

Bogotá D.C., 12 de mayo de 2026

Doctor,
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL.

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 para fortalecer la asistencia, permanencia, transparencia, disciplina de las sesiones y eficiencia del Congreso de la República, y se dictan otras disposiciones (Ley Congreso Presente)”***

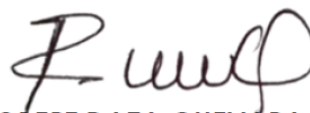
Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico – PDA



MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Congreso de la República



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico



**GABRIEL ERNESTO
PARRADO DURÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Proyecto de Ley N°__ 2026 Cámara

“Por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 para fortalecer la asistencia, permanencia, transparencia, disciplina de las sesiones y eficiencia del Congreso de la República, y se dictan otras disposiciones (Ley Congreso Presente)”

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 5ª de 1992, con el fin de fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia durante las sesiones, la transparencia de las excusas, la preservación del quórum, la disciplina parlamentaria y la eficiencia del Congreso de la República en Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 2. Principios orientadores.

La interpretación y aplicación de la presente ley y de las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 que por ella se modifican o adicionan se orientará por los principios de publicidad, transparencia, responsabilidad política, continuidad del debate, moralidad, eficiencia legislativa, rendición de cuentas, prevalencia del interés general, respeto por las mayorías y las minorías parlamentarias, y garantía del procedimiento democrático.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 89. Llamada a lista y registro de asistencia. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los presidentes de las Corporaciones ordenará dar apertura al registro de asistencia para verificar el quórum constitucional.

En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, la hora de ingreso, las razones de excusa invocadas y, cuando hubiere lugar, la hora de retiro anticipado, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta.

Para estos efectos podrá emplearse cualquier procedimiento o sistema técnico aprobado o determinado por la respectiva Corporación.

La asistencia se considerará válida y efectiva únicamente cuando el congresista concurra dentro de los términos establecidos y permanezca durante la totalidad de la sesión, de conformidad con lo previsto en el presente reglamento.

Parágrafo. La información sobre asistencia, permanencia, retiro y excusas tendrá carácter público, sin perjuicio de las reservas constitucionales o legales, y deberá publicarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la sesión. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta.

Artículo 4. Adiciónese un artículo 89A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 89A. Registro público de permanencia y retiro. Las Mesas Directivas del Senado, la Cámara de Representantes y sus comisiones deberán implementar un sistema tecnológico de registro público, verificable y actualizado de ingreso, permanencia, retiro y participación en votaciones de los congresistas.

Dicho sistema deberá permitir, como mínimo, identificar:

1. La hora de ingreso a la sesión;
2. La hora de retiro, cuando ocurra antes de su terminación;
3. La existencia de excusa, permiso o justificación;
4. La participación en votaciones nominales o en los mecanismos de votación que correspondan.

La información será publicada en los medios oficiales de la respectiva corporación dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la sesión.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 90. Excusas aceptables. Son excusas que permiten justificar la ausencia, la inasistencia, la llegada tardía o el retiro anticipado de los congresistas a las sesiones, además del caso fortuito y la fuerza mayor, las siguientes:

1. La incapacidad física debidamente comprobada;
2. El cumplimiento de comisión oficial fuera de la sede del Congreso;
3. La autorización expresa de la Mesa Directiva o del Presidente de la respectiva Corporación, en los casos previstos en el presente Reglamento;
4. La calamidad doméstica grave debidamente acreditada;
5. Orden judicial o requerimiento de autoridad competente que imposibilite objetivamente la asistencia o permanencia.

Parágrafo 1. Toda excusa deberá presentarse por escrito, con sus soportes, antes del inicio de la sesión; o, si la causa fuere sobrevenida, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.

Parágrafo 2. Las excusas serán remitidas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva corporación en los términos del 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.

Parágrafo 3. Las decisiones sobre aceptación o rechazo de excusas deberán ser motivadas y publicadas dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su adopción.

Cuando exista información sometida a reserva legal, se publicará una versión pública de la decisión.

Artículo 6. Adiciónese un artículo 90A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 90A. Publicidad y trazabilidad de las excusas. Las excusas por inasistencia, llegada tardía o retiro anticipado deberán registrarse y publicarse con indicación de:

1. Fecha y sesión correspondiente;
2. Causal invocada;
3. Fecha de radicación;
4. Decisión de la Mesa Directiva;
5. Constancia de soporte documental.

En ningún caso la publicidad de las excusas podrá desconocer las reservas constitucionales o legales sobre datos sensibles.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la decisión correspondiente.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 92. Apremio a ausentes y verificación inicial del quórum. Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el presidente apremiará a quienes no hayan concurrido para que lo hagan.

Transcurrido el término de una hora sin que se logre conformar el quórum requerido, los congresistas asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria, previo aviso del presidente de la corporación donde se indique expresamente que se levanta la sesión por falta de quórum. En todo caso, deberá dejarse constancia nominal de los congresistas presentes, ausentes y de quienes hayan presentado excusa justificada.

Parágrafo. El apremio a ausentes y el resultado de la verificación del quórum deberán constar en el acta y en el registro público de la sesión, el cual se publicará dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta.

Artículo 8. Adiciónese un artículo 92A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 92A. Verificación periódica del quórum. El quórum podrá ser verificado de oficio por la Presidencia o a solicitud de cualquier congresista:

1. Al inicio de la sesión;
2. Antes de cada bloque de votaciones;

3. Cuando existan indicios de retiro masivo del recinto;
4. Antes de levantar la sesión por falta de quórum.

Registro y publicidad del quórum. El resultado de la verificación del quórum deberá consignarse de manera obligatoria en el acta y en el registro público de la sesión. Dicha relación incluirá los nombres, apellidos y filiación política de los congresistas ausentes, así como de aquellos que cuenten con excusa o permiso de inasistencia debidamente autorizado.

Artículo 9. Adiciónese un artículo 92B a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 92B. Retiro injustificado y afectación del quórum. Constituye incumplimiento del deber parlamentario retirarse injustificadamente del recinto o del lugar habilitado para sesionar durante el curso del debate, cuando con ello se afecte la continuidad de la sesión, la preservación del quórum o el desarrollo de las votaciones.

Cuando ello ocurra, la Presidencia dejará constancia en el acta con nombre, apellidos y movimiento político de los Congresistas ausentes y remitirá el caso a la Mesa Directiva para el trámite correspondiente.

Artículo 10. Adiciónese un artículo 92C a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 92C. Requisitos, control y rendición de cuentas de las comisiones oficiales. Las comisiones de los congresistas en el ámbito territorial, nacional o internacional, para ser consideradas excusas válidas, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. **Antelación y Soportes:** El congresista deberá radicar la solicitud ante la Mesa Directiva respectiva con una antelación mínima de quince (15) días calendario a la fecha de inicio del evento. La petición deberá estar respaldada por los soportes de la institución o entidad organizadora e incluir un plan de acción que detalle las actividades y objetivos, los cuales deben tener correspondencia directa con la misión legislativa y las funciones de la comisión constitucional o accidental a la que pertenezca.
2. **Autorización y Publicidad:** Toda comisión requiere aprobación previa de la Mesa Directiva de la respectiva Corporación. Una vez autorizada, será comunicada al congresista y publicada en el portal web institucional dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes para el conocimiento público e información a la ciudadanía.
3. **Informe de Gestión:** Finalizada la comisión, el parlamentario dispondrá de cinco (5) días hábiles para presentar un informe escrito detallado ante la Mesa Directiva y su comisión constitucional. Este informe deberá contener:
 - o Actividades realizadas, logros obtenidos y compromisos adquiridos.
 - o Constancia de participación que indique día, mes y año.
 - o Registro fotográfico a color de las memorias recolectadas.

- o Certificación de asistencia efectiva con los horarios de permanencia en el evento y, en caso de haber ocurrido, reporte de retiro anticipado y sus causas.
4. **Seguimiento y Transparencia:** Es deber del congresista y de la Mesa Directiva realizar el seguimiento a los compromisos institucionales derivados de la comisión. Parágrafo primero: El informe final y sus anexos tendrán carácter público y deberán ser publicados en la página web oficial para asegurar que la comisión responda exclusivamente a fines de interés general y del servicio legislativo.

Parágrafo segundo: Las comisiones oficiales autorizadas bajo el presente artículo deben obedecer estrictamente a fines legislativos, de representación institucional o de control político. En ningún caso podrán ser solicitadas, autorizadas o utilizadas para la participación en actividades de proselitismo político o electoral, fines turísticos o recreativos, atención de asuntos de índole personal o cualquier otra actividad que no guarde relación directa con el deber constitucional y las funciones propias del cargo. El uso indebido de las comisiones o la falsedad en los informes de asistencia efectiva darán lugar a las sanciones disciplinarias y fiscales previstas en la ley, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 95 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 95. Asistencia requerida y permanencia durante el debate. La Presidencia declarará abierto un debate y permitirá su desarrollo cuando esté presente, al menos, las tres cuartas partes de los miembros de la Corporación.

Las decisiones solo podrán tomarse con las mayorías dispuestas constitucionalmente.

Los congresistas deberán permanecer en la sesión durante el desarrollo del debate y de las votaciones, salvo excusa válida, autorización expresa o causa sobreviniente debidamente justificada.

Parágrafo. La asistencia no se considerará cumplida de manera efectiva por el solo registro inicial, si el congresista se retira del recinto sin justificación antes de que se levante la sesión o concluyan las votaciones previstas en el orden del día.

Artículo 12. Adiciónese un artículo 95A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 95A. Programación y horarios base de sesión. Las Mesas Directivas del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de sus respectivas comisiones, establecerán una programación semanal de sesiones ordinarias. Dicha programación determinará con precisión los días y las franjas horarias, garantizando su publicidad anticipada y la previsibilidad de la actividad legislativa, bajo los siguientes criterios:

1. La estabilidad del calendario legislativo;
2. La no superposición irrazonable entre comisiones y plenaria;
3. La previsibilidad para la ciudadanía y los congresistas;

4. El uso eficiente del tiempo de las diferentes sesiones.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de la facultad de convocar sesiones extraordinarias o modificar la programación cuando las necesidades del servicio legislativo lo exijan.

Artículo 13. Adiciónese un artículo 95B a la Ley 5ª de 1992, así:

Los Congresistas de la República deberán cumplir sus funciones durante la jornada ordinaria de trabajo comprendida entre las ocho de la mañana (8:00 a.m.) y las seis de la tarde (6:00 p.m.), de lunes a viernes, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias o de las necesidades del servicio legislativo.

Durante dicha jornada, los congresistas deberán desarrollar actividades propias de su función constitucional y legal, incluyendo sesiones plenarias, de comisión, reuniones de bancada, audiencias públicas, estudio y debates de proyectos de ley, debates de control político y/o mociones de censura.

En ningún caso habrá lugar al reconocimiento de recargos por trabajo suplementario, nocturno, dominical o festivo, en razón de la naturaleza especial del cargo de congresista.

Parágrafo 1. El cumplimiento de esta jornada será objeto de verificación a través de los sistemas de registro establecidos en la presente ley.

Parágrafo 2. El incumplimiento injustificado de la jornada dará lugar a las sanciones previstas en el presente reglamento.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 268. Deberes. Son deberes de los congresistas:

1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las comisiones de las cuales formen parte;
2. Permanecer en las sesiones durante el desarrollo de los debates y votaciones, salvo excusa válida o autorización reglamentaria;
3. Dar prioridad al cumplimiento de las sesiones del Congreso, de las Cámaras y de sus comisiones frente a otras actividades públicas o privadas, salvo misión oficial, orden judicial, incapacidad debidamente acreditada, caso fortuito o fuerza mayor;
4. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y la cortesía congresionales;
5. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada;
6. Abstenerse de invocar su condición de congresista para obtener provecho personal indebido;

7. Presentar una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular en los términos establecidos por la constitución y la ley.
8. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración;
9. Cumplir las disposiciones acerca de incompatibilidades y conflictos de interés.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 269 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 269. Faltas. Son faltas de los congresistas:

1. El desconocimiento de los deberes que impone este Reglamento;
2. La comisión de actos de desorden o irrespeto en el recinto de sesiones;
3. No presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima;
4. Retirarse injustificadamente de la sesión durante el curso de los debates o votaciones;
5. Incumplir el deber de permanencia en la sesión;
6. Afectar injustificadamente la preservación del quórum mediante retiro, ausencia o no reincorporación.
7. El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo establecida en el presente reglamento.
8. Presentar recusaciones manifiestamente infundadas, sin soporte probatorio mínimo, con temeridad, mala fe o con fines dilatorios que afecten el normal desarrollo de las sesiones y plenarias, así como el estudio y debate de los proyectos de ley, debates de control político y/o mociones de censura.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 270 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 270. Sanciones. Según la gravedad de la falta, podrán imponerse las siguientes sanciones:

1. Declaración pública de haber faltado al orden, al respeto o a los deberes reglamentarios;
2. Suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión;
3. Desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden;
4. Anotación pública de incumplimiento en el registro oficial de asistencia y permanencia;
5. Pérdida de la remuneración correspondiente a la sesión incumplida, en los términos de este Reglamento y de las normas aplicables;

6. Comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de investidura.
7. Remisión a las autoridades disciplinarias y penales competentes cuando la conducta pueda constituir falta o delito.

Parágrafo 1. Las sanciones previstas en los numerales 1, 2 y 4 serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes; la del numeral 3, por la Mesa Directiva; y, las de los numerales 5, 6 y 7 por la Mesa Directiva, previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente reglamento.

