**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. \_\_\_\_\_\_\_ 2024 CÁMARA**

**“*Por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones*”**

**Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024**

SEÑOR

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**

PRESIDENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley Orgánica \_\_\_\_ de 2024 Cámara *“****Por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones***”

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 Ley Orgánica “*Por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones”*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

**Cordialmente,**

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

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2024**

**“*Por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones*”.**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** **Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer mecanismos para garantizar la asistencia y participación de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, promoviendo la efectiva participación política y representación ciudadana.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 79 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 79. ASUNTOS A CONSIDERARSE.** En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:

1. Llamada a lista **inicial, que podrá cumplirse de forma manual y analógica, por medio del llamado individual de cada Congresista, o por medio de un registro biométrico.**

2. Consideración y aprobación del acta anterior.

3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.

4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.

5. Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso.

6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

7. Citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.

**8. Llamado a lista de cierre, que podrá cumplirse de forma manual y analógica, por medio del llamado individual de cada Congresista, o por medio de un registro biométrico.**

**9.** Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.

**10.** Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.

**11.** Lo que propongan sus miembros.

**PARÁGRAFO.** En el evento de celebrarse sesiones para escuchar informes o mensajes, o adelantarse debates sobre asuntos específicos de interés nacional, no rigen las reglas indicadas para el orden del día. Si se trata de un debate a un Ministro, encabezará el orden del día de la sesión.

**PARÁGRAFO 2. El llamado a lista inicial y de cierre son obligatorios, su desconocimiento será causal de mala conducta. El Secretario respectivo deberá remitir un informe semanal a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, con la finalidad de determinar si es procedente la apertura de un proceso disciplinario y la imposición de sanciones, por la omisión del deber del llamado a lista inicial y de cierre.**

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 81 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 81. ALTERACIÓN**. El orden del día de las sesiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales.

**PARÁGRAFO. El llamado a lista inicial y de cierre no podrán ser modificados.**

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 89. LLAMADA A LISTA INICIAL Y DE CIERRE.** Llegada la **fecha y** hora **exacta** para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones **y/o Comisiones** ordenarán llamar a lista **de forma manual y/o abrir registro biométrico** para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

**El llamado a lista inicial, por medio de la apertura del registro o de manera analógica, se extenderá hasta máximo una hora. En caso de darse inicio a la sesión y no configurarse el quórum decisorio después de transcurrida una hora del inicio del llamado a lista, la sesión será levantada y se configurará una inasistencia a los ausentes en los términos del artículo 271 de la presente Ley.**

**El llamado a lista de cierre se extenderá por un término máximo de 30 minutos. Este llamado a lista de cierre se realizará una vez se haya agotado el punto de discusión y votación de proyectos de Ley, Actos Legislativos o mociones de censura, ya sea porque se abordan integralmente o por decisión del presidente de la Cámara respectiva. En el evento de presentarse citaciones de control político o citaciones diferentes a debates o audiencias previamente convocadas, el llamado a lista de cierre será al finalizar estas citaciones, siempre y cuando no se presenten simultáneamente con la discusión y votación de proyectos de Ley, Actos Legislativos o mociones de censura, evento en el cual se hará el llamado a lista al finalizar la totalidad de estos puntos.**

Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.

**El Secretario deberá remitir copia del registro de asistentes y ausentes, en cada uno de los llamados a lista, a la respectiva Comisión de Ética y del Estatuto del Congresista, además de proceder con el trámite administrativo y sancionatorio contra los ausentes.**

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 90 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 90. EXCUSAS ACEPTABLES.** Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:

1. La incapacidad física debidamente comprobada.

2. El cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso.

3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento.

**4. Decisiones de bancada de retiro del recinto, cuando se presenten debidamente motivadas para abstenerse de una determinada votación.**

**PARÁGRAFO.** Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley.

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 91. INICIACIÓN DE LA SESIÓN. La sesión iniciará con el llamado a lista inicial y su apertura se dará mediante la verificación del quórum constitucional requerido, conforme al artículo 145 de la Constitución Política de Colombia.** Verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula:

"Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión".

**ARTÍCULO 7.** Modifíquese el artículo 92 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 92. APREMIO A AUSENTES**. Si llegada la hora **de inicio** de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente**, con apoyo del Secretario,** apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, **se entenderá terminada la sesión, con lo cual los asistentes debidamente registrados** podrán retirarse hasta nueva convocatoria.

