**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_\_\_ 2024 CÁMARA**

**“Por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia”**

**Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024**

SEÑOR

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**

PRESIDENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Acto Legislativo \_\_\_\_ de 2024 Cámara *“***Por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia**”

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo “*Por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia”*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

**Cordialmente,**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2024**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 183 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 183.** Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

**2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.**

**También se incurrirá en esta causal por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de ley o de acto legislativo.**

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

**ARTÍCULO 2º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO.**

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad combatir el ausentismo parlamentario, especialmente en materia de asistencia a las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, mediante la modificación del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, estableciendo que una de las causales de pérdida de investidura será la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias o a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

El ausentismo parlamentario genera desprestigio de esta corporación y, además, limita la formación adecuada de los proyectos de ley y los proyectos de acto legislativo, por la falta de discusión adecuada de estos proyectos de ley. Por ende, este proyecto busca recuperar la confianza ciudadana en el Congreso a partir de fortalecer las sanciones en contra del ausentismo parlamentario.

**2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.**

**2.1. La Constitución de 1991.**

En el marco de los debates que dieron origen a la Constitución Política de Colombia de 1991, se planteó la necesidad de combatir el ausentismo parlamentario. Así, en la Gaceta Constitucional No. 5 del 15 de febrero de 1991 se planteó que una de las causales de pérdida de investidura será la inasistencia, en un período legislativo. sin causa justificada, a una cuarta parte de las sesiones convocadas regularmente. Posteriormente, en la Gaceta No. 51 del 16 de abril se indicó que sería por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los ministros.

Esta última proposición fue la que finalmente sería incluida en el texto constitucional. En esta, se precisó que las causales de pérdida de investidura contenían sanciones drásticas por el alto nivel que supone la calidad de un congresista, pues este debe ser tan riguroso en sus labores que un mal comportamiento acarree la pérdida de investidura. En este sentido, se indicó que “el Congreso aparece hoy como un órgano ineficiente, desorganizado, vacilante, incompetente, burocratizado, cuyos miembros sólo tienen preocupaciones electorales. Incapaz de enfrentar con eficacia los grandes problemas y las inaplazables soluciones de un país que desespera”.

Dicha situación todavía persiste al día de hoy, lo cual da lugar al presente proyecto de acto legislativo.

**2.2. Iniciativas legislativas que no han prosperado respecto de la inasistencia parlamentaria en el marco de la pérdida de investidura.**

La importancia de combatir la inasistencia parlamentaria no sólo se quedó en el desarrollo del texto constitucional, sino que posteriormente se ha tratado de fortalecer las sanciones por el alto nivel de ausentismo que se presenta dentro del Congreso. Esto ha llevado a la radicación de múltiples proyectos de ley al interior del Congreso, que pueden resumirse de la siguiente forma:

* **Proyecto de AL 17/21S**: modifica el artículo 183 de la Constitución para reducir a 3 sesiones plenarias en un mismo periodo la pérdida de investidura.
* **Proyecto de Ley 12/21S**: proponía modificar el artículo 271 y 296 de la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la falta de asistencia de los Congresistas no causará los salarios y, reducir a 3 sesiones la causal sexta de pérdida de investidura.
* **Proyecto de Ley 62/17S**: el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.
* **Proyecto de Ley 66/15S – 289/17C**: el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas máximo dentro de 15 días siguientes a la ausencia.
* **Proyecto de AL 128/13C**: modifica el artículo 183 de la Constitución, planteando que los miembros de la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes tendrán como causal de pérdida de investidura para 6 reuniones de dicha comisión.

Adicionalmente, en la Legislatura 2022-2023 fue incluida la modificación del presente numeral, en el Proyecto de Acto Legislativo 028 de 2023 Senado, que fue archivado por términos.

Todo lo anterior, da a entender una necesidad plausible de enfrentar la inasistencia a las sesiones plenarias y las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, situación que incluso fue objeto del mismo Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas, tal como pasa a reseñarse.