Parágrafo 2. Toda sanción deberá ser motivada y respetará el debido proceso en los términos que determine la constitución y la ley.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 271. Inasistencia y efectos económicos. La falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará la remuneración correspondiente. El mismo efecto se producirá cuando exista retiro injustificado o incumplimiento del deber de permanencia en la sesión. Lo anterior, sin perjuicio de la pérdida de investidura cuando hubiere lugar.

El mismo efecto se producirá cuando exista retiro injustificado o incumplimiento del deber de permanencia en la sesión, en los términos definidos por este Reglamento.

Parágrafo 1: Las Mesas Directivas reglamentarán la forma de certificación de la inasistencia, del retiro injustificado y del incumplimiento del deber de permanencia para efectos de su aplicación.

Parágrafo 2. De conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política, la inasistencia injustificada a seis (6) sesiones plenarias en un mismo período de sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, dará lugar a la pérdida de investidura.

Parágrafo 2. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 183 de la Constitución Política, se entenderá como inasistencia no solo la no concurrencia a la sesión, sino también el retiro injustificado del recinto o la no permanencia durante las votaciones, cuando ello impida participar en las decisiones.

Artículo 18. Adiciónese un artículo 271A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 271A. Informe periódico de asistencia, permanencia y eficiencia parlamentaria. Las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara, así como las secretarías de comisión, publicarán mensualmente un informe consolidado, de acceso público, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, que contenga como mínimo:

1. Porcentaje de asistencia por congresista;
2. Porcentaje de permanencia promedio por congresista;
3. Número de excusas presentadas, aceptadas y rechazadas;
4. Número de llegadas tardías y retiros anticipados registrados;
5. Sesiones levantadas por falta de quórum;
6. Congresistas reincidentes en faltas relacionadas con asistencia o permanencia;
7. Indicadores básicos de eficiencia legislativa, incluyendo sesiones convocadas, sesiones realizadas y tiempo efectivo de deliberación.

Parágrafo. La información a que se refiere este artículo deberá presentarse de manera comparable entre plenarias y comisiones, en formatos abiertos y reutilizables.

Artículo 19. Adiciónese un artículo 294A a la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 294A. Requisitos mínimos de las recusaciones y control de admisibilidad.

Toda recusación deberá presentarse antes del inicio de la sesión por escrito, de manera motivada y con la indicación clara de los hechos en que se fundamenta, así como de las normas presuntamente infringidas.

El recusante deberá aportar, al menos, elementos materiales probatorios o evidencia sumaria que permitan inferir razonablemente la existencia de la causal invocada y otorguen una presunción mínima de veracidad a sus afirmaciones.

La Mesa Directiva o quien haga sus veces realizará un control previo de admisibilidad, verificando el cumplimiento de los requisitos formales y la existencia de un mínimo de sustento fáctico y probatorio. En caso de no cumplirse estos requisitos, la recusación será rechazada de plano mediante decisión motivada.

Solo las recusaciones admitidas serán objeto de trámite, discusión y votación conforme a las reglas del presente reglamento.

Parágrafo 1. En ningún caso la recusación podrá ser utilizada con fines dilatorios o para obstruir el normal desarrollo del debate legislativo.

Parágrafo 2. Cuando se evidencie que la recusación fue presentada sin fundamento mínimo, sin soporte probatorio, con temeridad, mala fe o con fines dilatorios, la Mesa Directiva rechazará de plano la solicitud y compulsará copias a las autoridades competentes para lo de su competencia.

Lo anterior dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias previstas en el presente reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar, de conformidad con los tipos penales que resulten aplicables a la conducta.

Parágrafo 3. La decisión de rechazo o admisión deberá adoptarse de manera inmediata o, a más tardar, dentro de la misma sesión en que se presente la recusación, con el fin de garantizar la continuidad del debate.

Artículo 20. Procedimiento interno breve.

Cuando se advierta una posible falta relacionada con inasistencia, retiro injustificado o afectación del quórum, la Mesa Directiva abrirá actuación breve, correrá traslado al congresista por el término de dos (2) días hábiles para que se pronuncie y aporte pruebas, y decidirá de manera motivada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes; lo anterior, en procura de las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa y contradicción.

Parágrafo: Contra la decisión adoptada procederá recurso de reposición; el cual será resuelto por la entidad en los términos legalmente establecidos.

Artículo 21. Adecuación tecnológica e interoperabilidad.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las Mesas Directivas del Senado, la Cámara de Representantes y sus comisiones adecuarán sus sistemas tecnológicos y de publicación para dar cumplimiento a las obligaciones de registro, trazabilidad y publicidad previstas en esta ley, en armonía con las herramientas tecnológicas y políticas de datos abiertos ya incorporadas al reglamento del Congreso.

Artículo 22. Reglamentación interna.

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las Mesas Directivas expedirán los actos internos necesarios para la implementación de los procedimientos, formatos, protocolos de verificación de quórum, trámite de excusas y publicación de registros previstos en esta ley.

Artículo 23. Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica y adiciona las disposiciones pertinentes de la Ley 5ª de 1992 y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico

 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La democracia representativa no se agota en la elección popular de quienes integran el Congreso de la República. Su legitimidad se realiza plenamente cuando esa representación se traduce en presencia efectiva, deliberación continua, votación responsable y rendición de cuentas visible ante la ciudadanía. Un Congreso ausente, intermitente o incapaz de sostener sus debates con quórum suficiente no solo pierde eficiencia: debilita la confianza pública, deteriora la calidad del trámite legislativo y fractura la relación entre el elector y su representante. La propia Constitución dispone que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y son responsables políticamente ante la sociedad y sus electores; y además, fija reglas estrictas sobre períodos de sesiones, quórum y pérdida de investidura por determinadas inasistencias.

En ese contexto, el presente proyecto nace de una convicción sencilla pero impostergable: la curul no puede ser un título honorífico, sino un deber activo de asistencia, permanencia, deliberación y responsabilidad pública con base en los principios de moralidad y responsabilidad. Es así que, el sentir del pueblo es que el país exige un Congreso presente; no un Congreso que solo se registre al inicio de la sesión, sino uno que permanezca, debata, vote y responda ante la sociedad por sus ausencias, sus retiros y sus excusas. Esa exigencia no es una consigna coyuntural ni un gesto de severidad retórica. Es una condición mínima para que el Congreso cumpla adecuadamente sus funciones legislativas y de control político, y para que sus decisiones conserven legitimidad democrática y solidez procedimental.

La presente iniciativa, por tanto, no pretende descalificar al Congreso ni erosionar su autonomía. Todo lo contrario: busca fortalecerlo. Lo hace a partir de una premisa institucional clara: el reglamento del Congreso no es un simple manual interno, sino una garantía de orden deliberativo, corrección formal, celeridad y validez del procedimiento.

A su vez, la Ley 5ª de 1992 fue concebida precisamente para organizar las sesiones, los debates, las votaciones, las excusas, las funciones de control político y el desarrollo del trabajo legislativo. Por eso, cuando la asistencia es meramente formal, cuando el retiro del recinto rompe el quórum, cuando las excusas no son suficientemente transparentes, cuando no existe un registro que pueda ser consultado por la ciudadanía sobre la asistencia y permanencia de los congresistas en las sesiones programadas, o cuando el tiempo de las sesiones se desperdicia por falta de disciplina parlamentaria, no se afecta solo la operatividad cotidiana de una corporación: se afecta la calidad del procedimiento democrático mismo y se lesiona los principios constitucionales que rigen la función pública.

La necesidad de esta reforma es hoy más evidente que nunca. La Cámara de Representantes publica series históricas y actuales de asistencia a sesiones plenarias en su portal de datos abiertos, lo que demuestra que la asistencia ya es reconocida institucionalmente como una variable de interés público y objeto de seguimiento permanente. Esa misma disponibilidad de información muestra, sin embargo, que el país aún no cuenta con un sistema suficientemente completo, homogéneo y verificable sobre

permanencia, retiro, justificación y afectación del quórum. Hay datos, pero todavía no hay un régimen integral de trazabilidad parlamentaria a la altura de las exigencias democráticas contemporáneas; y más aún, no existen herramientas que exijan de los parlamentarios la presencia en los debates que se adelantan en las respectivas corporaciones.

Al mismo tiempo, el Congreso ya dio un paso importante en la dirección correcta. Mediante la Ley 2390 de 2024, el propio legislador modificó la Ley 5ª de 1992 para incorporar medios y herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos, con el fin de fortalecer la eficacia, la eficiencia, la celeridad, la transparencia, la publicidad y la economía administrativa del Congreso. Esa reforma abrió una puerta institucional decisiva: el Congreso ya reconoció que su reglamento puede y debe actualizarse para responder a los desafíos actuales. Esta iniciativa se inscribe precisamente en esa línea de modernización. Si la primera etapa fue la digitalización y trazabilidad de los procesos legislativos, la segunda debe ser, de manera natural, la trazabilidad de la responsabilidad parlamentaria: quién asiste, quién permanece, quién se retira, quién se excusa, cómo se conserva el quórum y cómo se informa todo ello a la ciudadanía.

La reforma propuesta responde, entonces, a una realidad que no puede seguir siendo tratada como anecdótica. El ausentismo parlamentario, la permanencia incompleta, el retiro anticipado del recinto, la fragilidad del quórum y la opacidad en algunas excusas no son problemas menores de protocolo; son obstáculos concretos para la continuidad del debate legislativo, para la adopción oportuna de decisiones y para el ejercicio serio del control político.

En un Congreso cuyos períodos ordinarios de sesiones están constitucionalmente delimitados, cada sesión fallida, cada debate suspendido y cada ruptura de quórum tiene un costo institucional elevado. Por eso, este proyecto parte de una idea de sentido común democrático: el tiempo del Congreso pertenece a la ciudadanía, y debe ser protegido con reglas más claras, más visibles y más exigibles.

De conformidad con lo anterior, la iniciativa propone fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia verificable en las sesiones, la publicidad y evaluación de las excusas, la preservación del quórum, la disciplina parlamentaria y la producción de información pública comparable sobre el comportamiento legislativo. No se trata de crear un sistema punitivo desproporcionado ni de invadir materias reservadas a la Constitución. Se trata de cerrar vacíos del reglamento y de dotar al Congreso de herramientas internas más precisas para asegurar que la representación política se ejerza con seriedad, continuidad y transparencia.

Así, el proyecto distingue cuidadosamente entre aquello que puede reformarse a través de la Ley 5ª de 1992 y aquello que, de proponerse en el futuro, requeriría una reforma constitucional a través de acto legislativo. Esa prudencia normativa no debilita la iniciativa; por el contrario, la hace más viable, más sólida y más responsable.

Esta exposición de motivos se dirige, por tanto, a dos destinatarios que deben encontrarse en un mismo propósito; (i) A los honorables congresistas, les propone una reforma que fortalece la legitimidad del Congreso, ordena sus dinámicas internas, protege el procedimiento legislativo y mejora su relación con la ciudadanía. Y, (ii) a la comunidad, le ofrece una respuesta institucional concreta frente a una demanda democrática elemental:

que quienes fueron elegidos para representar al pueblo estén presentes, respondan por su conducta y honren efectivamente el mandato que recibieron.

De conformidad con el paradigma actual, en tiempos en los que la confianza en las instituciones se construye con hechos verificables y no solo con declaraciones, esta reforma representa una oportunidad para que el Congreso demuestre, con reglas y con ejemplo, que está dispuesto a elevar sus propios estándares de responsabilidad pública.

En suma, este proyecto no busca solamente corregir una falla de funcionamiento. Busca reafirmar un principio democrático esencial: la representación política exige presencia real, compromiso verificable y responsabilidad ante la ciudadanía. Fortalecer la Ley 5ª de 1992 en materia de asistencia, permanencia, quórum, publicidad de excusas y disciplina de las sesiones es, en consecuencia, una decisión de fortalecimiento institucional, de respeto por el mandato popular y de defensa de la seriedad del Congreso de la República.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República, con el fin de fortalecer la asistencia efectiva de los congresistas, garantizar su permanencia verificable durante las sesiones, mejorar la transparencia de las excusas, preservar el quórum y reforzar la disciplina y eficiencia en el funcionamiento de las plenarias y comisiones. Con ello se busca asegurar una mayor continuidad del debate legislativo, fortalecer la rendición de cuentas parlamentaria y hacer más visible y exigible ante la ciudadanía el cumplimiento de los deberes inherentes a la representación política.

2. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa se justifica en la necesidad de fortalecer la seriedad, continuidad, transparencia y legitimidad del funcionamiento del Congreso de la República. En una democracia representativa, el mandato conferido por el electorado no se satisface con la sola elección de los congresistas ni con su presencia ocasional en el recinto; exige, por el contrario, asistencia efectiva, permanencia durante los debates, participación responsable en las votaciones y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Cuando estas condiciones fallan, no solo se afecta la imagen institucional del Congreso, sino también la calidad del procedimiento legislativo, la eficacia del control político y la confianza pública en la representación democrática.

Si bien la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 contienen reglas sobre períodos de sesiones, quórum, excusas e inasistencias, la experiencia ha demostrado que el régimen vigente resulta insuficiente para responder con precisión y eficacia a fenómenos como la asistencia meramente formal, el ausentismo parlamentario, el retiro anticipado del recinto, la ruptura deliberada del quórum, la opacidad en la justificación de las ausencias y la ausencia de consecuencias internas claras y graduales frente a estas conductas. El problema, por tanto, no radica en la inexistencia total de normas, sino en la necesidad de actualizar y fortalecer el reglamento del Congreso para hacerlo más coherente con las exigencias actuales de responsabilidad pública, transparencia y eficiencia institucional.