**Para los congresistas ausentes, sin el respectivo registro y sin excusa aceptable de las establecidas en el artículo 90 de la presente Ley, se configurará una inasistencia en los términos del artículo 271 de la presente ley y serán aplicables las sanciones respectivas.**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, adoptará un Plan de Modernización para la progresiva implementación de sistemas de registro biométrico para el llamado a lista inicial y de cierre en las sesiones plenarias y de las Comisiones Constitucionales Permanentes.**

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el artículo 109 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 109. SUSPENSIÓN**. Los miembros de las respectivas Cámaras podrán proponer, en el desarrollo de una sesión, que ella sea suspendida o levantada, en razón de una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor. Estas proposiciones, sin necesidad de debate alguno, se someterán a votación.

De la misma manera podrán solicitar, en cualquier momento, la verificación del quórum, a lo cual procederá de inmediato la Presidencia. Comprobada la falta de quórum se levantará la sesión.

**PARÁGRAFO. La solicitud de verificación del quórum se hará mediante registro de asistencia por un término máximo de hasta 30 minutos. Los congresistas que no registren su asistencia durante este término, de forma analógica o biométrica, serán sujetos a las sanciones por inasistencia contempladas en la Constitución y la Ley.**

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 271. INASISTENCIA.** **Para efectos de lo contemplado en la Presente Ley, se configura una inasistencia cuando el Congresista, sin excusa válida o aceptable, omite su obligación de atender cada uno de los llamados a lista y cuando no participa en la discusión y votación de los proyectos de Ley, Acto Legislativo o mociones de censura.**

La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

**PARÁGRAFO. Las Cámaras deberán publicar en sus páginas web la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones.**

**Para el cumplimiento de lo anterior, las Cámaras deben indicar en sus páginas web, en la información vinculada a cada Congresista, los datos de asistencia. Como mínimo deberá señalarse el porcentaje de asistencia, el total de sesiones por período, las sesiones a las que se asistió, el número de sesiones a las que no se asistió y sí se presentó justificación.**

**ARTÍCULO 10. VIGENCIA.** La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La exposición de motivos del presente proyecto de ley está integrada por 10 partes:

1. **BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY:**

El presente proyecto de ley tiene como objeto fijar una serie de modificaciones y adiciones al Reglamento del Congreso (Ley 5ta de 1992) que apremian la asistencia de los Congresistas a las sesiones congresuales, para así garantizar la participación y representación ciudadana y política en el seno de la Rama Legislativa.

La problemática central que se aborda mediante esta iniciativa legislativa es el ausentismo congresual o parlamentario, que se reflejado no solo en la ausencia total de un congresista en las sesiones, sino en no cumplir con los horarios fijados en las Cámaras legislativas y Comisiones o en asistir parcialmente a las diferentes sesiones programadas.

Esto, valga decir, es contrario a la función constitucional y legal de los Congresistas, desconoce los principios democráticos y participativos señalados en el artículo 1 de la Constitución y dificulta la real materialización de los fines del Estado como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y el aseguramiento de la convivencia pacífica y vigencia de un orden justo. Además, sin lugar a duda, afecta la legitimidad ante la ciudadanía de las leyes producidas por este Congreso y de todos sus integrantes.

Esto es, el proyecto de ley está integrado por diez (10) artículos. De estos 10 artículos, en 8 se proponen modificaciones o adiciones concretas para incluir en la Ley 5ta de 1992. Las mencionadas modificaciones o adiciones se pueden clasificar en 5 temas:

* Orden del día de las sesiones: Se propone incluir que dentro del orden del día existan dos momentos para registrar la asistencia a las sesiones. Los registros se deben hacer al inicio y cierre de las sesiones, para así asegurar que se mantenga la permanencia de los congresistas.
* Llamado a lista inicial y de cierre: se reglamenta la forma de darse el registro de asistencia de inicio y de cierre, sus momentos y horarios en los cuales se puede presentar.
* Inicio de las sesiones: se propone que el llamado a lista sea el inicio de la sesión, siendo un momento posterior la respectiva apertura con la conformación del quorum deliberatorio.
* El alcance de la inasistencia en las sesiones del Congreso: se establece el concepto de inasistencia en el Congreso de la República que es, cuando el congresista sin excusa válida o aceptable, omite su obligación de atender cada uno de los llamados a lista y cuando no participa en la discusión y votación de los proyectos de Ley, Acto Legislativo o mociones de censura.