**2.2. Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas.**

En 2015 se radicó el proyecto de ley 105/15S – 276/16C, por medio del cual se expidió la Ley 1828 de 2017, el Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas. En el marco del trámite de este proyecto, en ponencia para segundo debate (Gaceta 207/16) se incluyó como conducta sancionable el “Incumplir sin justificación en cuatro (4) ocasiones el horario previamente establecido para las sesiones de Plenaria y Comisiones, tanto para debates como en votaciones”. Posteriormente, en votación de segundo debate (Gaceta 453/16) se modificó planteando que se daría esta falta por incumplir en tres ocasiones el horario previamente establecido para sesiones plenarias y comisiones, en un mismo periodo, donde se voten proyectos de ley, de acto legislativo, de moción de censura o debates de control político. Y finalmente, en ponencia para tercer debate (Gaceta 657/16) se formuló tal cual fue aprobado en la Ley 1828 de 2017, así: “*Faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo período en las que se voten proyectos de Acto Legislativo, de Ley, Mociones de Censura o se realicen debates de control político*.”

Este Código de Ética se formuló con la intención de dignificar la labor de los congresistas, lo cual denota la intención de fortalecer e incluir dentro de las conductas sancionables de los congresistas las inasistencias que pueden darse, no sólo en el ámbito de las sesiones plenarias, sino también en las sesiones de las comisiones. No obstante, este régimen disciplinario no contempla como una falta gravísima estas inasistencias, dando potestad a la Comisión de Ética de determinar si se genera una falta leve o grave por ello, con la respectiva amonestación escrita y privada sin anotaciones en la hoja de vida (leve) o amonestación escrita y pública con anotación en la hoja de vida (grave); sanción que no logra cumplir con el objetivo de combatir fuertemente el ausentismo parlamentario.

**3. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA.**

La Constitución política y la Ley 5ª de 1992, reconocen que el Congreso de la República cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de Acto Legislativo sobre cualquier materia, con excepción de las contempladas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Para tal fin, los proyectos de Acto Legislativo deberán surtir su trámite conforme a los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.).

Con relación a la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, la Corte Constitucional ha precisado que esta no lo faculta para sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla[[1]](#footnote-1). Así, el alto tribunal constitucional ha precisado que el juicio de sustitución de la Constitución exige demostrar que un elemento identitario de la Constitución ha sido sustituido o reemplazado por otro, para lo cual es menester establecer la premisa mayor del juicio, esto es: *“(i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento,* ***(ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991*** *y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada*”[[2]](#footnote-2)[Negrillas fuera de texto]*.*

Según la Corte Constitucional, una forma en que la sustituye el contenido de la carta fundante es cuando se modifica uno de los principios axiales que determinan la identidad de la misma de la Constitución y que, en caso de reformas, cambiaría el sentido mismo de la carta. Por ende, la corte realiza un juicio de sustitución, para determinar si el Congreso ha excedido su competencia y ha alterado uno de los elementos identitarios y definitorios de la Constitución

Teniendo en cuenta esto, la misma Corte Constitucional ha establecido que el régimen sancionador establecido mediante la pérdida de investidura debe basarse en los parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.[[3]](#footnote-3) Así, se puede afirmar que la presente modificación no es irrazonable y desproporcionada, pues busca fortalecer las sanciones para aquellos congresistas que no asisten a las sesiones plenarias y las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, permitiendo que se puedan acumular inasistencias durante toda una legislatura y que se incluya la discusión de los proyectos y no sólo su votación, lo cual no cambia el modelo constitucional, uno de los elementos de la sustitución[[4]](#footnote-4), toda vez que una de las opciones contempladas para la Constitución de 1991 planteaba la posibilidad de incluir cualquier tipo de sesión convocada regularmente, sin restricción a los casos de votación.

La sanción de pérdida de investidura es la sanción más grave que se le puede imponer a un congresista, la cual es la pérdida de su investidura y la inhabilidad permanente a consecuencia de esta, por lo cual es denominado una muerte política. A pesar del grado de la sanción que se prevé, esta se relaciona con aquellas situaciones que su comisión genera un alto daño al Congreso y al interés colectivo. En este sentido, la falta de una fuerte exigencia a las asistencias a comisiones constitucionales permanentes, afecta directamente el proceso de formación de las leyes y el mismo debate democrático, lo cual es admisible constitucionalmente. Además, si bien la Constitución estipuló que las inasistencias sólo podían darse en un mismo periodo de sesiones, no es desproporcionado incluir la posibilidad de que abarque toda una legislatura, aumentando la exigencia que se le requiere a los congresistas.