La reforma se justifica también porque el tiempo legislativo es constitucionalmente limitado y, por ello, cada sesión frustrada, cada debate suspendido y cada quiebre de quórum generan un costo elevado para el funcionamiento del Congreso y para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. La inasistencia y la falta de permanencia no son únicamente faltas individuales: tienen efectos acumulativos sobre la agenda legislativa, el control político, la continuidad del debate y la oportunidad en la adopción de decisiones de interés general. En ese contexto, asegurar reglas más claras sobre presencia, permanencia, excusas y quórum no es una cuestión accesorio, sino una condición para la eficacia misma del órgano legislativo.

Adicionalmente, este proyecto encuentra sustento en el proceso reciente de modernización del Congreso; la actualización de la Ley 5ª mediante la incorporación de herramientas tecnológicas, criterios de trazabilidad y políticas de datos abiertos demuestra que el reglamento parlamentario puede y debe adaptarse a nuevas exigencias institucionales. En esa medida, resulta razonable avanzar hacia una segunda fase de fortalecimiento: no solo modernizar documentos y trámites, sino también hacer más visible, verificable y exigible el cumplimiento de los deberes parlamentarios básicos. La ciudadanía no solo debe conocer qué proyectos se tramitan, sino también cómo cumplen los congresistas sus responsabilidades de asistencia, permanencia y participación.

La iniciativa se justifica, además, por su compatibilidad con el marco constitucional vigente. El proyecto no pretende alterar indebidamente los períodos ordinarios del Congreso ni sustituir las causales constitucionales de pérdida de investidura. Su propósito es más preciso y jurídicamente viable: fortalecer, dentro del ámbito propio de la Ley 5ª de 1992, las reglas de asistencia efectiva, permanencia verificable, publicidad de las excusas, preservación del quórum y disciplina de las sesiones, de manera que el Congreso cuente con instrumentos más adecuados para corregir vacíos del régimen actual y responder mejor a las prácticas que hoy afectan su funcionamiento.

Por último, la reforma se justifica en una razón democrática de fondo: la representación política exige responsabilidad visible. El ciudadano tiene derecho a conocer no solo cómo vota su congresista, sino también si asiste, si permanece, si participa en los debates y si cumple de manera efectiva las obligaciones inherentes a su investidura. Reforzar estos deberes mediante una reforma al reglamento del Congreso contribuye a mejorar la rendición de cuentas, elevar los estándares de disciplina parlamentaria y recuperar la confianza en una institución fundamental para el desarrollo de un Estado.

En suma, este proyecto de ley se justifica porque busca cerrar la distancia entre la representación formal y el ejercicio real del cargo congresional, fortalecer el procedimiento democrático, mejorar la eficiencia del Congreso y garantizar que la función legislativa y de control político se ejerza con mayor transparencia, responsabilidad y continuidad frente a la ciudadanía.

2.1. Contexto general y naturaleza del problema:

La discusión sobre la disciplina parlamentaria en Colombia no surge como una preocupación aislada ni reciente; por el contrario, hace parte de un problema más amplio sobre cómo garantizar que la representación política se ejerza de manera real, visible y responsable dentro del Congreso.

Así, es menester indicar que, la Constitución Política de 1991 rediseñó profundamente la arquitectura del Estado colombiano y, dentro de ella, redefinió el papel del Congreso bajo una lógica de mayor legitimidad democrática, deliberación pública, publicidad de las decisiones, control político y sometimiento estricto al procedimiento constitucional. Ese nuevo diseño quedó reflejado, entre otros aspectos, en las reglas sobre períodos de sesiones, quórum, mayorías, trámite legislativo y funcionamiento general de las cámaras.

Ese rediseño constitucional necesitaba una traducción operativa. Consecuencia de lo anterior, se expidió la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”. Esta ley fue una norma secundaria ni meramente administrativa, si no que, fue el instrumento mediante el cual el nuevo modelo constitucional de 1991 se convirtió en reglas concretas sobre instalación del Congreso, clases de funciones, sesiones ordinarias y extraordinarias, quórum, debates, votaciones, excusas, recusaciones, trámite de proyectos, control político y estructura del trabajo parlamentario. En términos institucionales, la Ley 5ª fue el puente entre la Constitución y la práctica legislativa cotidiana; la materialización de las disposiciones constitucionales.

Retomando la historia Colombiana, es válido mencionar que el reglamento parlamentario colombiano fue concebido con una finalidad más ambiciosa que la de un simple manual de orden interno. La propia base normativa del Senado resume esa filosofía al indicar que el reglamento debe servir para subsanar vicios de procedimiento corregibles, garantizar la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, proteger los derechos de mayorías y minorías y asegurar el adelantamiento ordenado de las discusiones y votaciones. A esto se suma que la Ley 5ª, en sus principios de interpretación y aplicación, enfatiza la celeridad de los procedimientos, la corrección formal y la regla de mayorías, lo que muestra que el reglamento fue diseñado como una pieza de garantía del proceso democrático, no solo como una guía de protocolo parlamentario, no sólo como una norma rígida cuya existencia sin aplicación consiste el ejercicio de la democracia representativa.

Este punto en comento es clave para una reforma sobre ausentismo y permanencia. Si el reglamento existe para asegurar la constitucionalidad del trámite y el orden de la deliberación, entonces la disciplina de las sesiones no es un aspecto marginal ni una cuestión de etiqueta institucional. Es parte del núcleo de validez democrática de la ley. Es así que, cuando los congresistas no asisten, llegan tarde, se retiran durante los debates o contribuyen a romper el quórum, no solo se afecta la imagen del Congreso; sino que, además, se deteriora la capacidad misma de la corporación para deliberar y decidir bajo las condiciones que la Constitución exige. La Ley 5ª, a su vez, también reconoce expresamente que toda reunión de congresistas realizada por fuera de las condiciones constitucionales carece de validez, lo que refuerza la idea de que el procedimiento parlamentario no es decorativo, sino estructural.

Históricamente, entonces, la preocupación por la asistencia y la permanencia debe leerse dentro de una tensión permanente del constitucionalismo colombiano: (i) por un lado, un Congreso diseñado para ser foro de deliberación democrática; por el otro, (ii) una práctica

parlamentaria que con frecuencia ha mostrado debilidades en continuidad, puntualidad, permanencia y disciplina de las sesiones.

La Constitución de 1991 buscó superar déficits de legitimidad del sistema político previo fortaleciendo las reglas del procedimiento democrático. La Ley 5ª intentó operacionalizar esa apuesta. Sin embargo, con el paso del tiempo y en la práctica, ha quedado en evidencia que la existencia de reglas sobre sesiones y quórum no siempre se traduce en presencia efectiva, debate continuo, trazabilidad de las ausencias y productividad real del trabajo legislativo.

Además, la propia estructura constitucional del funcionamiento del Congreso ayuda a entender por qué este problema es tan sensible. El artículo 138 constitucional fija que el Congreso se reúne en dos períodos ordinarios por año, que conforman una sola legislatura. Esto significa que el tiempo de trabajo legislativo ordinario está constitucionalmente delimitado, y por lo mismo cada sesión frustrada, cada debate aplazado por falta de quórum y cada retiro injustificado tiene un costo institucional más alto. No se trata solo de “faltas individuales”, sino de una afectación acumulada al rendimiento de un órgano que ya opera dentro de una ventana temporal definida por la propia Constitución, se trata de una afectación al sistema democrático establecido por la Carta Política y desarrollado por los principios que la integran.

Por eso, una reforma amplia sobre asistencia, permanencia y control del quórum no debe entenderse como una ruptura con la tradición institucional, sino como una actualización necesaria del propósito original de la Ley 5ª y los fines de la Constitución Nacional. El reglamento nació para proteger la deliberación democrática, ordenar el proceso legislativo y preservar la validez constitucional de las decisiones del Congreso. En esa medida, fortalecer hoy las reglas sobre asistencia efectiva, permanencia durante los debates, publicidad de las excusas y responsabilidad frente al levantamiento de sesiones no significa alterar la esencia del modelo de 1991, sino hacerlo más coherente con sus propios fines y más coherente con la Carta Magna.

Incluso puede sostenerse que una reforma de este tipo responde a una evolución lógica del reglamento. La Ley 5ª ha permanecido vigente, pero no inmóvil; ha sido reformada y actualizada con el tiempo, precisamente porque el funcionamiento del Congreso exige ajustes frente a nuevas realidades institucionales y cambios según el paradigma social. Ese dato permite enmarcar la propuesta no como una reacción coyuntural, sino como parte de una historia de adecuación continua del reglamento a las exigencias de legitimidad, eficiencia y transparencia del sistema democrático colombiano.

En suma, el contexto histórico muestra tres ideas útiles para su reforma. Primero, que el reglamento del Congreso nació como desarrollo directo del proyecto democrático de la Constitución de 1991. Segundo, que desde su origen fue entendido como una garantía de constitucionalidad, orden deliberativo y protección de mayorías y minorías. Y tercero, que el problema actual no consiste en ausencia total de reglas, sino en la necesidad de actualizar y garantizar su capacidad de cumplimiento frente a fenómenos que hoy afectan la presencia efectiva de los congresistas y la continuidad real de las sesiones

2.2. Marco normativo actual y sus límites:

El régimen jurídico vigente demuestra que el ausentismo parlamentario no es un asunto menor ni meramente administrativo. La propia Constitución estructura el funcionamiento del Congreso sobre la premisa de que sus miembros deben estar presentes para deliberar y decidir. El artículo 138 constitucional establece que el Congreso se reúne por derecho propio en dos períodos ordinarios por año que conforman una sola legislatura. En el texto constitucional hoy vigente, el primer período va del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo del 16 de febrero al 20 de junio. Eso significa que la actividad ordinaria del Congreso está concentrada en una ventana institucional definida, de modo que cualquier sesión frustrada por falta de quórum, cualquier aplazamiento por retiros del recinto o cualquier cadena de ausencias tiene un impacto directo sobre la productividad legislativa y el control político.

Ese diseño constitucional se complementa con los artículos 145 y 146 superior, que convierten la presencia de los congresistas en una condición de validez del trabajo parlamentario. El artículo 145 dispone que el Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no pueden abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, y que las decisiones solo pueden adoptarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo quórum diferente fijado por la Constitución. A su vez, el artículo 146 señala que las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo mayoría especial. En otras palabras, la Constitución no concibe la representación parlamentaria como una investidura pasiva; por el contrario, la conecta materialmente con presencia, deliberación y participación decisoria.

En ese marco, la Ley 5ª de 1992 — reglamento del Congreso — desarrolla las reglas operativas del funcionamiento parlamentario. Según su artículo 1, se trata del estatuto que contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara y el Congreso en pleno; y el artículo 2, fija como principios de interpretación la celeridad de los procedimientos, la corrección formal y la regla de mayorías, entre otros. Esto resulta ser relevante porque muestra que el reglamento ya tiene una vocación de disciplina institucional y no solo de simple organización administrativa. Incluso, se advierte que este reglamento ha sido modificada recientemente, incluyendo una actualización por la Ley 2498 de 2025, lo que confirma que el reglamento sigue siendo un cuerpo normativo vivo y susceptible de reforma.

Ahora bien, aunque el marco vigente sí contiene instrumentos contra el ausentismo, esos instrumentos son todavía fragmentarios y de alcance limitado. El artículo 90 de la Ley 5ª prevé excusas aceptables por incapacidad física comprobada, comisión oficial fuera de la sede del Congreso, autorización expresa de la Mesa Directiva o de la Presidencia, además de caso fortuito y fuerza mayor. Esa norma cumple una función básica: reconoce que la obligación de asistir no es absoluta y que pueden existir razones legítimas para la ausencia. Sin embargo, su diseño responde más a una lógica de justificación individual que a un sistema integral de rendición de cuentas. La norma no construye, por sí sola, un estándar robusto de publicidad, trazabilidad y control ciudadano de esas excusas.

El artículo 92 de la Ley 5ª también ofrece una respuesta parcial al problema del quórum. Si a la hora de iniciar la sesión no hay quórum, la Presidencia debe apremiar a los ausentes para que concurran en el menor término, y si transcurre una hora sin que se forme el quórum, quienes se encuentren presentes pueden retirarse hasta nueva

convocatoria. La norma demuestra que el legislador reglamentario sí identificó el riesgo de parálisis por falta de asistencia. Pero al mismo tiempo deja ver sus límites, este artículo está pensado sobre todo para el momento inicial de la sesión y no para fenómenos más complejos y hoy muy relevantes, como la presencia meramente nominal, la salida estratégica del recinto durante el debate, la caída sobreviniente del quórum o el retiro coordinado para bloquear una votación.

La herramienta sancionatoria más fuerte está en la propia Constitución. El artículo 183 superior establece la pérdida de investidura, entre otros eventos, por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. Así, la Ley 5ª recoge esa causal en su artículo 296. Sin embargo, el alcance de esa sanción es deliberadamente estricto: no cubre cualquier ausencia, no se refiere en general a comisiones, no se activa por llegadas tardías ni por retiros anticipados, y tampoco sanciona la conducta de permanecer unos minutos y luego abandonar el recinto para impedir el desarrollo de la sesión. Jurídicamente, entonces, el sistema sí sanciona cierto ausentismo, pero lo hace en una franja bastante estrecha del problema y que va en contravía de los principios constitucionales que rigen la función parlamentaria.

