Bogotá D.C. 20 de julio de 2024

Señores

**MESA DIRECTIVA**

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

**Ref.:** Proyecto de Ley Orgánica No. \_\_\_\_\_ de 2024 Cámara *“Por la cual se modifican y adicionan los artículos 94, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992 "Ley Orgánica del Congreso” y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable Presidente.

Respetuosamente me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Orgánica *“Por la cual se modifican y adicionan los artículos 94, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992 "Ley Orgánica del Congreso” y se dictan otras disposiciones”*, en los términos que se describen en el documento adjunto.

Cordialmente.

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**Representante a la CámaraDepartamento del Norte de SantanderPartido Cambio Radical | **MARELEN CASTILLO TORRES**REPRESENTANTE A LA CÁMARA |
|  | **JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA**Representante a la CámaraDepartamento de La Guajira |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No \_\_\_\_\_ DE 2024 CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*“Por la cual se modifican y adicionan los artículos 94, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992 "Ley Orgánica del Congreso” y se dictan otras disposiciones”*

**Ley de independencia legislativa**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1.** **Objeto.** La presente Ley tiene por objeto la modificación y adición de los artículos 94 y 157 de la Ley 5 de 1992, estableciendo lineamientos frente a la presencia y participación de miembros del Gobierno Nacional, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Directores de Establecimientos Públicos del orden Nacional, Directores de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Organismos Adscritos a los diferentes Ministerios, Enlaces de los Ministerios y los funcionarios de la Rama Ejecutiva en las sesiones donde se adelanten votaciones de Proyectos de Ley cuya iniciativa tenga origen en el Gobierno Nacional o que traten temas de naturaleza privativa del Gobierno, buscando garantizar de manera efectiva la independencia de las ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público.

**Artículo 2.** Adiciónese el artículo 94 de la Ley 5 de 1992 así:

**“ARTÍCULO 94. Debates.** El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general. La discusión y votación del articulado de los Proyectos de Ley cuya iniciativa tenga origen en el Gobierno Nacional salvo aquellas que sean de Iniciativa Privativa del Gobierno conforme a lo establecido en el artículo 142 de la Ley 5 de 1992 y que se encuentre en trámite en la Comisión Constitucional respectiva o en Sesión Plenaria de la Corporación respectiva, se realizará tras dar por terminada la presentación de los informes de ponencia, momento al que podrán asistir los miembros del Gobierno Nacional, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Directores de Establecimientos Públicos del orden Nacional, Directores de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Organismos Adscritos a los diferentes Ministerios, Enlaces de los Ministerios y los funcionarios de la Rama Ejecutiva.

Una vez terminada la presentación de los informes de ponencia realizados por los congresistas asignados para tal fin por la mesa directiva, con las intervenciones de los representantes de la cartera competente, la mesa directiva pondrá a consideración si se realiza una suspensión por un periodo no superior a una hora durante el cual los miembros de la Rama Ejecutiva mencionados en el inciso anterior deberán abandonar el recinto, lo cual deberá ser acreditado por el secretario de la comisión para dar inicio a la votación de los informes, tras lo cual se iniciará el debate y votación del articulado, o si se agenda la votación para la siguiente sesión.

**Parágrafo 1:** La sola presencia de los miembros de la Rama Ejecutiva antes mencionados en las instalaciones del Congreso de la República durante las sesiones en las que se adelanten votaciones de Proyectos con origen en la Rama Ejecutiva, siempre que no medie una citación a debate o invitación en otra Comisión Constitucionales o Legales, dará lugar a los procesos disciplinarios establecidos en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar, de acuerdo con la Ley 599 del 2000.

**Parágrafo 2:** Para los casos que exceptúan lo descrito en el Parágrafo 1, se deberá acreditar la asistencia y permanencia del miembro de la Rama Ejecutiva en el Recinto de la Comisión pertinente durante la sesión para la cual fue citado o a la que fue invitado. El funcionario no podrá excusarse del Recinto señalado para trasladarse a un Recinto al cual no fuere citado o invitado. La invitación o citación señalada, deberá acreditarse y comunicarse a la mesa directiva competente mínimo con cinco (5) días de antelación al inicio de la presentación de ponencia.”