La sentencia C-1056 de 2012 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se declaró inexequible la reforma constitucional al artículo 183 de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2011) estableció que dicha reforma cambiaba el modelo constitucional al modificar las reglas para que se profiera un acto legislativo y debilita fuertemente la pérdida de investidura, afectando el principio democrático, la prevalencia del interés general y la separación de poderes. Al respecto, se señaló que:

*De otra parte, resulta evidente que la regla conforme a la cual no se impondrá la sanción de pérdida de investidura pese a la ocurrencia de conflictos de interés en el trámite de reformas constitucionales, debilita de manera importante una institución (la pérdida de investidura) que desde el origen de la Constitución de 1991 ha sido considerada determinante para el efectivo cumplimiento de los principios y pautas constitucionales sobre la ética y el comportamiento de los congresistas contenidos en los artículos 179 a 182 inmediatamente anteriores, a través de los cuales la Asamblea Constituyente de 1991 buscó dar respuesta a algunas de las más importantes preocupaciones ciudadanas que en su momento motivaron el proceso de cambio constitucional, y que a la fecha mantienen plena vigencia y actualidad. Ello por cuanto, si bien formalmente no ha sido desmontada, la pérdida de investidura ya no podrá ser aplicada como sanción frente a graves situaciones de apartamiento de los deberes constitucionales por parte de los miembros del Congreso, lo que en consecuencia permitirá y facilitará la impune ocurrencia de tales situaciones.*[[5]](#footnote-5)

Teniendo esto en consideración, se afirma que a diferencia de la reforma introducida por este Acto Legislativo, la modificación que se propone en este proyecto no debilita la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, sino que la fortalece para lograr que sea aplicada a situaciones de apartamiento de los deberes constitucionales por parte de los congresistas, evitando que situaciones tan graves como el ausentismo parlamentario quede impune. Es más, el presente proyecto permitirá materializar la apuesta por dignificar y recuperar la confianza en esta corporación, sin que por ello se estén generando sanciones desproporcionadas para la actividad de los congresistas.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

**4.1. Causal de pérdida de investidura por ausentismo parlamentario.**

Para comprender la necesidad de reformar esta figura, es menester primero señalar como ha sido interpretada esta causal, toda vez que la pérdida de investidura establecida en Colombia es una institución única en su estilo, más cuando se habla de la sanción por el ausentismo parlamentario. Además, esta figura ha sido contemplada jurisprudencialmente en varias oportunidades, pues su alcance no fue lo suficientemente claro en la Constitución.

En este sentido, el Consejo de Estado ha sentado una posición pacífica y reiterada sobre los criterios objetivos de procedencia de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, los cuales incluyen:

1. La inasistencia del congresista
2. Que la inasistencia sea en el mismo periodo de sesiones,
3. Que las seis sesiones a las que se deje de asistir sean reuniones plenarias
4. Que en las sesiones se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.
5. Que la ausencia no esté justificada o no se dé por motivos de fuerza mayor o caso fortuito[[6]](#footnote-6).

No obstante, debido a la falta de claridad de la Constitución en los términos empleados, ha tenido que aclarar cada uno de estos criterios y el alcance de la figura.

Así, si nos centramos en el concepto de inasistencia, la sentencia hito del 01 de agosto de 2017 señaló que la inasistencia relevante para la pérdida de investidura es aquella en donde (i) la reunión trate sobre proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura; (ii) que dichos asuntos sean votados en la plenaria. Mientras tanto, señaló que no es relevante (iii) la inasistencia a debates y (iv) la inasistencia a comisiones donde se voten proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura.[[7]](#footnote-7)

Posteriormente, se ha ido complementando jurisprudencialmente este entendimiento, estableciendo que la inasistencia implica estar en la sesión respectiva, por lo que no se agota con el simple llamado a lista[[8]](#footnote-8), toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quorum, un momento posterior a este llamado a lista[[9]](#footnote-9). Sin embargo, la asistencia no es sinónimo de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede calificarse como inasistencia (i) el caso en que el congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura[[10]](#footnote-10); (ii) la no votación de impedimentos[[11]](#footnote-11); y (iii) los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones[[12]](#footnote-12). Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del congresista, que pueden ser desvirtuados[[13]](#footnote-13), pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o no participar en las sesiones respectivas[[14]](#footnote-14), aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia[[15]](#footnote-15).