La jurisprudencia del Consejo de Estado confirma esa lectura restrictiva. En decisiones sobre pérdida de investidura por inasistencia, la corporación ha precisado que la causal exige varios elementos concurrentes: que exista inasistencia del congresista, que ocurra en el mismo período de sesiones, que se trate de seis sesiones plenarias, que en ellas se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura, y que la ausencia no esté justificada ni amparada por fuerza mayor. En otra providencia, el Consejo de Estado recordó que la razón de ser de la causal es el deber de asistir a las sesiones plenarias donde se votan esos asuntos, lo cual evidencia que no toda conducta disfuncional dentro del debate parlamentario queda subsumida automáticamente en esa sanción.

Este punto es central para la justificación de una reforma amplia, el ordenamiento sí tiene reglas, pero no cubre adecuadamente toda la fenomenología del ausentismo contemporáneo. El régimen actual responde razonablemente a la ausencia abierta y completa en ciertos eventos plenarios, pero deja márgenes muy amplios frente a otras prácticas que afectan de manera real la calidad del trabajo legislativo. Entre ellas están la llegada tardía, la permanencia solo aparente para figurar como asistente, el retiro antes de votaciones, la ruptura deliberada del quórum, la falta de un registro público de ingreso y salida, y la opacidad sobre las razones concretas de la ausencia o del retiro. Todo ello puede generar parálisis o distorsión del trámite sin encajar fácilmente en la causal constitucional más severa.

Además, el propio diseño constitucional impone un límite importante al tipo de reforma que puede proponerse. Como los períodos ordinarios de sesiones, el quórum deliberatorio, el quórum decisorio y la regla básica de mayoría están fijados directamente por la Constitución, una ley ordinaria o una reforma legal a la Ley 5ª no puede alterar esos mínimos estructurales. Lo que sí puede hacer — y ahí está su campo natural de acción de la presente propuesta legislativa — es reforzar los deberes de asistencia efectiva, permanencia, registro, publicidad, verificación continua del quórum, trámite de excusas y consecuencias internas por incumplimiento. Es decir, la reforma presentada a la ley 5ta no

puede sustituir la Constitución, pero sí puede hacer mucho más exigible y visible su cumplimiento cotidiano.

Por eso, la conclusión normativa no es que Colombia carezca de herramientas frente al ausentismo, sino que el esquema vigente resulta insuficiente para controlar comportamientos intermedios y tácticos que hoy afectan la continuidad de los debates y la eficacia del Congreso. La Constitución y la Ley 5ª ya reconocen la importancia del quórum, de la asistencia y de ciertas excusas legítimas; lo que falta es cerrar el espacio que existe entre la ausencia total —que en ciertos casos puede llevar incluso a pérdida de investidura— y un amplio conjunto de conductas menos visibles, pero igualmente dañinas, que hoy no reciben control suficiente ni generan trazabilidad pública robusta.

2.3. Qué ha cambiado recientemente y por qué se requiere de una reforma a la ley 5 de 1992:

La Ley 5ª de 1992 no es un texto rígido ni inmune a la actualización; por el contrario, su historia reciente muestra que el propio Congreso ya aceptó que su reglamento debe adaptarse a nuevas exigencias de funcionamiento, transparencia y modernización. El ejemplo más claro es la Ley Orgánica 2390 de 2024, expedida el 26 de julio de 2024, cuyo objeto fue “armonizar los procesos legislativos dentro del Congreso” mediante la implementación de herramientas tecnológicas para fortalecer los trámites en términos de eficacia, eficiencia, celeridad, transparencia, publicidad, economía administrativa, responsabilidad ambiental y seguridad digital.

Ese cambio es importante por dos razones de fondo. La primera es jurídica: demuestra que la Ley 5ª puede seguir siendo reformada para responder a problemas contemporáneos del funcionamiento parlamentario. La segunda es política e institucional: muestra que ya existe un reconocimiento explícito, por parte del legislador, que el Congreso necesita modernización interna y que esa modernización puede pasar por ajustes al reglamento, no solo por decisiones administrativas de las mesas directivas.

En este contexto, la Ley 2390 de 2024 no se limitó a una declaración general; por el contrario, introdujo modificaciones concretas a múltiples etapas del proceso legislativo. Por ejemplo, actualizó el régimen de actas para permitir su circulación digital a los integrantes de las cámaras y comisiones; habilitó la publicación de la Gaceta del Congreso en plataformas tecnológicas institucionales; autorizó la presentación digital de proposiciones, proyectos, ponencias y observaciones; reguló la comunicación digital de la designación de ponentes; y ordenó a las mesas directivas del Senado y la Cámara instalar y adoptar los medios digitales necesarios para el funcionamiento de las cámaras.

La reforma de 2024 no fue solo una “digitalización documental”. En realidad, introdujo una nueva lógica de operación del Congreso, basada en la idea de que el procedimiento legislativo debe ser más trazable, más verificable y más accesible. Así, por ejemplo, las proposiciones pueden presentarse por medios digitales antes del inicio del debate; los proyectos de ley o de acto legislativo pueden radicarse electrónicamente con copias cifradas y editables; las ponencias pueden entregarse por medios digitales; y las observaciones ciudadanas a los proyectos también pueden formularse por esa vía y

deben publicarse. Todo esto robustece la posibilidad de dejar huellas institucionales más precisas sobre lo que ocurre dentro del trámite.

Además, la Ley 2390 de 2024 introdujo dos elementos especialmente relevantes para su propuesta. El primero es un programa integral de seguridad informática, que debe incluir auditorías periódicas, evaluación de vulnerabilidades, identificación de amenazas y riesgos, medidas de seguridad, capacitación, monitoreo, seguimiento y planes de contingencia. El segundo es una política de datos abiertos, articulada con programas, estrategias, proyectos y con la propia agenda legislativa, cuyo objetivo es generar en la ciudadanía una mayor comprensión de las actividades del Congreso y fomentar herramientas de visualización desarrolladas incluso por terceros. La ley, además, ordena informes periódicos y evaluaciones independientes para medir el impacto de las herramientas tecnológicas desarrolladas en los procesos legislativos.

Ese último aspecto es decisivo para una reforma sobre ausentismo y disciplina parlamentaria. Si el Congreso ya está obligado por ley a desarrollar datos abiertos, a producir informes periódicos y a medir el impacto de sus herramientas tecnológicas, entonces ya existe un soporte normativo para sostener que la siguiente fase lógica consiste en aplicar esa infraestructura al seguimiento de asistencia, permanencia, retiro, excusas, votaciones y quórum. No habría que inventar una filosofía nueva; bastaría con orientar la modernización ya aprobada hacia una dimensión específica de rendición de cuentas parlamentaria.

En otras palabras, la reforma de 2024 abrió una ventana de oportunidad porque cambió el terreno del debate. Antes, una propuesta para exigir registro público más fino de la actividad de los congresistas podía ser presentada como una carga administrativa adicional o como una innovación excesiva. Después de la Ley 2390, ese argumento pierde fuerza; el propio reglamento ya asumió que los trámites legislativos deben apoyarse en medios digitales, que el Congreso debe avanzar en publicidad y trazabilidad, y que la ciudadanía debe poder comprender mejor la actividad de la corporación a través de información disponible y visualizable.

También hay una razón funcional para decir que esta reforma es adecuada. La Ley 2390 ya introdujo mecanismos que permiten registrar mejor documentos, tiempos y responsables. Por ejemplo, el artículo 153 reformado mantiene un plazo de entre cinco y quince días calendario para rendir ponencia y añade que, si hay incumplimiento injustificado, procede el reemplazo del ponente; además, ordena informar en la Gaceta los nombres de quienes no presenten oportunamente sus ponencias, salvo justa causa. Ese detalle muestra que la reforma reciente ya se movió en dirección de responsabilidad individual visible dentro del procedimiento legislativo. Ese mismo razonamiento puede extenderse ahora a la asistencia y permanencia en sesión.

Desde esta perspectiva, el presente proyecto en síntesis es segunda etapa para la modernización del Congreso. La primera fase, ya en marcha desde 2024, se concentra en digitalizar trámites, documentos, radicaciones, circulación de información y publicidad institucional. La segunda fase corresponde a la de la publicidad del comportamiento parlamentario: usar esa misma infraestructura digital y de datos abiertos para hacer visible y verificable la actividad parlamentaria de quienes han sido escogidos para desarrollar la democracia representativa. Destáquese, como esta continuidad entre la reforma del 2024

y la actualmente pretendida encuentran su sustento en los principios de publicidad, moralidad y eficiencia.

También conviene subrayar que esta oportunidad legislativa es una iniciativa de calidad institucional, transparencia activa, eficiencia legislativa y protección del procedimiento democrático. La pregunta actual entonces no corresponde a si el Congreso debe modernizarse —e so ya fue respondido afirmativamente por la Ley 2390 de 2024—, sino corresponde a qué debe hacer el Congreso con las herramientas de modernización que ya decidió adoptar.

Es así que, la reforma presentada desarrolla, profundiza y focaliza la lógica ya incorporada a la Ley 5 de 1992; es decir, si hoy existen herramientas digitales para radicar, publicar, circular y auditar información del proceso legislativo, resulta razonable que esa misma lógica se extienda al control del deber de asistencia efectiva y permanencia.

En síntesis, la reforma de 2024 ya resolvió la discusión sobre si el reglamento del Congreso puede actualizarse para enfrentar problemas del presente y conjurar los actuales requerimientos sociales. La respuesta fue sí. También resolvió, al menos en parte, la discusión sobre si la transparencia y la trazabilidad deben reforzarse mediante herramientas tecnológicas y datos abiertos. La respuesta también fue sí. Por eso, hoy existe una base mucho más sólida para sostener que el siguiente paso no es solamente digitalizar documentos, sino hacer visible y exigible el cumplimiento efectivo de las obligaciones parlamentarias de asistencia, permanencia y respeto por el quórum.

2.3. Datos y cifras que muestran la relevancia del problema:

Aunque Colombia todavía no cuenta con un sistema unificado, homogéneo, interoperable y fácilmente consultable para medir el ausentismo parlamentario en Senado y Cámara bajo una sola metodología pública, sí existen indicios suficientemente robustos para concluir que el problema es real, persistente y funcionalmente costoso. La evidencia disponible no proviene de una única fuente, sino de una combinación de datos abiertos institucionales, reportes oficiales indirectos, decisiones de trámite afectadas por el quórum y cobertura periodística sobre episodios recientes de parálisis legislativa. Vista en conjunto, esa evidencia permite sostener que el ausentismo y la ruptura del quórum no son hechos anecdóticos, sino un problema estructural del funcionamiento parlamentario.

Un primer dato relevante es que la Cámara de Representantes sí publica información sistemática sobre asistencia a sesiones plenarias. En su portal de datos abiertos están disponibles series por año y por período constitucional, incluyendo registros del actual período 2022–2026 y archivos históricos que se remontan al menos al período 2014–2018. La propia descripción oficial señala que los archivos contienen la asistencia mensual de los representantes a las sesiones plenarias convocadas por la corporación, y el sistema distingue expresamente entre CE (con excusa) y SE (sin excusa). Este hecho, por sí solo, ya demuestra dos cosas importantes: primero, que el ausentismo es una variable institucionalmente relevante, digna de seguimiento periódico; y segundo, que

existe una base administrativa y tecnológica real para evolucionar hacia un modelo más robusto de transparencia parlamentaria.

Esa disponibilidad de series históricas también tiene una importancia metodológica. Permite afirmar que el Congreso, o al menos una de sus cámaras, ya reconoce que la asistencia no puede quedar reducida a información interna de secretaría o a registros dispersos en actas. Cuando una corporación publica datos abiertos de asistencia por años y legislaturas, está aceptando que el cumplimiento del deber de asistir forma parte del escrutinio público sobre la función representativa. Sin embargo, al mismo tiempo, el esquema actual sigue siendo insuficiente, porque publicar asistencia mensual no equivale todavía a ofrecer una trazabilidad completa sobre hora de ingreso, permanencia efectiva, retiro anticipado, votaciones omitidas o causal precisa de la excusa. Es decir, existe una base de información, pero aún no un sistema integral de rendición de cuentas parlamentaria.

En el caso del Senado, la evidencia pública reciente apunta en la misma dirección, aunque de manera menos institucionalizada. Un reporte periodístico publicado en marzo de 2025, con base en información obtenida mediante derecho de petición a la Secretaría General del Senado, indicó que durante 2024 los senadores acumularon 838 inasistencias a plenarias entre el 16 de febrero y el 16 de diciembre. El mismo reporte señaló que hubo 11 casos en los que no se habría radicado documentación justificativa ante la Secretaría, mientras que el resto de faltas sí contaba con soportes. Aunque esta cifra no proviene de un tablero oficial permanente y consolidado del Senado comparable al de la Cámara, sigue siendo un indicio fuerte de magnitud, sobre todo porque pone en evidencia un volumen alto de ausencias y una necesidad institucional de uniformar la publicidad de las justificaciones.

Ese dato del Senado es relevante no solo por la cantidad absoluta de ausencias, sino por lo que revela sobre el vacío de estandarización pública. Si una de las cifras más visibles sobre ausentismo senatorial circula por vía periodística y no mediante un tablero oficial, comprensible y comparable en tiempo real, el problema no es solo de asistencia sino también de déficit de transparencia institucional. Para efectos de una reforma amplia, este punto es decisivo: la discusión no debe centrarse únicamente en si los congresistas faltan mucho o poco, sino en si el país cuenta con una arquitectura pública suficiente para saber quién falta, cuándo falta, por qué falta, cuánto tiempo permanece y qué efectos produce esa ausencia sobre el trámite legislativo.