**Artículo 3.** Adiciónese un parágrafo al artículo 157 de la Ley 5 de 1992 así:

**“ARTÍCULO 157. Iniciación del debate.** La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

**Parágrafo:** Para los Proyectos de Ley cuya iniciativa sea de origen Ejecutivo o Privativa del Gobierno, se seguirá lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley (artículo 94 de la Ley 5 de 1992) respecto a la presencia de los miembros de la Rama Ejecutiva durante la discusión y votación de su articulado.”

**Artículo 4.** Adiciónese un parágrafo al artículo 158 de la Ley 5 de 1992 así:

**“ARTÍCULO 158. Discusión sobre la ponencia.** Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión. En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

**Parágrafo:** Para los Proyectos de Ley cuya iniciativa sea de origen Ejecutivo o Privativa del Gobierno, se seguirá lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley (artículo 94 de la Ley 5 de 1992) respecto a la presencia de los miembros de la Rama Ejecutiva durante la discusión y votación de su articulado.”

**Artículo 5. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**Representante a la CámaraDepartamento del Norte de SantanderPartido Cambio Radical | **MARELEN CASTILLO TORRES**REPRESENTANTE A LA CÁMARA |
|  | **JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA**Representante a la CámaraDepartamento de La Guajira |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO**

El objeto del presente Proyecto de Ley es establecer lineamientos frente a la presencia y participación de los funcionarios de la Rama Ejecutiva en general en las sesiones donde se adelanten votaciones de Proyectos de Ley cuya iniciativa tenga origen en el Ejecutivo o que traten temas de naturaleza privativa del Gobierno, buscando garantizar de manera efectiva la independencia de las ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público.

1. **JUSTIFICACIÓN**

El presente Proyecto de Ley pretende preservar la independencia legislativa, disminuyendo el riesgo de que, a través de sus miembros, representantes y enlaces, el Gobierno Nacional ejerza una influencia indebida sobre la rama legislativa, lo que es esencial para mantener la separación de poderes y garantizar la independencia del proceso legislativo.

La presencia de miembros del Gobierno Nacional podría llevar a presiones, ofrecimientos y maniobras de persuasión que podrían comprometer la integridad de los votos de los congresistas. Al separar los debates de las votaciones, se reducen las oportunidades para este tipo de influencias y se asegura que las decisiones sean tomadas en función de los méritos y las necesidades del proyecto de ley, en lugar de intereses particulares o presiones externas.

A través de este Proyecto de Ley, además se busca garantizar la representación y la diversidad de opiniones, evitando la presencia de personal que podría distorsionar la representación y la diversidad de opiniones en el proceso legislativo. Los congresistas representan a diferentes sectores y regiones del país, y sus votos deben reflejar las perspectivas y necesidades de sus electores. Esta iniciativa busca garantizar que los congresistas voten de acuerdo con su convicción y la voluntad de sus electores, sin estar sujetos a influencias externas, fortaleciendo en consecuencia la legitimidad de las leyes resultantes y reforzando la confianza de la ciudadanía en el proceso legislativo y en las leyes resultantes.

1. **MARCO JURÍDICO**
2. ***Marco Constitucional***

El artículo 113 de la Constitución Política de Colombia establece la Estructura orgánica del Estado, la separación de funciones de las diversas Ramas del Poder Público y el principio de colaboración armónica de las mismas *(sistema de frenos y contrapesos):*

***“Artículo 113.*** *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”*

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece la potestad Legislativa y Reformadora del Congreso de la República:

*“****Artículo 150.*** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

*[…]”*

Así mismo, el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia establece la naturaleza de las Leyes Orgánicas y su marco de aplicación:

*“****Artículo 151.*** *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

Con respecto al funcionamiento armónico de las Ramas del Poder Público, el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia establece en su inciso segundo las funciones de los Ministros en relación con el Congreso de la República, limitando su participación en el trámite legislativo a presentar Proyectos de Ley, asistir a las citaciones realizadas por las Cámaras y participar en los debates:

*“****Artículo 208.*** *Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.*

***Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros****.” Negrilla y resaltado fuera del texto.*

1. ***Marco Legal***

**Ley 5 de 1992**

La Ley 5 de 1992 (Ley Orgánica del Congreso) reconoce en diferentes artículos el principio de colaboración armónica y la potestad legislativa que ostenta el Gobierno Nacional y que ejerce a través de sus Ministros del Despacho.