De la misma forma, también se ha tenido que aclarar lo que se entiende por un “mismo periodo de sesiones”. Ante esto, la misma corte ha señalado que la pérdida de investidura únicamente cobija un periodo de la legislatura, no siendo posible acumular varios periodos[[16]](#footnote-16) o sesiones ordinarias y extraordinarias, pues la redacción de la Constitución no posibilita dicha acumulación por interpretación restrictiva[[17]](#footnote-17). En este sentido, se afirmó que:

*Ahora, si bien la Constitución no fue explicita respecto de las condiciones temporales de las sesiones extraordinarias o especiales, resulta claro, por evidente sustracción de materia, que se trata de un periodo diferente y no extensivo del ciclo de sesiones ordinarias, razón por la cual no es plausible sumar las inasistencias ocurridas entre estos dos periodos, so pena de ensanchar los supuestos fácticos de la causal de pérdida de investidura a casos hipotéticos no previstos en la Constitución Política.*[[18]](#footnote-18)

A partir de lo anterior, se señala que la causal segunda de pérdida de investidura no fue lo suficientemente clara en su redacción, permitiendo diversas interpretaciones. Además, debido a la imperiosa exigencia de una interpretación restrictiva, la causal no ha podido abarcar situaciones íntimamente relacionadas con los deberes de los congresistas y sus funciones, por lo cual es necesario el modificar esta causal, según las consideraciones siguientes.

**4.2. Necesidad de combatir el ausentismo parlamentario y fortalecer la pérdida de investidura.**

El oficio de los congresistas está contemplado para el logro de los fines esenciales del Estado y para cumplir con el principio de responsabilidad funcional, por lo cual deben servir a la comunidad, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y ser responsables políticamente ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones de su investidura[[19]](#footnote-19).

Para lograr ello, se estableció la figura de la pérdida de investidura como una institución constitucional, de carácter sancionatorio, que tiene como finalidad preservar la dignidad del Congreso y los parlamentarios. Con esta figura, se busca la prevalencia del interés general, garantizar la transparencia de las actuaciones de los parlamentarios, incentivar la lucha contra la corrupción y mejorar la imagen desprestigiada del Congreso, en tanto la alta sanción que reciben los congresistas, está dada porque dichos comportamientos materializan la defraudación del principio de representación y violentan la confianza democrática de los electores[[20]](#footnote-20).

Especialmente, la causal de ausentismo parlamentario es uno de los principales reproches que llevó a la creación de esta figura. Este es un reproche por la desidia e irresponsabilidad con la que llega a actuar un congresista, ya que en su cabeza no solo está legislar, sino también hacer el respectivo control político a las instituciones de las demás ramas del poder público, por lo que “*Si el congresista no cumple con el mandato conferido está en riesgo el sistema de pesos y contra pesos del Estado Social de Derecho colombiano*”[[21]](#footnote-21).

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que la perdida de investidura por ausentismo parlamentario se estableció debido a que “*El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias constitucionales en materia de quórum y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo*.”[[22]](#footnote-22)

Esta situación todavía perdura, pues la inasistencia parlamentaria se ha vuelto una constante a lo largo de los años. Y esta inasistencia no sólo se puede predicar de las sesiones de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, sino que también afecta las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, lugar donde se discute de forma más detalla y técnica la viabilidad de cada uno de los proyectos de ley sometido a su consideración.

Es por ello que, en el estudio realizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia hito del 01 de agosto de 2017, afirmaron lo siguiente:

*La Sala deja claro lo reprochable que resulta que un parlamentario no asista a los debates en la plenaria y no vote en las comisiones, con incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura*[[23]](#footnote-23).

Esto denota que incluso en el seno de la alta corte responsable de imponer la pérdida de investidura de los congresistas, se ha discutido la pertinencia de que la norma no incluyera tanto los debates donde no necesariamente se votan los proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, e incluso también las situaciones donde se dan inasistencias a las comisiones constitucionales permanentes.