A la información sobre inasistencias se suma la evidencia, todavía más delicada, de sesiones, debates o votaciones alteradas por problemas de quórum. En agosto de 2024, durante la discusión del Presupuesto General de la Nación para 2025 en comisiones económicas conjuntas, se reportó que 18 congresistas se salieron del recinto, lo que impidió que prosperara una votación para avanzar el trámite legislativo. Tanto Fedesarrollo como La República reseñaron ese episodio, indicando que la salida de esos congresistas alteró el trámite legislativo y evitó la discusión de un aspecto relevante para el funcionamiento del estado. Este hecho muestra con mucha claridad que el problema no se reduce a la ausencia total al inicio de una sesión; también comprende la retirada durante el desarrollo del debate para modificar condiciones de votación o impedir decisiones.

Así mismo, en junio de 2024, durante la discusión de la reforma pensional en la Cámara también quedó asociada a controversias sobre quórum y regularidad del trámite legislativa. Distintos medios reportaron que el debate se vio afectado por cuestionamientos sobre el procedimiento y por decisiones adoptadas en medio de denuncias de irregularidades. Posteriormente, en 2025, la discusión sobre la subsanación de esos vicios siguió marcada por controversias sobre citación, quórum y validez procedimental, hasta el punto de que varios medios nacionales e internacionales destacaron que la Corte Constitucional tendría que revisar si el trámite había corregido adecuadamente los defectos advertidos. Más allá de la posición de fondo sobre la reforma pensional, estos episodios ilustran por qué la disciplina parlamentaria es un asunto de seguridad jurídica del trámite, no solamente de imagen institucional.

La prensa también ha documentado el efecto acumulado del ausentismo sobre el ritmo general de la agenda legislativa. En un reportaje publicado en 2025, El Tiempo describió al Congreso como un órgano que avanzaba “a paso lento” y con “recurrentes ausencias de los legisladores”, subrayando que faltaba poco para cerrar el semestre legislativo sin avances en debates clave y que varias sesiones se levantaban por falta de quórum. Esa descripción es especialmente útil porque conecta el fenómeno del ausentismo con una consecuencia más amplia: el estancamiento de proyectos prioritarios y la pérdida de capacidad institucional del Congreso para evacuar oportunamente su agenda.

En ese sentido, los datos y episodios recientes permiten formular una conclusión más sofisticada: el ausentismo parlamentario tiene al menos tres capas de impacto. La primera es reputacional, porque deteriora la percepción ciudadana sobre la seriedad del Congreso. La segunda es funcional, porque retrasa debates, altera agendas, obliga a reprogramar sesiones y reduce la productividad efectiva. La tercera es jurídica, porque puede afectar la validez o legitimidad del procedimiento legislativo cuando la falta de quórum o las irregularidades de citación y permanencia inciden en votaciones sensibles. Los ejemplos recientes del presupuesto de 2025, de los debates de la reforma pensional y de sesiones levantadas por falta de quórum muestran justamente esa triple dimensión del problema.

También conviene resaltar que la evidencia disponible muestra una asimetría institucional entre cámaras. La Cámara de Representantes cuenta con un esquema más visible de publicación periódica de asistencia, mientras que en el Senado los datos recientes han llegado a la opinión pública de manera menos estandarizada. Esa diferencia es en sí misma un argumento a favor de la reforma: un Congreso bicameral no debería tener estándares dispares de publicidad sobre el cumplimiento del deber de asistir. Una política seria de disciplina parlamentaria exige métricas comunes, nomenclaturas equivalentes, publicación homogénea de excusas y visualización comparable entre Senado, Cámara, plenarias y comisiones.

Desde la perspectiva de diseño institucional, el problema de fondo es que hoy existen datos, pero todavía no existe una inteligencia pública integrada del comportamiento parlamentario. Sabemos que hay series de asistencia en Cámara, sabemos que hubo centenares de inasistencias en Senado en 2024 y 2025 según información revelada públicamente, y sabemos que episodios concretos de retiro o falta de quórum han condicionado debates clave. Pero todavía no hay un sistema que permita ver, en una sola

plataforma y bajo reglas homogéneas, la relación entre asistencia inicial, permanencia efectiva, participación en votaciones, excusas y sesiones levantadas. Esa ausencia de integración vuelve más difícil distinguir entre la ausencia justificada y la conducta táctica destinada a bloquear deliberaciones o alterar mayorías circunstanciales.

Por eso, el argumento central de política pública no debería agotarse en denunciar que “los congresistas faltan”, sino en mostrar que el país todavía mide de manera incompleta un comportamiento que tiene consecuencias directas sobre representación, eficiencia y legalidad del trámite legislativo. La relevancia del problema surge precisamente de esa combinación entre frecuencia, opacidad y efecto institucional. La reforma pretendida no busca responder a hechos aislados, sino corregir una falla de gobernanza parlamentaria; la falta de un sistema suficientemente fuerte para prevenir, registrar, transparentar y sancionar conductas que afectan la continuidad real de las sesiones.

En síntesis, la evidencia disponible permite afirmar que el ausentismo y el retiro del recinto ya no pueden ser vistos únicamente como un problema de ética pública o de incumplimiento individual. Son, además, un cuello de botella funcional del Congreso, porque afectan tiempos de aprobación, control político, certidumbre del calendario, estabilidad de la agenda y, en algunos casos, la propia legitimidad del procedimiento legislativo. La ausencia de un tablero nacional unificado no debilita esa conclusión; en realidad la refuerza, porque pone en evidencia que uno de los déficits actuales es precisamente la falta de un régimen homogéneo y verificable de medición pública del problema.

2.4. Relevancia institucional y democrática de la reforma planteada:

La relevancia de esta reforma no se agota en mejorar la disciplina interna del Congreso, su importancia es más profunda toda vez que toca directamente la calidad de la representación política, la legitimidad del procedimiento legislativo, la eficacia del control político y la confianza ciudadana en una de las principales instituciones democráticas del Estado. La Constitución colombiana parte de una idea exigente de representación, los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y son políticamente responsables ante la sociedad y sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Esa cláusula del artículo 133 superior convierte entonces la asistencia y la participación efectiva en algo más que una carga funcional; las vuelve parte del contenido mismo del mandato democrático.

Desde esa perspectiva, el problema del ausentismo no debe entenderse solo como una falla de conducta individual. Cuando un congresista no asiste, llega tarde sin justificación suficiente, se retira del recinto en mitad del debate o contribuye a romper el quórum, no incumple únicamente una expectativa administrativa; si no que, debilita la relación de representación entre elegido y electorado. En un sistema representativo, el ciudadano no elige a un congresista para que figure nominalmente en una curul, sino para que delibere, vote, controle políticamente al Gobierno y participe en la formación de la ley. Si esa presencia se vuelve intermitente, estratégica o meramente formal, se vacía de contenido práctico una parte del mandato popular contrariando las disposiciones constitucionales.

La reforma también es institucionalmente relevante porque el reglamento del Congreso no es un manual secundario de orden interno, sino una garantía del proceso democrático. La

propia Ley 5ª dispone que sus normas deben aplicarse con base en la celeridad de los procedimientos, la corrección formal y la regla de mayorías; y la base normativa del Senado recuerda que el reglamento sirve para subsanar vicios corregibles, proteger los derechos de mayorías y minorías y asegurar el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones. Eso significa que la disciplina parlamentaria no es un asunto marginal, es una condición para que la deliberación y la decisión sean constitucionalmente válidas y políticamente legítimas.

Por eso, la inasistencia o la permanencia ficticia afectan directamente la calidad del trámite legislativo. El Congreso no solo existe para producir leyes; existe para producirlas bajo condiciones de publicidad, deliberación, quórum y decisión mayoritaria. Cuando las sesiones se levantan por falta de quórum, cuando la asistencia es insuficiente o cuando el retiro del recinto altera el curso de una votación, el daño no es solo de eficiencia; sino que, aparece un problema de legitimidad procedimental; las reglas constitucionales de deliberación dejan de operar como garantía sustantiva y pasan a depender de comportamientos tácticos o contingentes. En ese punto, la reforma se vuelve una defensa del debido proceso legislativo y a la eficacia de la democracia representativa en el Estado Colombiano.

La relevancia democrática del tema se acentúa porque el Congreso cumple una doble función, legislativa y de control político, es así que la Ley 5ª reconoce expresamente, entre otras, la función de elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes, así como la de requerir y emplazar ministros y demás autoridades. Cuando el ausentismo interfiere con la realización de sesiones, debates o votaciones, no solo se retrasa la producción normativa; también se debilita la capacidad del Congreso para examinar la acción del Ejecutivo, pedir cuentas y ejercer vigilancia política sobre el gobierno y la administración. El costo institucional del ausentismo, entonces, no es sectorial, impacta a la vez la formación de la ley y el sistema de pesos y contrapesos.

Hay además una dimensión de igualdad democrática entre mayorías y minorías. Un reglamento débil frente a la asistencia y la permanencia no perjudica únicamente a las mayorías que buscan decidir; también puede afectar a las minorías que tienen derecho a intervenir, controvertir y participar en debates regulares y ordenados. Si las sesiones se frustran, se interrumpen o se manipulan mediante retiros estratégicos, tanto la regla de mayorías como el derecho de las minorías a una deliberación seria y continua resultan lesionados. Esa es una de las razones por las que el propio reglamento del Congreso vincula la corrección del procedimiento con la protección simultánea de mayorías y minorías.

Otro elemento central es la confianza pública. Las instituciones legislativas dependen en gran medida de la percepción ciudadana de que quienes ocupan una curul efectivamente cumplen sus deberes. En Colombia, la opinión sobre el Congreso viene mostrando debilidades importantes. En la más reciente medición de Invamer difundida por El Tiempo en febrero de 2026, el Congreso registró 34,6 % de opinión favorable frente a 55,0 % de opinión desfavorable. Aunque la confianza institucional depende de múltiples factores, estas cifras muestran un entorno de legitimidad frágil en el que problemas visibles como el ausentismo, las sesiones caídas o la baja disciplina parlamentaria tienen un impacto especialmente corrosivo.

Ese punto dialoga con un contexto más amplio de confianza en las instituciones públicas. La OCDE reportó en 2024, para el caso colombiano, preocupaciones vinculadas a la confianza en instituciones estatales, y la cobertura económica nacional sobre esos resultados destacó específicamente la desconfianza en el sistema legislativo como uno de los factores relevantes en la percepción institucional del país. En ese contexto, una reforma que fortalezca trazabilidad, publicidad y responsabilidad parlamentaria debe entenderse no solo como ajuste procedimental, sino como mecanismo para recuperar credibilidad democrática.

La relevancia de la reforma también es pedagógica y simbólica. Una democracia constitucional no se sostiene únicamente en el texto de sus normas, sino en la visibilidad del cumplimiento de las obligaciones públicas. Cuando la ciudadanía puede saber con claridad quién asistió, cuánto permaneció, por qué se excusó, en qué votó y quién contribuyó a romper el quórum, la función representativa se vuelve más controlable socialmente. Esa publicidad tiene un efecto preventivo y correctivo; ordena incentivos internos y, al mismo tiempo, fortalece la rendición de cuentas frente al electorado. En otras palabras, la reforma no solo disciplina al Congreso; también reconecta al Congreso con el juicio público que justifica democráticamente su existencia.

Desde el punto de vista institucional, hay una razón adicional para considerar prioritaria esta reforma, el Congreso ya aceptó recientemente que su funcionamiento debe modernizarse. La Ley 2390 de 2024 introdujo herramientas tecnológicas, criterios de eficiencia, transparencia, publicidad y una política de datos abiertos para los procesos legislativos. Eso abre la posibilidad de que la siguiente etapa de modernización no se concentre solo en documentos y trámites, sino en la conducta parlamentaria verificable: asistencia, permanencia, excusas, votaciones y quórum. Así, la reforma propuesta aparece no como una ruptura, sino como una profundización coherente de la agenda institucional que el propio Congreso empezó a adoptar.

En síntesis, la relevancia institucional y democrática de esta reforma puede resumirse en una idea central; sin asistencia efectiva, permanencia real y quórum estable, la representación se debilita, el trámite legislativo pierde calidad, el control político se resiente y la confianza ciudadana en el Congreso se deteriora aún más. Por eso, una reforma sobre ausentismo parlamentario no es una discusión de simple orden interno; es una intervención sobre una de las condiciones básicas de funcionamiento de la democracia representativa en Colombia.

