

abril2020

Legislando desde casa

Recomendaciones para el funcionamiento remoto del Congreso en Argentina

Carolina Tchintian, Belén Abdala & Iván Seira



PROGRAMA
DE INSTITUCIONES
POLÍTICAS

Contenidos

Resumen ejecutivo	3
Introducción	3
Sobre la legitimidad del proceso de adopción de tecnología	5
A. Qué cambios normativos son necesarios	6
B. Qué instancias del proceso legislativo incorporarán tecnología.....	7
C. Qué temas podrán ser tratados virtualmente.....	7
D. Qué circunstancias habilitan el uso de tecnología	7
Sobre la integridad de los procesos	9
Sobre la accesibilidad de las herramientas	9
Sobre la transparencia	9
Bibliografía.....	10
Autoría.....	11

Resumen ejecutivo

Momentos de crisis como el actual requieren de respuestas de políticas legítimas y que cuenten con el apoyo de las mayorías. El Congreso es el ámbito natural para la deliberación y la toma de decisiones consensuadas. Sin embargo, la pandemia plantea para los legislativos un dilema muy particular: tomar decisiones como cuerpo colegiado sin dejar de cumplir con las condiciones de aislamiento preventivo y obligatorio.

Como se refleja en el primer documento de esta serie (Tchintian, Abdala & Seira, 2020), la evidencia comparada señala que los parlamentos del mundo han tomado diferentes medidas para hacer frente a este dilema: desde medidas extremas como la cancelación de las sesiones legislativas, hasta otras más intermedias como limitar el trabajo legislativo para el tratamiento de situaciones de emergencia. La incorporación de tecnología al proceso legislativo es una alternativa más, que ofrece la posibilidad de que el Congreso cumpla con su rol sin desafiar la necesidad de distanciamiento social, y una opción adoptada por varios países del mundo.

En este documento presentamos una serie de recomendaciones para que el Congreso Nacional tenga en cuenta a la hora de avanzar en la implementación de tecnología a su proceso legislativo y que aseguren la legitimidad, la integridad, la transparencia y la igualdad de acceso en los procesos y resultados.

Introducción

En las democracias representativas, el Congreso se presenta como el ámbito natural para la deliberación y la formación de consensos amplios, tan importantes en contextos de emergencia como el que plantea la pandemia. Hoy, el Congreso argentino tiene que operar pero debe hacerlo respetando las condiciones de aislamiento preventivo y obligatorio que el COVID-19 impone. Esta situación excepcional abre la oportunidad para repensar algunos mecanismos del trabajo legislativo que le permitan al Congreso adaptarse a la coyuntura y funcionar como un canal para consolidar acuerdos plurales y cumplir su rol de contralor de las decisiones del ejecutivo, representando los intereses de todas y todos los argentinos.

La incorporación de tecnología al proceso legislativo es una alternativa que ya comenzó a ser explorada por varios países de la región. Toda modificación del proceso legislativo para la incorporación de tecnología en nuestro país tendrá el desafío de garantizar la legitimidad de los procesos que decidan las nuevas modalidades de operar, y asegurar valores como la igualdad de la accesibilidad de la información, de los recursos y mecanismos adoptados, la transparencia y publicidad de los actos celebrados, y la integridad del proceso en su conjunto.

Sobre la legitimidad del proceso de adopción de tecnología

La reestructuración que se instrumente para retomar las actividades del Congreso de manera remota necesitará la aprobación de normativa que establezca protocolos de aplicación de tecnología para cada etapa de la gestión legislativa. La legitimidad del proceso adoptado es clave para evitar cuestionamientos futuros que pongan en duda otros valores del sistema como la integridad o la transparencia de los procesos. Para ello, recomendamos:

- **Incorporar a la discusión a especialistas en seguridad informática.** Antes de llevar adelante cualquier reforma que requiera la implementación de tecnologías en el proceso legislativo, es fundamental que se utilicen herramientas seguras, confiables y eficaces. Para ello la Comisión de Modernización Parlamentaria en la Cámara de Diputados y su equivalente en el Senado podrían llevar adelante una ronda de consulta a expertos que discutan las posibles alternativas disponibles.
- **Difundir información sobre las nuevas herramientas y procesos que se vayan a implementar.** Esto podría realizarse a través de un programa de comunicación que fortalezca el conocimiento y la confianza de los y las ciudadanas sobre los procesos de toma de decisiones en el ámbito de representación que es el Congreso argentino.
- **Generar consensos amplios entre las distintas fuerzas políticas respecto del camino a tomar.** Hay cuatro puntos claves para avanzar en la reforma: los cambios normativos, las instancias del proceso legislativo que incorporarán tecnología, los temas que podrán tratarse en forma virtual y las circunstancias que habilitan el uso de tecnología.