De hecho, esta situación no solo se ha planteado en el seno mismo del Consejo de Estado, sino también en el marco de la misma Constitución de 1991. Aparte de lo ya señalado previamente, en la sesión del 29 de abril de 1991, el constituyente Abel Rodríguez hizo la siguiente aclaración:

*Desde que tuvimos la oportunidad de trabajar con el doctor Nieto Roa, sobre el proyecto de reglamento, tuvimos la diferencia, que aquí nuevamente aparece al redactar este articulado, sobre la pérdida de la investidura del congresista, es que aquí se consigna en el numeral d, como una de las causales, la inasistencia en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias, en las que se voten proyectos de actos legislativos, o de ley, o mociones de censura a los Ministros, que desde el punto de vista de la asistencia del congresista, ésta prácticamente se hace obligatoria para las sesiones en las cuales hay votación, ya sea de un acto legislativo, de una ley, o de una moción de censura; quiere decir esto, que el congresista, por ejemplo, no estaría obligado a asistir puntualmente a las comisiones, y la no asistencia a las comisiones, sería el mecanismo para paralizar el Congreso, porque resulta que todas las leyes, todos los proyectos de actos legislativos, tienen su inicio en la comisión correspondiente; entonces definitivamente la propuesta que está contemplada en el proyecto, no es a mi juicio, la más adecuada para asegurar la asistencia de los congresistas al trabajo parlamentario. Se argumenta que la obligación del congresista, no es asistir, pero yo me pregunto si a un empleado público, si vamos a denominar en el proyecto que estamos elaborando con el doctor Carlos Lleras, el doctor Navarro, el doctor Herrera, servidor público, consideramos que el primer servidor público debe ser un congresista, el congresista: tiene esa naturaleza de servidor público; pero resulta que un servidor público cualquiera, digamos un celador, un mensajero, si no van a trabajar, le descuentan el día, pero el congresista puede dejar de asistir a su trabajo parlamentario, que es su deber, y no le pasaría nada, a no ser que dejara de asistir a seis sesiones en un mismo periodo, yo creo que por esa vía sería muy difícil quitarle la investidura a un congresista, supremamente difícil porque se entiende que se está hablando de inasistencia sin causa justificada, o aquí se incluye la asistencia a las comisiones, o estaríamos realmente tomando una norma superflua, en la cual el ausentismo parlamentario que es otro de los grandes vicios de nuestro Congreso, seguiría vigente, es decir, quiero anotar que la propuesta que hay aquí, me parece a mí que no lleva a resolver ese problema.*[[24]](#footnote-24)

Esta apreciación no es aislada, pues la misma Ley 5 de 1992 establece en su artículo 268 numeral 1, que es un deber de los congresistas “*Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte*”. Además, el artículo 34 de esta ley establece que las comisiones constitucionales permanentes son las encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo en los asuntos de su competencia. Por ende, si tenemos en cuenta que, la pérdida de investidura por inasistencia parlamentaria busca el cumplimiento de los deberes de los congresistas y la efectiva consecución de las funciones legislativa, constituyente y de control político del Congreso, es esencial incluir a las comisiones constitucionales permanentes dentro de la causal de pérdida de investidura; máxime, cuando el artículo 93 de la Ley 5 de 1992 establece que no pueden celebrarse simultáneamente sesiones de las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones de las plenarias.

La inclusión de sanciones a la inasistencia a las comisiones constitucionales permanentes no es algo inusual en el escenario colombiano, en tanto el Código de Ética y Disciplinario del Congreso (Ley 1828 de 2018) incluye dicha previsión en el literal c) del artículo 9. Así mismo, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 contempló como una de las causales de pérdida de investidura de los diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de las Juntas Administradoras Locales “*la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso*”. Es por ello que, resulta admisible incluir la inasistencia a las comisiones constitucionales permanentes dentro de esta causal de pérdida de investidura.