Esto incluye lo siguiente:

* Estar en los diferentes llamados a listas, incluyendo la solicitud de verificación del quórum.
* Sin perjuicio de lo anterior, la participación en la discusión y votación también revela la asistencia de un congresista.
* Las excusas aceptables para inasistir a las sesiones: Se propone incluir como una excusa válida para inasistir, en los nuevos términos del proyecto de ley, la del ejercicio legítimo de las decisiones de bancada.
* La transparencia y veeduría ciudadana frente a la asistencia de los congresistas: Se propone la inclusión de un registro en la página web de cada Cámara con información sobre la asistencia de los congresistas.

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para garantizar la asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de garantizar su efectiva participación política y la representación ciudadana.

1. **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:**

La temática de ausentismo congresual y su subsiguiente incumplimiento de las funciones legales y constitucionales de los Congresistas no es un tema ajeno en la actividad de creación normativa de este Congreso. En ese sentido, en los últimos 10 años se han presentado, al menos, 4 iniciativas legislativas que abordan este tema.

En el Senado de Colombia, se han presentado las siguientes iniciativas:

i. **Proyecto de Ley 066/15S - 289/17C** “*Por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los congresistas y funcionarios*”. Fue una iniciativa de 10 senadores y superó los dos debates en el Senado; sin embargo, fue archivado por tránsito de legislatura de acuerdo con el artículo 190 de la ley 5 de 1992. En este proyecto de ley se fijaron medidas como: i. Pago de una multa de 1 SMLMV por la inasistencia de los congresistas, ii. publicación en tiempo real de la asistencia y la publicación semanal del registro de asistencia de los congresistas, iii. la extensión de las sanciones de la inasistencia para aquellos que no estén en el llamado a lista que se realiza al inicio de las sesiones, iv. la revisión de las excusas presentadas por los Congresistas por parte de una Comisión de médicos expertos, v. Que los viajes de congresistas en comisión oficial se permita bajo licencia no remunerada y vi. la fijación de una multa de 1 SMMLV para los funcionarios de la rama ejecutiva que no asistan a unas citaciones realizadas desde el Congreso.

ii. **Proyecto de Ley 062/17S** “*Por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios*”. Este fue un proyecto de ley del Senador Alfredo Ramos Maya y aunque contó con ponencia para el primer debate, fue archivado por tránsito de legislatura (artículo 190 de la Ley 5ta de 1992). Las medidas son muy similares a lo consignado en el PL066/15S - PL289/17C, pero también se incluyen novedades como: i. que en caso de la inasistencia el Presidente de las Cámaras legislativas y Comisiones deben ordenar el descuento salarial y su omisión es causal de mala conducta, ii. Se propone realizar un llamado a lista de carácter continuado en las sesiones, cada hora, para confirmar la asistencia de los congresistas y iii. frente al artículo 83, día, hora y duración de las sesiones, para que a las 4 horas de sesión, su prórroga o suspensión sea aprobada mediante voto nominal y aquel que no esté en la votación se contará como inasistente.

iii. **Proyecto de Ley 035/22S** “*Por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los congresistas*” del Honorable Senador Edwin Fabián Díaz Plata. Este es la última iniciativa radicada sobre el tema, contó con ponencia para el primer debate pero fue archivado por tránsito de la legislatura (artículo 190 de la Ley 5ta de 1992). Este proyecto mantiene la esencia de las iniciativas previamente señaladas; sin embargo, incluye novedades como: i. incluir como un deber nuevo de los congresistas el de registrarse al inicio y finalizar las sesiones y de emplear herramientas biométricas para llevar control del registro.

En la Cámara de Representantes se presentó una iniciativa para abordar el ausentismo congresual:

iv. **Proyecto de Ley 012/2021C** “*Por la cual se modifican los artículos 271 y 296 de la Ley 5ta de 1992 y se dictan otras disposiciones*”. Esta iniciativa es de autoría del Senador John Milton Rodríguez y fue archivada por tránsito de legislatura. Era un proyecto de ley corto, con 3 artículos, que proponía modificar el artículo 271 de la Ley 5ta de 1992 al señalar que las Cámaras deben garantizar el acceso a la información, en tiempo real, sobre la asistencia de los congresistas y modificar el artículo 296 de la misma ley para reducir las inasistencias de 6 a 3.