A. Qué cambios normativos son necesarios

La implementación de tecnología al proceso legislativo plantea la necesidad de avanzar reformas normativas. En Argentina se abren tres escenarios posibles según la interpretación que se realice del reglamento de cada cámara:

1. Los reglamentos internos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Senado habilitan las sesiones y reuniones de comisión fuera del recinto en casos excepcionales¹. Dada la ausencia de una prohibición explícita al funcionamiento virtual o remoto, se podría interpretar que es necesario definir los procedimientos que se utilizarán en adelante a través de un Proyecto de Resolución aprobado de manera virtual, dejando entonces la reforma de la norma marco para una instancia posterior.
2. El segundo escenario contempla que los reglamentos de ambas cámaras no explicitan la posibilidad de tener sesiones y reuniones de comisión de forma virtual. Por ello, avanzar hacia sesiones remotas requeriría reformar dichos reglamentos para que contemplen explícitamente la operación remota de cada Cámara. La modificación de estos marcos normativos requiere entonces la sanción de un proyecto de Ley que siga la misma tramitación que cualquier proyecto y por tanto, necesita la presencia física de los legisladores en el recinto para discutir y sancionar la reforma².
3. Según una tercera interpretación, dado que los reglamentos no limitan el uso de tecnologías de manera taxativa, quedaría habilitado realizar una sesión virtual excepcional para comenzar a trabajar en una reforma de reglamento. Este escenario comenzaría con el tratamiento de un proyecto de Ley para modificar el reglamento de forma virtual y luego discutir la resolución procedimental.

En América Latina los caminos que se tomaron hacia las sesiones remotas fueron diversos: Ecuador modificó su reglamento por medio de una resolución, Paraguay votó la modificación de su reglamento y en Colombia se autorizó vía un decreto legislativo del presidente.

¹ En su Artículo N°14, el reglamento actual de la Cámara de Diputados indica que “los diputados no constituirán Cámara fuera de la sala de sesiones, salvo los casos de fuerza mayor” (Artículo N°14). Por su parte, si bien el reglamento del Senado no establece el lugar de la sesión al indicar en su Artículo N°16 que “la mayoría absoluta del número constitucional de senadores hace Cámara”, sí indica el caso de excepcionalidad para las reuniones de comisión al establecer que “las comisiones se reúnen y dictaminan sus asuntos en el Senado. Sin perjuicio de ello, cuando circunstancias especiales lo aconsejen, las reuniones podrán realizarse en el lugar que se considere más conveniente para la consecución de los fines perseguidos” (Artículo N°98).

² El Artículo N°227 del reglamento de HCDN: “Ninguna disposición de este reglamento podrá ser alterada ni derogada por resolución sobre tablas, sino únicamente por medio de un proyecto en forma que seguirá la misma tramitación que cualquier otro y que no podrá considerarse en la misma sesión en que hubiere sido presentado” (Artículo N°227). Del mismo modo, el reglamento del Senado establece que “Ninguna disposición de este reglamento puede ser alterada ni derogada por resolución sobre tablas, sino únicamente por medio de un proyecto en forma, que seguirá la misma tramitación que cualquier otro y requerirá para su aprobación mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara” (Artículo N°227).