Ahora bien, por otro lado, dentro de las mismas posiciones presentadas por el Consejo de Estado también se ha señalado que la pérdida de investidura por la inasistencia a las plenarias se da para garantizar el cumplimiento de las funciones de los congresistas y que, al “inasistir” no ser igual a “no votar”, “*es perfectamente posible demostrar que el congresista estuvo en la sesión, pero a pesar de ello no participó en los debates surtidos en la misma o no colaboró con la formación de la voluntad legislativa*”[[25]](#footnote-25). Por consiguiente, no es dable señalar que únicamente deba castigarse a los congresistas cuando no asisten a una sesión donde se voten proyectos de ley, acto legislativo o moción de censura, ya que también debe incluir aquellas sesiones donde solamente se discuten y no votan estos, pues también es un escenario central de la formación misma de estos proyectos de ley y de acto legislativo.

Y si bien la gaceta constitucional No. 51 del 16 de abril de 1997 planteó que “*la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas pero no se vota, podría no constituir en sí misma una falta contra los deberes del parlamentario*”, lo cierto es que esta situación también constituye una vulneración a los deberes de los congresistas, que incluso podría afectar el proceso deliberativo propio del Congreso de la República. Además, como ha sido afirmado por el propio Consejo de Estado, “*resulta claro que el comportamiento esperado de los congresistas es que se presenten a las sesiones plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura programados en el orden del día, del cual además, tienen conocimiento por anticipado*”[[26]](#footnote-26). Por consiguiente, también es admisible y necesario incluir las sesiones donde se debaten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura dentro de la inasistencia parlamentaria.

Finalmente, este proyecto de ley también incluye la modificación al ámbito temporal, estableciendo que las seis inasistencias se contarán no solamente en un periodo de sesiones, sino en una legislatura. Las funciones asignadas a los congresistas requieren altas exigencias, por lo cual la redacción actual que se refiere únicamente a un periodo legislativo, no una legislatura, limita el alcance de la figura de la pérdida de investidura y no logra el objetivo de recuperar la confianza ciudadana en la corporación y que los congresistas cumplan con sus funciones y deberes. Por ende, también se hace necesario ampliar este periodo, teniendo presente que su redacción actual limita el alcance de la figura, como fue señalado previamente, toda vez que la misma posibilita la inasistencia reiterada en un periodo corto de tiempo, por la imposibilidad de acumular sesiones de diferentes periodos.

En conclusión, las anteriores modificaciones buscan fortalecer la causal de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, estableciendo que también abarcará las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, será por una misma legislatura e incluirá no solo las sesiones donde se voten proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura, sino también en aquellas donde únicamente se discuta lo anterior. La pérdida de investidura es un mecanismo de control a los congresistas para lograr el ejercicio responsable de sus funciones[[27]](#footnote-27) y por el rol fundamental de representación política que cumplen es pertinente y necesario fortalecer esta institución, para evitar el alto desprestigio que tiene el Congreso de la República en torno al ausentismo parlamentario y lograr que no omitan su deber fundamental de participar en la conformación de la voluntad del Congreso de la República.

**5. IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que no se estaría incurriendo en gastos adicionales. Además, es importante tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”*

**6. CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, ningún congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento[[28]](#footnote-28).

Es importante resaltar que la presente modificación del artículo 183 de la Constitución Política no tiene la naturaleza de afectar los procesos de pérdida de investidura que actualmente están en curso en el Consejo de Estado por virtud del principio de favorabilidad y ultractividad de la ley sancionatoria, por lo cual no hay un conflicto de interés para los congresistas que actualmente tienen procesos por esta causal. La Corte Constitucional, ha precisado que, dada la naturaleza sancionatoria del proceso y la aplicabilidad de la totalidad de las garantías del debido proceso sancionatorio, “*el principio de favorabilidad adquiere una importancia categórica en cuanto, según este Tribunal, se trata de un principio rector del derecho punitivo que forma parte integral del debido proceso, además de que constituye un derecho fundamental de aplicación inmediata, como lo prevé el artículo 85 de la Constitución.*”[[29]](#footnote-29)

A su vez, el Consejo de Estado en pacífica jurisprudencia ha señalado la aplicación del principio de favorabilidad en la pérdida de investidura. Por ejemplo, en la sentencia PI-00084 del 24 de abril de 2012, confirmó la aplicación del principio de favorabilidad en un proceso de pérdida de investidura en el marco de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2011, que modificaba la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de interés. A pesar de que dicho artículo fue declarado posteriormente inexequible por la Corte Constitucional, en la sentencia del Consejo de Estado se indicó que:

*Comoquiera que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2011, por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la C.P., en lo relativo a que la causal de pérdida de investidura de los Congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando se trate del debate y votación de proyectos de actos legislativos, la Sala se releva de cualquier otra consideración respecto del cargo formulado en la demanda, pues, como ya se dijo, la norma es aplicable al demandado pese a que el hecho imputado ocurrió con anterioridad a su vigencia, por principio de favorabilidad.*

En este sentido, la modificación incluida en este Acto Legislativo no aplicará tanto a los procesos de pérdida de investidura ya iniciados, por ser una norma menos favorable.

Igualmente, es dable señalar que tampoco esta modificación aplicará para quienes en el pasado han incurrido en inasistencias que, bajo este nuevo marco normativo, daría lugar a la pérdida de la investidura. Esto se debe a que, de conformidad con el principio de legalidad, nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no eran sancionables bajo el derecho aplicable (Art. 9, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite. Adicionalmente, el literal c del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 plantea que tampoco constituye conflicto de interés cuando el congresista participe, actúe o vote en proyectos de acto legislativo que disminuyan beneficios y cuando vote negativamente cuando se mantiene la normatividad vigente.

De los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

1. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-13.915 y D-13.945, sentencia C-294 de 2021 (02 de septiembre de 2021). M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [↑](#footnote-ref-1)
2. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8371, sentencia C-574 de 2011 (22 de julio de 2011). M.P. Juan Carlos Henao Pérez. [↑](#footnote-ref-2)
3. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8676, sentencia C-254A de 2012 (29 de mayo de 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-3)
4. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 9499, sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto de 2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-4)
5. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-9131, D-9136 y D-9146, sentencia C-1056 de 2012 (06 de diciembre de 2012). M.P. Nilson Pinilla Pinilla. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibid. [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C.P. Gabriel Valbuena Hernández [↑](#footnote-ref-8)
9. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00779-00(PI) (21 de mayo de 2018). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. [↑](#footnote-ref-9)
10. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Quinta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00890-00(PI) (07 de junio de 2018). C.P. Milton Chaves García. [↑](#footnote-ref-10)
11. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) (27 de marzo de 2019). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-11)
12. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Diecinueve Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04145-00(PI) (26 de noviembre de 2019). C.P. William Hernández Gómez. [↑](#footnote-ref-12)
13. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) (13 de junio de 2018). C.P. Guillermo Sanchez Luque. [↑](#footnote-ref-13)
14. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C.P. Nicolás Yepes Corrales. [↑](#footnote-ref-14)
15. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04144-01(PI) (16 de marzo de 2021). C.P. Oswaldo Giraldo López [↑](#footnote-ref-15)
16. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00319-00(PI) (25 de abril de 2018). C.P. Oswaldo Giraldo López; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-01757-00(PI) (27 de agosto de 2018). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. [↑](#footnote-ref-16)
17. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI) (05 de febrero de 2019). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. [↑](#footnote-ref-17)
18. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00782-00(PI) (20 de junio de 2018). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibid. [↑](#footnote-ref-19)
20. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02332-00(PI) (19 de septiembre de 2018). C.P. María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-20)
21. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La pérdida de investidura: una visión desde el Ministerio Público. Muerte Política por ausentismo parlamentario. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2020. Pág. 81. [↑](#footnote-ref-21)
22. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-714, sentencia C-247 de 1995 (01 de junio de 1995). M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [↑](#footnote-ref-22)
23. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt. [↑](#footnote-ref-23)
24. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomo del artículo 183 de la Constitución. Pág. 46. [↑](#footnote-ref-24)
25. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C.P. Nicolás Yepes Corrales. [↑](#footnote-ref-25)
26. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate. [↑](#footnote-ref-26)
27. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C.P. Gabriel Valbuena Hernández [↑](#footnote-ref-27)
28. CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI) (08 de septiembre de 2021). C.P. Guillermo Sanchez Luque. [↑](#footnote-ref-28)
29. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados T-7.302.719 y T-7.475.739, Sentencia SU-516 de 2019 (30 de octubre de 2019). M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo [↑](#footnote-ref-29)