Así pues, el artículo 69 habilita a los Ministros del Despacho para asistir a las diferentes sesiones a las que hayan sido citados o invitados:

***“Artículo 69. Asistentes a las sesiones.*** *Sólo podrán ingresar, durante las sesiones, y en el recinto señalado para su realización, los Senadores y Representantes, los Ministros del Despacho y quienes puedan participar con derecho a voz en sus deliberaciones, además del personal administrativo y de seguridad que se haya dispuesto.”*

De igual manera, el artículo 96 les otorga el derecho a intervenir en los debates adelantados en sesiones plenarias y en las diferentes Comisiones Constitucionales, limitando sus intervenciones a los temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas presentadas por ellos:

**“Artículo 96. Derecho a intervenir.** En los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las Comisiones, además de sus miembros y los Congresistas en general, podrán los Ministros y funcionarios invitados intervenir **sobre temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas.** Así mismo, podrán hacerlo por citación de la respectiva Cámara.”

Sin embargo, el segundo inciso del mismo artículo establece que la toma de decisiones y las votaciones, son potestad exclusiva de los Congresistas.

*“Sólo participarán en las decisiones, y por consiguiente podrán votar, los miembros de las Corporaciones legislativas (en plenarias o comisiones, con Senadores o Representantes, según el caso).”*

 De la misma manera, el artículo 122 define de manera clara el concepto de votación y respecto a éste, declara taxativamente lo siguiente:

***“Artículo 122.******Concepto de votación****. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.* ***Sólo los Congresistas tienen voto****.”*

**Ley 599 del 2000 – Código Penal Colombiano**

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional y uno de los fines esenciales del Estado. Esto transformó el sistema político, avanzando hacia un modelo donde la ciudadanía, las regiones y las minorías tienen un papel fundamental en la definición del destino colectivo, mediante la representación ejercida a través del voto popular.

Con la expedición del Código Penal Colombiano mediante la Ley 599 del 2000, se incluyeron conductas punibles que atentan contra los mecanismos de participación democrática y sus sanciones.

1. ***Marco Jurisprudencial***

La Corte Constitucional, en Sentencia C-312 de 1997 reconoce la necesidad de garantizar a las instituciones una independencia suficiente para el ejercicio de sus funciones:

*“De otro lado, la misma práctica gubernamental ha mostrado, con diferencias de país a país, que algunas instituciones requieren de una considerable independencia para el cabal cumplimiento de sus funciones. Con base en esa constatación, diversos órganos que tradicionalmente estuvieron sujetos a una de las tres ramas del poder público han sido dotados en los últimos decenios de un considerable grado de autonomía. Así ha ocurrido en diversos países latinoamericanos con las cortes electorales y en algunos países europeos con los bancos centrales.”*

De otro lado, la misma Corporación, en su Sentencia C-246 de 2004, respecto al principio de colaboración armónica, establece lo siguiente:

*“Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales.* ***Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas****.”*

1. **MARCO TEÓRICO**

***De la separación de poderes***

El principio de separación de poderes es esencial en el Estado de Derecho y el orden constitucional. Desde la antigua Grecia, figuras como Platón y Aristóteles propusieron un gobierno con participación diversa en el poder en lugar de una mera división. Locke y Montesquieu luego teorizaron la división de poderes como clave para asegurar la libertad, con funciones estatales asignadas a diferentes titulares y poderes interconectados por mecanismos de control.

Esta división, promovida por Locke y Montesquieu, busca evitar la concentración de poder en una sola entidad, asegurando así la libertad política a través de controles mutuos entre los órganos estatales, en lugar de buscar una coordinación armónica entre ellos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-312 de 1997 expone:

*“El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descanse únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente.”*

***Del sistema de frenos y contrapesos***

El sistema de frenos y contrapesos es un concepto fundamental en los sistemas políticos democráticos y constitucionales. Consiste en la distribución equitativa y la limitación de poderes entre diferentes ramas del gobierno, como el ejecutivo, legislativo y judicial.