2.6: Cuadro comparativo entre la norma existente y la propuesta legislativa:

ARTÍCULO.	TEXTO LEY 5TA DE 1992	TEXTO PROPUESTO EN PL	MODIFICA / ADICIONA
Artículo 89	ARTÍCULO 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenarán llamar a	Artículo 89. Llamada a lista y registro de asistencia. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de	MODIFICA

	lista 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. Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.	los presidentes de las Corporaciones ordenará dar apertura al registro de asistencia para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, la hora de ingreso, las razones de excusa invocadas y, cuando hubiere lugar, la hora de retiro anticipado, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta. Para estos efectos podrá emplearse cualquier procedimiento o sistema técnico aprobado o determinado por la respectiva Corporación. La asistencia se considerará válida y efectiva únicamente cuando el congresista concorra dentro de los términos establecidos y permanezca durante la totalidad de la sesión, de conformidad con lo previsto en el presente reglamento. Parágrafo. La información sobre asistencia, permanencia, retiro y excusas tendrá carácter público, sin perjuicio de las reservas constitucionales o legales, y deberá publicarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la sesión. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta.	
Artículo 89 A	N/A	Artículo 89A. Registro público de permanencia y retiro. Las Mesas Directivas del Senado, la Cámara de Representantes y sus comisiones deberán implementar un sistema tecnológico de registro público, verificable y actualizado de ingreso, permanencia, retiro y	ADICIONA

		participación en votaciones de los congresistas. Dicho sistema deberá permitir, como mínimo, identificar: 1. La hora de ingreso a la sesión; 2. La hora de retiro, cuando ocurra antes de su terminación; 3. La existencia de excusa, permiso o justificación; 4. La participación en votaciones nominales o en los mecanismos de votación que correspondan. La información será publicada en los medios oficiales de la respectiva corporación dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la sesión.	
Artículo 90	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. 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 90. Excusas aceptables. Son excusas que permiten justificar la ausencia, la inasistencia, la llegada tardía o el retiro anticipado de los congresistas a las sesiones, además del caso fortuito y la fuerza mayor, las siguientes: 1. La incapacidad física debidamente comprobada; 2. El cumplimiento de comisión oficial fuera de la sede del Congreso; 3. La autorización expresa de la Mesa Directiva o del Presidente de la respectiva Corporación, en los casos previstos en el presente Reglamento; 4. La calamidad doméstica grave debidamente acreditada; 5. Orden judicial o requerimiento de autoridad competente que imposibilite objetivamente la asistencia o permanencia.	MODIFICA

		Parágrafo 1. Toda excusa deberá presentarse por escrito, con sus soportes, antes del inicio de la sesión; o, si la causa fuere sobrevenida, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. Parágrafo 2. Las excusas serán remitidas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva corporación en los términos del 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. Parágrafo 3. Las decisiones sobre aceptación o rechazo de excusas deberán ser motivadas y publicadas dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su adopción. Cuando exista información sometida a reserva legal, se publicará una versión pública de la decisión	
Artículo 90 A	N/A	Artículo 90A. Publicidad y trazabilidad de las excusas. Las excusas por inasistencia, llegada tardía o retiro anticipado deberán registrarse y publicarse con indicación de: 1. Fecha y sesión correspondiente; 2. Causal invocada; 3. Fecha de radicación; 4. Decisión de la Mesa Directiva; 5. Constancia de soporte documental. En ningún caso la publicidad de las excusas podrá desconocer las reservas constitucionales o legales sobre datos sensibles. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la decisión correspondiente.	ADICIONA
Artículo 92	ARTÍCULO 92. Apremio a ausentes. Si llegada la hora para	Artículo 92. Apremio a ausentes y verificación inicial del	MODIFICA

	la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria.	quórum. Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el presidente apremiará a quienes no hayan concurrido para que lo hagan. Transcurrido el término de una hora sin que se logre conformar el quórum requerido, los congresistas asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria, previo aviso del presidente de la corporación donde se indique expresamente que se levanta la sesión por falta de quórum. En todo caso, deberá dejarse constancia nominal de los congresistas presentes, ausentes y de quienes hayan presentado excusa justificada. Parágrafo. El apremio a ausentes y el resultado de la verificación del quórum deberán constar en el acta y en el registro público de la sesión, el cual se publicará dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. Su desconocimiento por el secretario es casual que puede calificarse de mala conducta.	
Artículo 92 A	N/A	Artículo 92A. Verificación periódica del quórum. El quórum podrá ser verificado de oficio por la Presidencia o a solicitud de cualquier congresista: 1. Al inicio de la sesión; 2. Antes de cada bloque de votaciones; 3. Cuando existan indicios de retiro masivo del recinto; 4. Antes de levantar la sesión por falta de quórum. El resultado de la verificación del quórum deberá consignarse de manera obligatoria en el acta y en el registro público de la sesión. Dicha relación incluirá los nombres, apellidos y filiación política de los congresistas ausentes, así como de aquellos	ADICIONA

		que cuenten con excusa o permiso de inasistencia debidamente autorizado.	
Artículo 92 B	N/A	Artículo 92B. Retiro injustificado y afectación del quórum. Constituye incumplimiento del deber parlamentario retirarse injustificadamente del recinto o del lugar habilitado para sesionar durante el curso del debate, cuando con ello se afecte la continuidad de la sesión, la preservación del quórum o el desarrollo de las votaciones. Cuando ello ocurra, la Presidencia dejará constancia en el acta con nombre, apellidos y movimiento político de los Congresistas ausentes y remitirá el caso a la Mesa Directiva para el trámite correspondiente.	ADICIONA
Artículo 92 C	N/A	Artículo 10. Adiciónese un artículo 92C a la Ley 5ª de 1992, así: Artículo 92C. Requisitos, control y rendición de cuentas de las comisiones oficiales. Las comisiones de los congresistas en el ámbito territorial, nacional o internacional, para ser consideradas excusas válidas, se sujetarán a las siguientes reglas: 1. Antelación y Soportes: El congresista deberá radicar la solicitud ante la Mesa Directiva respectiva con una antelación mínima de quince (15) días calendario a la fecha de inicio del evento. La petición deberá estar respaldada por los soportes de la institución o entidad organizadora e incluir un plan de acción que detalle las actividades y objetivos, los cuales deben tener	ADICIONA

correspondencia directa con la misión legislativa y las funciones de la comisión constitucional o accidental a la que pertenezca.

2. Autorización y

Publicidad: Toda comisión requiere aprobación previa de la Mesa Directiva de la respectiva Corporación. Una vez autorizada, será comunicada al congresista y publicada en el portal web institucional dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes para el conocimiento público e información a la ciudadanía.

3. Informe de Gestión:

Finalizada la comisión, el parlamentario dispondrá de cinco (5) días hábiles para presentar un informe escrito detallado ante la Mesa Directiva y su comisión constitucional. Este informe deberá contener:

- o Actividades realizadas, logros obtenidos y compromisos adquiridos.
- o Constancia de participación que indique día, mes y año.
- o Registro fotográfico a color de las memorias recolectadas.

- o Certificación de asistencia efectiva con los horarios de permanencia en el evento y, en caso de haber ocurrido, reporte de retiro anticipado y sus causas.

4. **Seguimiento y Transparencia:** Es deber del congresista y de la Mesa Directiva realizar el seguimiento a los compromisos institucionales derivados de la comisión. Parágrafo primero: El informe final y sus anexos tendrán carácter público y deberán ser publicados en la página web oficial para asegurar que la comisión responda exclusivamente a fines de interés general y del servicio legislativo. Parágrafo segundo: Las comisiones oficiales autorizadas bajo el presente artículo deben obedecer estrictamente a fines legislativos, de representación institucional o de control político. En ningún caso podrán ser solicitadas, autorizadas o utilizadas para la participación en actividades de proselitismo político o electoral, fines turísticos o recreativos, atención de asuntos de índole personal o cualquier otra actividad que no guarde relación directa con el deber constitucional y las funciones propias del

		cargo. El uso indebido de las comisiones o la falsedad en los informes de asistencia efectiva darán lugar a las sanciones disciplinarias y fiscales previstas en la ley, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.	
Artículo 95	ARTÍCULO 95. Asistencia requerida. La Presidencia declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando esté presente, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Corporación. Las decisiones sólo pueden tomarse con las mayorías dispuestas constitucionalmente.	Artículo 95. Asistencia requerida y permanencia durante el debate. La Presidencia declarará abierto un debate y permitirá su desarrollo cuando esté presente, al menos, las tres cuartas partes de los miembros de la Corporación. Las decisiones solo podrán tomarse con las mayorías dispuestas constitucionalmente. Los congresistas deberán permanecer en la sesión durante el desarrollo del debate y de las votaciones, salvo excusa válida, autorización expresa o causa sobrevenida debidamente justificada. Parágrafo. La asistencia no se considerará cumplida de manera efectiva por el solo registro inicial, si el congresista se retira del recinto sin justificación antes de que se levante la sesión o concluyan las votaciones previstas en el orden del día.	MODIFICA
Artículo 95 A	N/A	Artículo 95A. Programación y horarios base de sesión. Las Mesas Directivas del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de sus respectivas comisiones, establecerán una programación semanal de sesiones ordinarias. Dicha programación determinará con precisión los días y las franjas horarias, garantizando su publicidad anticipada y la	ADICIONA

		previsibilidad de la actividad legislativa, bajo los siguientes criterios: 1. La estabilidad del calendario legislativo; 2. La no superposición irrazonable entre comisiones y plenaria; 3. La previsibilidad para la ciudadanía y los congresistas; 4. El uso eficiente del tiempo de las diferentes sesiones. Lo anterior se aplicará sin perjuicio de la facultad de convocar sesiones extraordinarias o modificar la programación cuando las necesidades del servicio legislativo lo exijan.	
Artículo 95 B	N/A	Artículo 95B. Régimen de dedicación y jornada ordinaria. Los Congresistas de la República deberán cumplir sus funciones durante la jornada ordinaria de trabajo comprendida entre las ocho de la mañana (8:00 a.m.) y las seis de la tarde (6:00 p.m.), de lunes a viernes, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias o de las necesidades del servicio legislativo. Durante dicha jornada, los congresistas deberán desarrollar actividades propias de su función constitucional y legal, incluyendo sesiones plenarias, de comisión, reuniones de bancada, audiencias públicas, estudio y debates de proyectos de ley, debates de control político y/o mociones de censura. En ningún caso habrá lugar al reconocimiento de recargos por trabajo suplementario, nocturno, dominical o festivo, en razón de la naturaleza especial del cargo de congresista. Parágrafo 1. El cumplimiento de esta jornada será objeto de verificación a través de los	ADICIONA

		sistemas de registro establecidos en la presente ley. Parágrafo 2. El incumplimiento injustificado de la jornada dará lugar a las sanciones previstas en el presente reglamento.	
Artículo 268	ARTÍCULO 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas: 1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. 2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales. 3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada. 4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido. 5. Presentar, dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-474 de 1997. 6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. 7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.	Artículo 268. Deberes. Son deberes de los congresistas: 1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las comisiones de las cuales formen parte; 2. Permanecer en las sesiones durante el desarrollo de los debates y votaciones, salvo excusa válida o autorización reglamentaria; 3. Dar prioridad al cumplimiento de las sesiones del Congreso, de las Cámaras y de sus comisiones frente a otras actividades públicas o privadas, salvo misión oficial, orden judicial, incapacidad debidamente acreditada, caso fortuito o fuerza mayor; 4. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y la cortesía congresionales; 5. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada; 6. Abstenerse de invocar su condición de congresista para obtener provecho personal indebido; 7. Presentar una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular en los términos	MODIFICA

		establecidos por la constitución y la ley. - Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración; - Cumplir las disposiciones acerca de incompatibilidades y conflictos de interés.	
Artículo 269	ARTÍCULO 269. Faltas. Son faltas de los Congresistas: - El desconocimiento a los deberes que impone este Reglamento. - El cometer actos de desorden e irrespeto en el recinto de sesiones. - No presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima.	Artículo 269. Faltas. Son faltas de los congresistas: - El desconocimiento de los deberes que impone este Reglamento; - La comisión de actos de desorden o irrespeto en el recinto de sesiones; - No presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima; - Retirarse injustificadamente de la sesión durante el curso de los debates o votaciones; - Incumplir el deber de permanencia en la sesión; - Afectar injustificadamente la preservación del quórum mediante retiro, ausencia o no reincorporación. - El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo establecida en el presente reglamento. - Presentar recusaciones manifiestamente infundadas, sin soporte probatorio mínimo, con temeridad, mala fe o con fines dilatorios que afecten el normal desarrollo de las sesiones y plenarias, así como el estudio y debate	MODIFICA

		de los proyectos de ley, debates de control político y/o mociones de censura.	
Artículo 270	ARTÍCULO 270. Sanciones. Según la gravedad de la falta, se pueden imponer las siguientes sanciones: 1. Declaración pública de faltar al orden y respeto debidos. 2. Suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión. 3. Desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden. 4. Comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del Congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de la investidura. PARÁGRAFO. Las sanciones previstas en los primeros dos ordinales serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes, de las Cámaras o las Comisiones; la del numeral 3, por la Mesa Directiva, y la del numeral 4 por la misma Mesa Directiva previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente Reglamento.	Artículo 270. Sanciones. Según la gravedad de la falta, podrán imponerse las siguientes sanciones: 1. Declaración pública de haber faltado al orden, al respeto o a los deberes reglamentarios; 2. Suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión; 3. Desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden; 4. Anotación pública de incumplimiento en el registro oficial de asistencia y permanencia; 5. Pérdida de la remuneración correspondiente a la sesión incumplida, en los términos de este Reglamento y de las normas aplicables; 6. Comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de investidura. 7. Remisión a las autoridades disciplinarias y penales competentes cuando la conducta pueda constituir falta o delito. Parágrafo 1. Las sanciones previstas en los numerales 1, 2 y 4 serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes; la del numeral 3, por la Mesa Directiva; y, las de los numerales 5, 6 y 7 por la Mesa Directiva, previa evaluación de la	MODIFICA

		Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente reglamento. Parágrafo 2. Toda sanción deberá ser motivada y respetará el debido proceso en los términos que determine la constitución y la ley.	
Artículo 271	ARTÍCULO 271. Inasistencia. 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.	Artículo 271. Inasistencia y efectos económicos. La falta de asistencia de los congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará la remuneración correspondiente. El mismo efecto se producirá cuando exista retiro injustificado o incumplimiento del deber de permanencia en la sesión. Lo anterior, sin perjuicio de la pérdida de investidura cuando hubiere lugar. El mismo efecto se producirá cuando exista retiro injustificado o incumplimiento del deber de permanencia en la sesión, en los términos definidos por este Reglamento. Parágrafo 1: Las Mesas Directivas reglamentarán la forma de certificación de la inasistencia, del retiro injustificado y del incumplimiento del deber de permanencia para efectos de su aplicación. Parágrafo 2. De conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política, la inasistencia injustificada a seis (6) sesiones plenarias en un mismo período de sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, dará lugar a la pérdida de investidura. Parágrafo 2. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 183 de la Constitución Política, se entenderá como inasistencia no solo la no concurrencia a la sesión, sino también el retiro injustificado del recinto o la no permanencia durante las	MODIFICA

		votaciones, cuando ello impida participar en las decisiones.	
Artículo 271 A	N/A	Artículo 271A. Informe periódico de asistencia, permanencia y eficiencia parlamentaria. Las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara, así como las secretarías de comisión, publicarán mensualmente un informe consolidado, de acceso público, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, que contenga como mínimo: 1. Porcentaje de asistencia por congresista; 2. Porcentaje de permanencia promedio por congresista; 3. Número de excusas presentadas, aceptadas y rechazadas; 4. Número de llegadas tardías y retiros anticipados registrados; 5. Sesiones levantadas por falta de quórum; 6. Congresistas reincidentes en faltas relacionadas con asistencia o permanencia; 7. Indicadores básicos de eficiencia legislativa, incluyendo sesiones convocadas, sesiones realizadas y tiempo efectivo de deliberación. Parágrafo. La información a que se refiere este artículo deberá presentarse de manera comparable entre plenarias y comisiones, en formatos abiertos y reutilizables.	ADICIONA
Artículo 294A	N/A	Artículo 294A. Requisitos mínimos de las recusaciones y control de admisibilidad. Toda recusación deberá presentarse antes del inicio de la sesión por escrito, de manera	ADICIONA

	motivada y con la indicación clara de los hechos en que se fundamenta, así como de las normas presuntamente infringidas. El recusante deberá aportar, al menos, elementos materiales probatorios o evidencia sumaria que permitan inferir razonablemente la existencia de la causal invocada y otorguen una presunción mínima de veracidad a sus afirmaciones. La Mesa Directiva o quien haga sus veces realizará un control previo de admisibilidad, verificando el cumplimiento de los requisitos formales y la existencia de un mínimo de sustento fáctico y probatorio. En caso de no cumplirse estos requisitos, la recusación será rechazada de plano mediante decisión motivada. Solo las recusaciones admitidas serán objeto de trámite, discusión y votación conforme a las reglas del presente reglamento. Parágrafo 1. En ningún caso la recusación podrá ser utilizada con fines dilatorios o para obstruir el normal desarrollo del debate legislativo. Parágrafo 2. Cuando se evidencie que la recusación fue presentada sin fundamento mínimo, sin soporte probatorio, con temeridad, mala fe o con fines dilatorios, la Mesa Directiva rechazará de plano la solicitud y compulsará copias a las autoridades competentes para lo de su competencia. Lo anterior dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias previstas en el presente reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar, de conformidad con los tipos penales que resulten aplicables a la conducta.	
--	--	--

		Parágrafo 3. La decisión de rechazo o admisión deberá adoptarse de manera inmediata o, a más tardar, dentro de la misma sesión en que se presente la recusación, con el fin de garantizar la continuidad del debate.	
--	--	---	--

2.7. Impacto esperado de la reforma:

La presente iniciativa está llamada a producir un impacto positivo, directo y verificable sobre el funcionamiento del Congreso de la República, sobre la calidad del procedimiento legislativo y sobre la confianza ciudadana en la representación democrática. Su alcance no se limita a corregir conductas individuales de inasistencia o retiro injustificado, sino que busca incidir de manera estructural en la forma en que el Congreso desarrolla sus sesiones, preserva el quórum, organiza sus debates y rinde cuentas frente a la ciudadanía. En esa medida, el proyecto no solo responde a un problema de disciplina interna, sino que propone una mejora institucional de amplio alcance, orientada a hacer más serio, continuo, transparente y eficiente el ejercicio de la función legislativa y de control político.

Uno de los efectos más importantes que se esperan de esta reforma es el fortalecimiento de la asistencia efectiva de los congresistas a las sesiones de plenaria y comisión. La iniciativa parte de la idea de que la asistencia no puede seguir entendiéndose como un acto meramente formal o nominal, limitado al registro inicial de presencia, sino como una obligación material que comprende la concurrencia oportuna, la permanencia durante el desarrollo del debate y la participación responsable en las votaciones. Por ello, al establecer reglas más claras sobre ingreso, permanencia, retiro y justificación de ausencias, el proyecto busca desincentivar prácticas como la comparecencia inicial sin permanencia posterior, la ausencia en momentos decisivos de la deliberación o el retiro anticipado sin causa suficiente. Se espera así que la reforma mejore no solo la cantidad de presencia congresional, sino también la calidad real de la participación parlamentaria.

De manera complementaria, la reforma aspira a fortalecer la estabilidad del quórum y, con ello, la continuidad de las sesiones. La verificación periódica del quórum, la trazabilidad de la asistencia y del retiro, así como las consecuencias frente a la afectación injustificada de la sesión, deben contribuir a reducir la frecuencia de debates suspendidos, votaciones frustradas o sesiones levantadas por falta de número suficiente de congresistas. Este efecto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el Congreso actúa dentro de períodos ordinarios constitucionalmente delimitados, de modo que cada interrupción del trabajo legislativo representa una pérdida institucional significativa. La iniciativa, por tanto, está pensada para garantizar un uso más ordenado y productivo del tiempo parlamentario, evitando que el desarrollo de la agenda legislativa quede constantemente expuesto a la

inestabilidad del quórum o a la incertidumbre sobre la permanencia de quienes integran la corporación.

En esa misma línea, uno de los impactos esperados es la mejora de la eficiencia del trabajo legislativo. Un Congreso con mayores niveles de asistencia efectiva, permanencia y disciplina interna está en mejores condiciones de tramitar proyectos, adelantar debates, ejercer control político y cumplir oportunamente sus funciones constitucionales. La reforma puede contribuir a reducir costos derivados de sesiones improductivas, reprogramaciones, aplazamientos y debates truncados, al tiempo que favorece una mejor organización de la agenda y un aprovechamiento más racional del tiempo disponible. En este sentido, la eficiencia que se persigue no debe entenderse como una aceleración irreflexiva del trámite legislativo, sino como la capacidad de deliberar con regularidad, continuidad y orden, dentro de un marco de responsabilidad institucional más sólido.

Otro de los impactos centrales de la reforma recae sobre la transparencia y la rendición de cuentas. Al exigir registros públicos sobre asistencia, permanencia, retiro, excusas y verificación del quórum, el proyecto fortalece el control ciudadano sobre el comportamiento de los congresistas y hace más visible el cumplimiento de sus deberes. Esta publicidad cumple una doble función. De una parte, permite a la ciudadanía, a los medios de comunicación y a los órganos de control acceder a información clara y comparable sobre la conducta parlamentaria. De otra, crea incentivos internos para un mayor cumplimiento, en la medida en que el comportamiento de los congresistas deja de quedar diluido en actas o reportes dispersos y pasa a ser parte de una trazabilidad pública más robusta. Así, la reforma no solo corrige prácticas opacas, sino que promueve una cultura de mayor responsabilidad frente al escrutinio democrático.

La iniciativa también tiene un impacto importante sobre la legitimidad del procedimiento legislativo. Las decisiones del Congreso no dependen exclusivamente de su contenido material, sino también de las condiciones en que son debatidas y adoptadas. Cuando las sesiones transcurren con quórum inestable, con retiros estratégicos o con baja permanencia de los congresistas, la percepción pública sobre la seriedad del trámite se debilita y aumenta la sensación de precariedad institucional. En cambio, un régimen más claro sobre asistencia, permanencia, excusas y preservación del quórum fortalece la confianza en que las decisiones legislativas se toman bajo condiciones regulares de deliberación y participación. En tal sentido, la reforma busca proteger no solo la productividad del Congreso, sino también la legitimidad democrática de sus procedimientos y de sus resultados.

A ello se suma el impacto esperado sobre el ejercicio del control político. El Congreso no solo legisla; también vigila, interpela y exige explicaciones al Gobierno y a la administración pública. Esa función de control se ve seriamente debilitada cuando las sesiones no cuentan con asistencia suficiente, cuando los debates se interrumpen o cuando el tiempo de la corporación se consume en medio de inasistencias y quiebras de quórum. Al fortalecer la presencia efectiva y la continuidad de las sesiones, el proyecto contribuye igualmente a robustecer la capacidad del Congreso para cumplir su papel de contrapeso institucional, lo que redundará en una democracia más equilibrada y en una vigilancia más efectiva sobre el ejercicio del poder público.

Más allá de sus efectos inmediatos, la reforma aspira a producir un cambio gradual en la cultura institucional del Congreso. Al hacer más claras las obligaciones, más visibles los incumplimientos y más verificables las excusas y la permanencia, la iniciativa promueve una transformación en la manera de entender la investidura congresional. La curul dejaría de percibirse solamente como un espacio de representación formal para reafirmarse como una función pública que exige presencia, compromiso y responsabilidad cotidiana. Este cambio cultural, aunque no se agota en la norma, puede verse fortalecido por un reglamento más preciso, más público y más exigible. En el mediano plazo, ello podría traducirse en mayores niveles de puntualidad, mejor organización de las sesiones, más autorregulación institucional y una mayor conciencia sobre el deber inherente al mandato representativo.

Finalmente, el impacto más profundo de la reforma es de carácter democrático. La ciudadanía no solo espera que el Congreso produzca leyes; espera también que lo haga con seriedad, compromiso y respeto por el mandato popular. En este sentido, el proyecto contribuye a cerrar la distancia entre la representación formal y el ejercicio real del cargo, al reforzar la idea de que quienes han sido elegidos para representar al pueblo deben asistir, permanecer, deliberar, votar y responder públicamente por su conducta. Si esa exigencia se convierte en regla verificable y en práctica institucional sostenida, el Congreso podrá fortalecer su legitimidad y recuperar parte de la confianza que una democracia representativa necesita para funcionar adecuadamente.

En suma, el impacto esperado de esta reforma es integral. Se proyecta una mejora en la asistencia efectiva, en la permanencia durante las sesiones, en la estabilidad del quórum, en la eficiencia del trámite legislativo, en la transparencia de la actividad parlamentaria, en la calidad del control político y en la legitimidad del Congreso frente a la ciudadanía. Por ello, esta iniciativa debe entenderse no solo como una respuesta frente al ausentismo, sino como una medida de fortalecimiento institucional orientada a hacer más visible, responsable y eficaz el ejercicio de la representación democrática en Colombia.

2.8: Concepto de legalidad y constitucionalidad del proyecto de ley:

La presente iniciativa encuentra un fundamento sólido en la Constitución Política y en el desarrollo legislativo que, desde la expedición de la Ley 5ª de 1992, ha regulado el funcionamiento del Congreso de la República. Su validez jurídica descansa en una premisa básica del Estado constitucional, la representación política no es una condición pasiva ni meramente simbólica, sino una función pública sometida a deberes concretos de presencia, participación, responsabilidad y sujeción al procedimiento democrático. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de él emana el poder público; por ello, quienes ejercen la representación popular en el Congreso deben hacerlo de manera efectiva, visible y responsable ante la ciudadanía.

Desde esa perspectiva, el proyecto se inscribe de manera directa en el modelo de democracia representativa diseñado por la Constitución de 1991. El artículo 133 superior dispone que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, siendo responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las

obligaciones propias de su investidura. Esa cláusula es central para la constitucionalidad de la reforma, porque permite afirmar que el deber de asistir, permanecer, deliberar y votar no es una simple exigencia organizativa del reglamento interno, sino una manifestación concreta del mandato representativo y de la responsabilidad política que la Constitución impone a los congresistas. En otras palabras, la asistencia efectiva y la permanencia durante las sesiones no son exigencias ajenas al diseño constitucional; son una proyección necesaria del deber de representación.

A ello se suma que la Constitución establece un marco específico para el funcionamiento del Congreso en materia de sesiones, quórum y decisiones. Así, el artículo 138 constitucional fija los periodos ordinarios de sesiones; el artículo 145 dispone que el Congreso, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, y que las decisiones solo podrán adoptarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo las excepciones constitucionales; y el artículo 146 consagra la regla general de mayoría de los votos de los asistentes para adoptar decisiones. Este conjunto normativo revela que la presencia de los congresistas no es un asunto accesorio; sino que, por el contrario, constituye una condición constitucional de existencia, deliberación y validez de la actividad parlamentaria. Por eso, una reforma orientada a fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia y la preservación del quórum no solo es compatible con la Constitución, sino que desarrolla y hace más exigibles sus mandatos operativos.

