (art.66), por el cual, se fijan las reglas de funcionamiento.

Resultando altamente perjudicial para la salud publica la realización de sesiones presenciales de las Cámaras que integran el Congreso de la Nación, que iría en contramano a las recomendaciones de la OMS, y que guarda su correlato con la decisión adoptada por gran parte de los Parlamentos del Mundo, para hacer frente a la Pandemia y mantener vigente, activas y en funciones a los poderes legislativos respectivos.

***Juan Fernando Brügge***

***Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Parlamentario- Facultad de Derecho Universidad Nacional de Córdoba; Diputado Nacional –mandato cumplido-Presidente de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados de la Nación (periodo 2016-2019)***