Esta estructura tiene el propósito de prevenir la concentración excesiva de poder en una sola entidad y garantizar la protección de los derechos individuales y la libertad. Cada rama actúa como un freno sobre las demás, verificando y balanceando su poder, lo que a su vez reduce el riesgo de abuso de autoridad y promueve la rendición de cuentas. El sistema de frenos y contrapesos es esencial para mantener la estabilidad, la transparencia y el equilibrio en una sociedad democrática. La Corte Constitucional, en Sentencia C-170 de 2012 expone:

*“La Corte ha venido depurando su jurisprudencia para señalar algunos de los pilares básicos o estructurales de la Constitución de 1991, entre los cuales se destacan: (i) el principio de Estado de Derecho y la prohibición de normas ad-hoc de contenido puramente plebiscitario; (ii) la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana: (iii) el principio democrático v de supremacía constitucional: (iv) los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa. (vi) los principios de democracia participativa y de soberanía popular. (v) la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder. (…)”*

En la misma sentencia citada, la Corte Constitucional se dispone a definir el sistema de frenos y contrapesos de la siguiente manera:

*“(…) El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. (…)”*

El sistema de frenos y contrapesos en el proceso legislativo es esencial para garantizar la calidad y la integridad de las leyes, así como para prevenir el abuso de poder y mantener la responsabilidad de los órganos gubernamentales ante la sociedad. Este sistema contribuye a la formación de leyes equitativas y representativas, además de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

***Principio de autorregulación del Congreso***

Para abordar el tema de la facultad del Congreso de la República de Colombia para autorregularse, es importante considerar tanto la normativa relevante como la jurisprudencia que ha sido emitida por la Corte Constitucional al respecto. Aquí se presenta una recopilación de las normas y algunas sentencias clave que tratan este asunto:

**Normativa**

1. **Constitución Política de Colombia (1991)**

**Artículo 1:** Establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

**Artículo 150:** Enumera las funciones legislativas del Congreso, entre ellas, la facultad para dictar su propio reglamento.

**Artículo 151:** Dispone que el Congreso expide su reglamento interno, que se llama Ley Orgánica del Congreso.

1. **Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso)**.

Esta ley es la que regula el funcionamiento interno del Congreso de la República, estableciendo procedimientos legislativos, normas de debate, funcionamiento de comisiones y otros aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento del cuerpo legislativo.

**Jurisprudencia**

1. **Sentencia C-646 de 2001[[1]](#footnote-1)**: La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de varias disposiciones del Reglamento del Congreso. En esta sentencia, la Corte reafirmó la facultad del Congreso para autorregularse mediante la expedición de su propio reglamento, siempre y cuando se respete el marco constitucional, así: “La facultad del Congreso de expedir su propio reglamento constituye una manifestación de la autonomía e independencia de esta corporación, consagrada en la Constitución. Esta facultad debe ejercerse conforme a los principios y preceptos constitucionales.”
2. **Sentencia C-508 de 2002[[2]](#footnote-2):** La Corte Constitucional reiteró la autonomía del Congreso para regular su funcionamiento interno. La sentencia destacó que esta facultad es un aspecto esencial de la autonomía legislativa y debe ejercerse de manera que se garantice la eficacia y transparencia del proceso legislativo.

Específicamente, sostuvo que: *"La autorregulación del Congreso, mediante la expedición de su reglamento interno, es un elemento indispensable de su autonomía funcional. Esta facultad se enmarca dentro de los límites y principios establecidos por la Constitución."*

1. **Sentencia C-760 de 2001[[3]](#footnote-3)**: La Corte examinó disposiciones del reglamento interno del Congreso, enfatizando la importancia de la autorregulación legislativa como un mecanismo para asegurar el adecuado desempeño de sus funciones constitucionales, así: *"El Congreso, en ejercicio de su facultad de autorregulación, expide su reglamento interno con el fin de garantizar la eficacia y la transparencia en el desarrollo de sus funciones constitucionales."*
2. **Sentencia C-233 de 2017[[4]](#footnote-4)**: La Corte Constitucional evaluó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 5 de 1992. En esta decisión, la Corte destacó la importancia de la autorregulación del Congreso como un elemento crucial para el equilibrio de poderes y la separación de funciones en el Estado. }

Puntualmente, *"La Corte ha sostenido que la autorregulación del Congreso, materializada en la Ley 5 de 1992, es una manifestación de su autonomía legislativa. Esta facultad le permite al Congreso organizar su funcionamiento interno de manera efectiva, siempre dentro del marco constitucional."*

Por ende, es claro que la separación de poderes es un principio fundamental en el ordenamiento constitucional colombiano, y la autonomía del Congreso es esencial para preservar este equilibrio. La Corte Constitucional ha reiterado la importancia de esta autonomía en varias sentencias, subrayando que el Congreso debe tener la capacidad de regular su propio funcionamiento sin interferencias externas.