B. Qué instancias del proceso legislativo incorporarán tecnología

La incorporación de tecnología se puede dar en tres instancias centrales del proceso legislativo (Tchintian, Abdala & Seira, 2020)³. La primera tiene que ver con la generación y el seguimiento de proyectos de ley, y la posibilidad de pensar en la incorporación de una plataforma integral para el inicio y firma de los proyectos de ley⁴ que permita a los legisladores trabajar sin la necesidad de ir a sus despachos. Una segunda instancia es la discusión en comisión. Si bien distintas comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado se encuentran realizando reuniones informativas virtuales con la participación de ministros, todavía no existen decisiones respecto del trabajo de las comisiones de orden resolutivo (discusión de proyectos y dictamen). Algunos países han avanzado en este sentido: Brasil lo hace vía telefónica o correo electrónico y en Nueva Zelanda, Noruega y España lo hacen en las mismas plataformas en las que se reúnen. La tercera instancia comprende las sesiones plenarias y consideraría el uso de tecnología para permitir la discusión en recinto a través de videoconferencias y la votación de proyectos a distancia.

C. Qué temas podrán ser tratados virtualmente

Una reforma en los mecanismos y herramientas utilizadas para discutir y aprobar proyectos también requiere dar una discusión seria sobre los temas que se podrán tratar de manera virtual y si esta definición trascenderá la coyuntura actual. Si bien la experiencia internacional en esta materia es todavía reducida, se observan dos grandes alternativas en el contexto de la pandemia. La primera limita la selección de temas a discutir y los circunscribe únicamente a aquellos asociados a la urgencia de la crisis. Esta opción se enmarca en la excepcionalidad de la situación y ha sido utilizada principalmente por aquellos países, como Italia, que optaron por no introducir nuevas herramientas en el proceso legislativo y continuar con las sesiones presenciales durante la emergencia sanitaria. Por el contrario, la alternativa más utilizada durante la implementación de sesiones remotas es la de preservar las potestades propias de los congresos para que, garantizando su funcionamiento, éstos puedan legislar sobre aquellos temas que son de su competencia.

D. Qué circunstancias habilitan el uso de tecnología

En caso de avanzar hacia una reforma que instrumente la implementación de tecnología en el proceso legislativo, es necesario definir el contexto en el cual se habilitaría el uso de dichas herramientas. Las opciones en este sentido plantean 2 posibles escenarios. El primero consiste en el uso de tecnología reservado a un período temporal acotado con el objeto únicamente de proveer mecanismos para que el Congreso sesione durante una situación excepcional. Algunos países como Chile han impulsado reformas en este sentido para circunscribir las sesiones remotas a situaciones de emergencia como pueden

³ Si bien aquí nos referimos a tres instancias de producción y discusión de leyes, las decisiones sobre las etapas en las que se quiere incorporar tecnología deberán tener en cuenta otras tareas realizadas por los legisladores como el diálogo entre poderes para asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, y entre la Cámara Baja y el Senado, quienes cumplen de manera alternada la función de revisores de los proyectos iniciados en una de las cámaras.

⁴ El Artículo N°123 del reglamento de la HCDN establece que los proyectos deberán ser entregados por escrito, mientras que las resoluciones presidenciales 495 y 944 establecen mecanismos para la presentación de proyectos de ley de manera digital.

ser casos de desastre o de calamidad pública y la declaración de una emergencia sanitaria. Una segunda opción en relación a las circunstancias que permiten el uso de tecnología implica pensar qué aspectos procedimentales o instrumentos asociados a la incorporación de tecnología puede resultar relevante mantener una vez finalizado la crisis. Paraguay, por ejemplo, ya cuenta con una serie de procedimientos digitalizados como el acceso online al orden del día.

En cada escenario es el Congreso el que decide cómo deberá operar durante la pandemia y cuáles de estos mecanismos serán conservados una vez que el momento más crítico haya pasado y bajo qué circunstancias. Cualquiera sea el camino implementado, toda modificación del proceso legislativo para la incorporación de tecnología tendrá el desafío también de garantizar los preceptos democráticos que ordenan la labor de diputados y senadores.