1. **FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:**

**Constitución Política de 1991:**

* “Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”
* “Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”
* “Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”
* “Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”
* “Artículo 145. El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.”

**Ley 5ta de 1992:**

* **“**ARTÍCULO 263. COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano. Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”
* “ARTÍCULO 296. CAUSALES. La pérdida de la investidura se produce:

1. Por violación del régimen de inhabilidades.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades.
3. Por violación al régimen de conflicto de intereses.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.}
6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.
7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

**PARÁGRAFO 1.** Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor.”

1. **LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA:**

1. ***El ausentismo congresual y la baja legitimidad del Congreso de la República de Colombia:***

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[[1]](#footnote-1).

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[[2]](#footnote-2).

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*”[[3]](#footnote-3).

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que la pérdida 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*.”[[4]](#footnote-4)

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 detallada 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 (...)*[[5]](#footnote-5).

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, 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*”[[6]](#footnote-6).

Adicionalmente, es importante señalar que, de las principales instituciones del país, el Congreso de la República tiene el nivel más bajo de confianza entre la ciudadanía. En concreto, el nivel de confianza se ubica en 42 puntos entre 0 y 100. El Congreso es superado por entidades como el Consejo Nacional Electoral, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Ejército Nacional:



Igualmente, en marzo de 2024, en la encuesta Invamer se reflejó un repunte de la opinión positiva del Congreso de la República. En concreto, la encuesta fue aplicada a 600 personas en distintas ciudades del país y el resultado arrojado es que el 26% tiene una opinión favorable del legislativo. Este resultado supera el 17% de aprobación reflejado, frente a la misma entidad, en octubre de 2023.

1. ***La diferenciación en la concepción sobre asistencia parlamentaria.***

Para comprender la necesidad de fortalecer el proceso de asistencia de los congresistas, 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[[7]](#footnote-7).

No obstante, debido a la falta de claridad de la Constitución y de la Ley 5ta en los términos empleados, ha tenido que aclarar cada uno de estos criterios y el alcance de la figura. Puesto que no existe un criterio legal del concepto de “inasistencia” y sus alcances, el Consejo de Estado ha procedido a llenar ese vacío y determinar en los procesos de pérdida de investidura su alcance.

A partir de lo anterior, el Consejo de Estado ha determinado que 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).

Atendiendo a estas precisiones y los problemas que ha suscitado la falta de precisión en el concepto de “inasistencia”, el presente proyecto tiene como finalidad realizar ajustes en el procedimiento legislativo, con tal de ampliar su alcance e interpretación. Por ende, se hacen los siguientes ajustes:

* Se establece un concepto específico del alcance de la expresión “inasistencia”, por lo cual se configura cuando un Congresista, sin excusa válida o aceptable, omite su obligación de atender cada uno de los llamados a lista y cuando no participa en la votación de los proyectos de Ley, Acto Legislativo o mociones de censura.
* Implementa un llamado a lista inicial y de cierre, junto con sus términos y forma de implementación, que deberán ser contestados, so pena de incurrir en inasistencia. Por ende, sí se entenderá como inasistencia la falta de contestación de los llamados a lista, sin la debida justificación aceptable.
* Adecuar el procedimiento para que las sesiones inicien efectivamente con el llamado a lista y que se realicen en la fecha y hora citada. Por ende, las sesiones iniciarán en la hora exacta citada y se propenderá por la eficiencia congresual, para que se evacuen adecuadamente los puntos contemplados en el orden del día.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “*a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular*”[[16]](#footnote-16).

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.*

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, 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, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento[[17]](#footnote-17) De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que la aplicación de estas disposiciones está contemplada en la configuración legislativa del reglamento del Congreso.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: “*Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.

1. **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 que, 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.”*

De los Honorables Congresistas,

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

1. Ibid. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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-2)
3. 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-3)
4. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-714, sentencia C-247 de 1995 (01 de junio de 1995). M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. 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-6)
7. 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-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 de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI). [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI). [↑](#footnote-ref-17)