Mediante Sentencia C-830 de 2001[[5]](#footnote-5) la Corte Constitucional establece que "el Congreso, por disposición constitucional expresa, tiene autonomía y plena capacidad para auto-organizarse, lo que se traduce, especialmente, en:

1. autonomía reglamentaria, es decir, capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin la intromisión ni la interferencia de ningún otro órgano y sin que el gobierno tenga iniciativa en estas materias y,
2. autonomía financiera y administrativa, por cuanto las Cámaras tienen la facultad de fijar su propio reglamento y administrar sus propios servicios así como el personal que los presta"​(C-285-16)[[6]](#footnote-6)​.

En sentencia C-092 de 2020[[7]](#footnote-7) la Corte reafirma que "el Congreso de la República expidió su reglamento a través de la ley 5ª de 1992, que por expresa disposición del artículo 151 de la Constitución, es una ley orgánica"​(C-285-16)​. Esto subraya la importancia de que el Congreso tenga la capacidad de regularse a sí mismo mediante un marco normativo adecuado.

Finalmente, en Sentencia C-285 de 2016 la Corte afirma que "el principio de autogobierno comprende un elemento de tipo orgánico, en virtud del cual las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial deben ser endógenas a este mismo poder"​(C-830-01)[[8]](#footnote-8)​. Aunque esta sentencia se refiere a la rama judicial, el principio de autogobierno es igualmente aplicable al Congreso en términos de su capacidad para autorregularse.

En consecuencia, la presente exposición de motivos reconoce la necesidad de fortalecer la independencia y autonomía del Congreso de la República para autorregularse, específicamente para controlar la permanencia de los miembros de la rama ejecutiva dentro de las sesiones en las que se voten articulados de proyectos con origen gubernamental, exceptuando aquellos que son de su competencia exclusiva y privativa, con el fin de evitar la manipulación del gobierno de turno dentro de los trámites legislativos.

***Facultades Privativas del Gobierno***

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia[[9]](#footnote-9), hay ciertos temas sobre los cuales los proyectos de ley deben ser presentados exclusivamente por el Gobierno. Estos temas están principalmente relacionados con asuntos fiscales y de administración pública. A continuación, se detallan los principales temas:

1. Presupuesto General de la Nación: según el artículo 346 superior el Gobierno debe presentar al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, el proyecto de ley sobre el Presupuesto General de la Nación, cuya disposición cita que:

*"El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y presentará al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura el proyecto de ley sobre el Presupuesto General de la Nación."*

2. Plan Nacional de Desarrollo: conforme al artículo 339 constitucional: El Plan Nacional de Desarrollo debe ser elaborado por el Gobierno y sometido a la aprobación del Congreso, así:

 *"Habrá un Plan Nacional de Desarrollo con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos y dar coherencia a la acción del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo estará integrado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional."*

3. Decretos con fuerza de ley (Facultades extraordinarias): El artículo 150, numeral 10 de la C.P., establece que, el Congreso puede otorgar precisas facultades extraordinarias al Presidente para que expida decretos con fuerza de ley sobre materias específicas, *"Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Tales facultades no podrán concederse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas y de leyes de competencia del Congreso."*

4.Tributos y Contribuciones: acorde al artículo 154 superior, los proyectos de ley relativos a tributos, contribuciones y rentas nacionales deben iniciarse en la Cámara de Representantes, y en la práctica, suelen ser presentados por el Gobierno, ya que:

*"Las leyes pueden ser propuestas por el Gobierno, por los miembros del Congreso y por las entidades y personas que la misma Constitución autorice. Los proyectos de ley relativos a tributos, contribuciones y, en general, a rentas nacionales, las leyes relativas a la contratación de empréstitos, las relativas a la enajenación de bienes nacionales, las relativas a la organización del crédito público, las que regulen el comercio exterior y las relativas a la reglamentación del régimen de cambios internacionales deberán iniciarse en la Cámara de Representantes."*

5. Contratación de Empréstitos y Enajenación de Bienes Nacionales: el artículo 154 superior también establece que los proyectos de ley relativos a la contratación de empréstitos y a la enajenación de bienes nacionales deben iniciarse en la Cámara de Representantes.