Sobre la integridad de los procesos

La incorporación de tecnología en la labor legislativa debe asegurar la integridad del proceso en su conjunto, fundamentalmente incorporando medidas de seguridad informática para evitar intromisiones externas y garantizando la identidad de los usuarios del sistema. Esto implica:

- Implementar soluciones para evitar posibles intromisiones externas incluyendo medidas de seguridad informática en los dispositivos de los legisladores.
- Garantizar la identidad de los usuarios -los diputados, senadores, asesores y personal técnico y parlamentario- especialmente durante el momento de emisión del voto, utilizando técnicas de identificación facial o métodos asincrónicos para compartir documentos y votar como en los casos de Brasil o España donde existe un doble chequeo respecto de la identidad que figura en la reunión virtual.
- Desarrollar planes de contingencia en caso que las herramientas utilizadas fallen.

Sobre la accesibilidad de las herramientas

A su vez, se debe garantizar que las herramientas incorporadas permitan igualdad de accesibilidad, es decir, que todos los diputados y senadores puedan acceder desde donde estén no solo a la información y documentación necesaria para llevar a cabo su labor sino también a las actividades en comisión y en el recinto, tanto al momento de la discusión como de la votación. En términos prácticos, este principio implica:

- Incorporar sistemas electrónicos para la gestión integral de proyectos que permitan a los legisladores presentar, consultar, modificar y firmar proyectos de manera sencilla, validando su identidad a través de los mecanismos que se consideren oportunos.
- Asegurar la estabilidad de la herramienta y la conectividad de todos los miembros.
- Capacitar a los legisladores y asesores en el uso de cada herramienta incorporada.
- Contar con una mesa de ayuda en tiempo real que garantice el acceso de todos los legisladores a la sesión.

Sobre la transparencia

Finalmente, garantizar la transparencia de los procesos, en tanto resulta fundamental que estos puedan ser observados y controlados tanto por los ciudadanos como por los propios legisladores. Dicho principio puede impulsarse al:

- Difundir las novedades sobre el proceso de incorporación de tecnología en el Congreso y su adopción, incluyendo consultas a expertos, audiencias, decisiones tomadas, convenios firmados, etc.
- Almacenar memorias de la reunión en servidores del Congreso y a través de su registro taquigráfico.
- Transmitir las sesiones virtuales en vivo a través de los canales de difusión con los que ya cuenta el Congreso de la Nación.

Bibliografía

Asamblea Nacional de Ecuador. Memorando Nro. AN-SG-2020-0110-M

Barotányi Brigitte (2016). "The Austrian Legal Information System (RIS, E-Recht)". 13th European Forum of Official Gazettes.

Cámara de Diputados de Paraguay - Sesión extraordinaria 25 de marzo de 2020.

Constitución de la República de Chile - Ley N° 21.219 (Diario Oficial del 26/03/2020).

Council of Europe (2019). "Possibility for remote participation in committee meetings outside Parliamentary Assembly sessions". Motion for a resolution. Doc. 14807 Interparliamentary Union (2018). "Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico".

Katz Gabriel y Pomares Julia (2011). "The Impact of New Technologies on Voter Confidence in Latin America: Evidence from E-Voting Experiments in Argentina and Colombia". Journal of Information Technology & Politics 8(2):199-217.

Power Greg (2012). "Informe Parlamentario Mundial: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria". Interparliamentary Union - PNUD. Reglamento Honorable Cámara de Diputados Argentina (2020).

Reglamento Honorable Cámara de Senadores Argentina (2016). Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática. Parlamento español.

Resolución N° 14/2020 - Cámara de Diputados de Brasil

Skelley Geoffrey (2020). "Can Congress Vote Remotely? Well... Maybe ". En <https://fivethirtyeight.com/features/could-congress-vote-remotely-maybe-will-it-probably-not/>

Autoría

Carolina Tchintian: directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y doctora en Ciencia Política (Rice University).

Belén Abdala: coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

Iván Seira: analista del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (Universidad Nacional de San Martín).

Para citar este documento: Tchintian, C., Abdala, B. & Seira, I. (abril de 2020). *Legislando desde casa. Recomendaciones para el funcionamiento remoto del Congreso en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.



www.cippec.org



[/cippec.org](https://www.facebook.com/cippec.org)



[/fcippec](https://www.youtube.com/c/cippec)



[@CIPPEC](https://twitter.com/CIPPEC)



[/CIPPEC](https://www.linkedin.com/company/cippec)



[/cippec](https://www.instagram.com/cippec)