Estos temas son de vital importancia para la administración pública y la economía del país, y es por eso que la presentación de los respectivos proyectos de asegurar una adecuada coordinación y coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

6. Organización del Crédito Público y Comercio Exterior: según el artículo 154 constitucional los proyectos de ley relacionados con la organización del crédito público y la regulación del comercio exterior deben ser presentados en la Cámara de Representantes y, generalmente, son iniciativa del Gobierno, dicha disposición concede que:

*"Las leyes pueden ser propuestas por el Gobierno, por los miembros del Congreso y por las entidades y personas que la misma Constitución autorice. Los proyectos de ley relativos a tributos, contribuciones y, en general, a rentas nacionales, las leyes relativas a la contratación de empréstitos, las relativas a la enajenación de bienes nacionales, las relativas a la organización del crédito público, las que regulen el comercio exterior y las relativas a la reglamentación del régimen de cambios internacionales deberán iniciarse en la Cámara de Representantes."*

7. Reglamentación del Régimen de Cambios Internacionales: el artículo 154 constitucional refiere que los proyectos de ley que regulan el régimen de cambios internacionales también deben ser presentados en la Cámara de Representantes, y típicamente son propuestos por el Gobierno.

8. Modificaciones al Sistema General de Participaciones: de acuerdo al artículo 356 superior las modificaciones a la Ley de Participaciones, que afecta la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, suelen ser propuestas por el Gobierno, específicamente:

*"La ley de participaciones y los demás recursos que reciban las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones se podrán modificar exclusivamente por iniciativa del Gobierno."*

9. Seguridad Social: según el artículo 48 constitucional las reformas al Sistema de Seguridad Social deben ser presentadas por el Gobierno, es decir:

*"El Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno, puede determinar la forma y las condiciones en que las entidades territoriales podrán participar de los servicios y prestaciones del sistema de seguridad social."*

1. **ALCANCE DE LA INICIATIVA**

El alcance de la iniciativa legislativa propuesta en Colombia busca fortalecer la independencia de poderes mediante la implementación de una serie de consecuencias disciplinarias y penales para aquellos funcionarios de la rama ejecutiva que transgredan las normas establecidas.

Esta iniciativa, que modifica y adiciona artículos de la Ley 5 de 1992, se centra en regular la presencia y participación de miembros del Gobierno Nacional en las sesiones legislativas donde se discutan y voten proyectos de ley originados en el Ejecutivo. Se establece que, una vez presentados los informes de ponencia, los miembros de la rama ejecutiva deberán abandonar el recinto antes de iniciar la votación, salvo en casos de invitación o citación previa, debidamente acreditada. La sola presencia no autorizada de estos funcionarios durante las votaciones dará lugar a procesos disciplinarios y posibles responsabilidades penales si se llegara a constituir alguna de las conductas punibles consagradas en el Título XIV de la Ley 599 del 2000, garantizando así la independencia y transparencia en la toma de decisiones legislativas.

1. **IMPACTO FISCAL**

No se observa la creación de un impacto fiscal a partir de la implementación de este Proyecto de Ley.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir *“(…) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”*; el presente proyecto de ley no presenta conflictos de interés dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley.

Esto no exime al congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.

Cordialmente, los Honorables Congresistas.

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**Representante a la CámaraDepartamento del Norte de SantanderPartido Cambio Radical | **MARELEN CASTILLO TORRES**REPRESENTANTE A LA CÁMARA |
|  | **JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA**Representante a la CámaraDepartamento de La Guajira |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

1. Sentencia C-646 de 2001. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha.php?prov=C-646/01> [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia C-508 de 2002. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha.php?prov=C-508/02> [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia C-760 de 2001. Link: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha.php?prov=C-760/01 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-233 de 2017. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha.php?prov=C-233/17> [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia C-830/2001. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-830-01.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia C-285/16. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-285-16.htm> [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia C-092/2020. Link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=133541> [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia C-830-01. Link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-830-01.htm> [↑](#footnote-ref-8)
9. Constitución Política de Colombia, Artículo 154

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#154>

Constitución Política de Colombia, Artículo 200

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#200>

Constitución Política de Colombia, Artículo 189

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#189>

Constitución Política de Colombia, Artículo 346

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#346>

Constitución Política de Colombia, Artículo 339

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#339>

Constitución Política de Colombia, Artículo 150, numeral 10

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#150>

Constitución Política de Colombia, Artículo 356

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#356>

Constitución Política de Colombia, Artículo 48

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#48> [↑](#footnote-ref-9)