También resulta relevante el artículo 183 de la Constitución, que prevé la pérdida de investidura por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. Esta disposición confirma que el constituyente atribuyó relevancia constitucional al deber de asistencia. Sin embargo, la misma norma muestra el límite dentro del cual debe moverse esta iniciativa; la Constitución tipifica una hipótesis específica y agravada de inasistencia, pero no agota todas las formas de incumplimiento del deber parlamentario. De allí se desprende que el legislador orgánico sí puede, dentro de la Ley 5ª de 1992, desarrollar mecanismos internos, graduales y proporcionales para disciplinar otras conductas que no alcanzan por sí solas la pérdida de investidura, como el retiro injustificado del recinto, la permanencia meramente formal, la falta de publicidad de las excusas o la afectación del quórum en el curso del debate. El Consejo de Estado ha sido claro en que la causal del artículo 183.2 tiene un alcance específico y que inasistencias a menos de seis sesiones, o en escenarios distintos de los allí señalados, no configuran por sí mismas pérdida de investidura, sin perjuicio de su eventual relevancia en otros ámbitos de responsabilidad.

Ese entendimiento resulta decisivo para sostener la constitucionalidad de la presente reforma. El proyecto no pretende ampliar por vía legal la causal constitucional de pérdida de investidura, ni modificar el régimen constitucional de periodos de sesiones o quórum. Su objeto es distinto y más acotado: desarrollar el reglamento del Congreso para cerrar vacíos de regulación en materia de asistencia efectiva, permanencia verificable, publicidad de las excusas, verificación del quórum y consecuencias internas frente a conductas que hoy deterioran la continuidad del debate legislativo. En esa medida, la iniciativa se mantiene dentro del ámbito propio de configuración normativa que corresponde al legislador orgánico cuando regula el funcionamiento interno del Congreso.

La Ley 5ª de 1992 constituye precisamente el soporte legal inmediato de este proyecto. Su artículo 1 define al reglamento como el estatuto que contiene las normas sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso en pleno. Su artículo 2 consagra principios de interpretación particularmente relevantes para esta iniciativa, entre ellos la celeridad de los procedimientos, la corrección formal de las actuaciones, la regla de mayorías y, en la compilación oficial, la idea de que el reglamento debe servir para subsanar vicios corregibles, proteger los derechos de mayorías y minorías y asegurar el adelantamiento ordenado de las discusiones y votaciones. Estas reglas son especialmente importantes porque muestran que la Ley 5ª no es un simple compendio administrativo, sino una garantía legal de constitucionalidad del proceso legislativo. En consecuencia, fortalecer sus disposiciones sobre asistencia, permanencia y quórum se ajusta plenamente a su razón de ser.

El propio desarrollo legislativo confirma la viabilidad jurídica de la iniciativa. La Ley 5ª ya contempla disposiciones sobre llamada a lista y verificación de quórum, excusas, apremio a ausentes, asistencia requerida para abrir debates, deberes de los congresistas, faltas, sanciones e inasistencia. Es decir, el legislador orgánico ya reconoció desde 1992 que el funcionamiento del Congreso exige reglas sobre presencia, orden y consecuencias. La reforma propuesta no inventa una materia extraña al reglamento; por el contrario, profundiza materias que ya están allí reguladas, aunque de forma hoy insuficiente frente a fenómenos como el retiro anticipado, la asistencia solo nominal o la opacidad de las excusas. Desde la legalidad, entonces, la reforma se configura como un ajuste evolutivo y no como una ruptura del estatuto vigente.

A ello se suma un elemento especialmente importante en clave de legalidad reciente, la expedición de la Ley Orgánica 2390 de 2024. Mediante esta ley, el Congreso modificó la Ley 5ª para implementar medios y herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos, con el propósito de fortalecer la eficacia, la eficiencia, la celeridad, la transparencia, la publicidad y la economía administrativa, así como una política de datos abiertos y de seguimiento al impacto de esas herramientas. Esa reforma demuestra dos cosas. Primero, que la Ley 5ª es un cuerpo normativo dinámico, susceptible de adaptación frente a nuevas necesidades institucionales. Segundo, que el legislador ya reconoció expresamente la importancia de la trazabilidad, la publicidad y la modernización tecnológica en el funcionamiento del Congreso. Desde esa perspectiva, el presente proyecto no hace otra cosa que profundizar esa línea legislativa, trasladando esa lógica de modernización al ámbito de la asistencia, la permanencia, el quórum y la rendición de cuentas parlamentaria.

La constitucionalidad del proyecto también se apoya en principios constitucionales de amplio alcance. En primer lugar, el principio democrático, que exige que la representación popular se ejerza en condiciones reales de deliberación y decisión. En segundo lugar, el principio de publicidad, que impone que el ejercicio de la función pública sea visible y controlable por la ciudadanía. En tercer lugar, el principio de responsabilidad, que se concreta en la posibilidad de exigir a los representantes cuentas claras sobre el cumplimiento de sus deberes. En cuarto lugar, el principio de eficacia de la función pública, que obliga a que las instituciones operen de forma tal que puedan cumplir los fines que la Constitución les asigna. Finalmente, el principio de prevalencia del interés general, que resulta vulnerado cuando el tiempo legislativo se frustra por inasistencias,

retiros injustificados o deficiencias en la preservación del quórum. Todos estos principios convergen en la dirección de hacer legítima y necesaria una reforma que fortalezca la presencia efectiva y la disciplina parlamentaria.

En materia de legalidad sancionatoria, el proyecto también se mantiene dentro de parámetros admisibles. El Consejo de Estado ha explicado que la razón de ser de la causal de pérdida de investidura por inasistencia es la violación del deber de asistir a las sesiones plenarias donde se votan proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura. Esa doctrina, lejos de cerrar el paso a la reforma, confirma que existe un deber jurídico de asistencia susceptible de desarrollo legislativo. Lo que no puede hacer la ley es convertir cualquier ausencia en causal de pérdida de investidura; pero sí puede establecer, con debido proceso y proporcionalidad, consecuencias internas reglamentarias frente a incumplimientos distintos de la sanción constitucional máxima. Esa distinción es la que permite sostener la legalidad de medidas como el registro público de permanencia, la anotación de incumplimientos, la publicidad de excusas, la verificación periódica del quórum o la apertura de actuaciones breves por retiro injustificado.

Desde luego, la constitucionalidad del proyecto exige reconocer también sus límites. La reforma no puede, por simple ley orgánica, modificar los períodos ordinarios de sesiones fijados por el artículo 138 de la Constitución; tampoco puede alterar el quórum deliberatorio o decisorio previsto en el artículo 145; ni sustituir o ampliar de hecho la causal constitucional de pérdida de investidura del artículo 183. Ese reconocimiento no debilita la iniciativa. Al contrario, la fortalece, porque demuestra que el proyecto ha sido concebido con respeto por la jerarquía normativa y por la distribución constitucional de competencias entre el legislador y el constituyente derivado. La propuesta se ubica exactamente donde debe estar, en el perfeccionamiento del reglamento del Congreso dentro del margen que la Constitución permite.

En conclusión, el proyecto es constitucional y legal porque desarrolla deberes de representación ya previstos en la Constitución, fortalece principios superiores como democracia, publicidad, responsabilidad y eficacia, se apoya en la función propia de la Ley 5ª de 1992 como reglamento del Congreso, y continúa una senda reciente de modernización legislativa ya reconocida por el propio Congreso mediante la Ley 2390 de 2024. No pretende sustituir la Constitución ni invadir materias reservadas a ella; busca, más modestamente y con mayor precisión, hacer exigibles, visibles y eficaces las reglas que permiten que el Congreso cumpla de manera seria y regular la función que el pueblo y la Constitución le han encomendado.

3. Conclusión

El presente proyecto de ley responde a una necesidad institucional, democrática y jurídica que hoy resulta inaplazable: fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia en las sesiones, la transparencia de las excusas, la preservación del quórum y la disciplina parlamentaria en el Congreso de la República. No se trata de una reforma accesorio ni de una reacción coyuntural frente a episodios aislados de ausentismo. Se trata de una iniciativa orientada a proteger una de las condiciones más básicas del funcionamiento

democrático: que quienes han sido elegidos para representar al pueblo estén efectivamente presentes, participen en los debates, voten con responsabilidad y rindan cuentas claras ante la ciudadanía.

La Constitución de 1991 diseñó un Congreso llamado a deliberar, decidir y ejercer control político bajo reglas precisas de sesiones, quórum y responsabilidad. La Ley 5ª de 1992 desarrolló ese mandato y estructuró el funcionamiento del Senado y la Cámara como escenario central del debate democrático. Sin embargo, la experiencia acumulada ha mostrado que el marco vigente, aunque valioso, resulta hoy insuficiente para responder con eficacia a fenómenos como la asistencia meramente formal, el retiro anticipado del recinto, la inestabilidad del quórum, la opacidad de algunas excusas y la ausencia de consecuencias internas suficientemente claras y visibles frente a estos comportamientos. La Constitución exige quórum para deliberar y decidir, y además reconoce la responsabilidad política de los congresistas ante la sociedad y sus electores; precisamente por ello, el fortalecimiento reglamentario propuesto no es ajeno al orden constitucional, sino una forma de hacerlo más exigible en la práctica.

Este proyecto parte de una idea fundamental: la curul no es un privilegio pasivo, sino una función pública activa y exigente. Representar al pueblo implica asistir, permanecer, deliberar, votar y responder públicamente por el cumplimiento de esos deberes. Cuando la presencia de los congresistas se vuelve intermitente, nominal o estratégicamente evasiva, no solo se ralentiza la agenda legislativa: también se debilita la calidad del control político, se afecta la regularidad del procedimiento y se erosiona la confianza ciudadana en el Congreso como institución. Por eso, esta iniciativa no busca castigar, sino elevar los estándares de responsabilidad pública y recuperar la coherencia entre la investidura congresional y el ejercicio real del mandato representativo.

La necesidad de esta reforma es aún más clara en el contexto actual. El propio Congreso ya reconoció, mediante la Ley 2390 de 2024, que la Ley 5ª puede y debe actualizarse para incorporar herramientas de modernización, trazabilidad, publicidad y eficiencia en los procesos legislativos. Esa decisión abrió una oportunidad institucional que esta iniciativa aprovecha con criterio y prudencia; es decir que, si el Congreso ya avanzó en la digitalización y transparencia de sus trámites, ahora corresponde dar un paso adicional hacia la trazabilidad de la conducta parlamentaria, de manera que la asistencia, la permanencia, las excusas y la preservación del quórum sean visibles, verificables y exigibles frente a la ciudadanía.

La importancia del proyecto radica, además, en que su diseño es jurídicamente responsable. La propuesta no invade materias reservadas a la Constitución, ni pretende alterar por ley ordinaria los períodos de sesiones o las causales constitucionales de pérdida de investidura. Por el contrario, se concentra en el espacio propio del reglamento del Congreso, desarrollando reglas más claras sobre asistencia efectiva, permanencia verificable, publicidad de excusas, control del quórum, informes públicos, consecuencias internas graduales y mecanismos de implementación. Esa técnica normativa permite que la reforma sea no solo necesaria, sino también viable y jurídicamente proporcionada.

Apoyar este proyecto significa respaldar un Congreso más serio, más transparente y más respetuoso del mandato popular. Significa reconocer que la legitimidad democrática no se sostiene únicamente en la elección, sino también en el cumplimiento visible y cotidiano de

las obligaciones derivadas de la representación. Significa entender que la ciudadanía tiene derecho a saber no solo qué decisiones adopta el Congreso, sino también cómo se comportan quienes las adoptan: quién asiste, quién permanece, quién se excusa, quién se retira y quién contribuye a que los debates puedan desarrollarse con regularidad y responsabilidad.

Por todo lo anterior, esta iniciativa merece el apoyo de los honorables congresistas y de la comunidad en general. A los primeros, porque fortalece la legitimidad, el orden y la eficacia de la institución que integran. A la segunda, porque ofrece una respuesta concreta a una demanda democrática elemental, que el Congreso funcione con presencia real, con reglas claras y con responsabilidad pública. Esta no es una reforma contra el Congreso; es una reforma por el Congreso, por su credibilidad, por su dignidad institucional y por su capacidad de cumplir de mejor manera las funciones que la Constitución y la ciudadanía le han confiado.

En definitiva, aprobar este proyecto es dar un paso firme hacia un Congreso más presente, más disciplinado, más transparente y más eficiente. Es afirmar que la representación política exige compromiso verificable y no mera formalidad. Es fortalecer el procedimiento democrático desde su base más elemental: la presencia responsable de quienes han sido elegidos para deliberar y decidir en nombre del pueblo colombiano. Por ello, se invita respetuosamente a dar trámite favorable a la presente iniciativa.

4. MARCO LEGAL:

Marco constitucional y normativo:

El presente proyecto de ley se fundamenta, en primer lugar, en la Constitución Política de 1991, que concibe al Congreso como el principal órgano de representación democrática del Estado y establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. A partir de ese mandato, los congresistas no ocupan una curul como una posición meramente honorífica o simbólica, sino como una investidura que debe ejercerse de manera efectiva, responsable y sometida a reglas de deliberación y decisión públicamente controlables. Esa base constitucional es la que permite afirmar que la asistencia, la permanencia en las sesiones y la preservación del quórum no son asuntos accesorios de organización interna, sino condiciones para el ejercicio real de la representación política.

Dentro de ese marco, el artículo 133 de la Constitución tiene una importancia central, porque dispone que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, siendo responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. De esta disposición se desprende que el mandato representativo impone deberes concretos de presencia, deliberación y participación, y que el cumplimiento de tales deberes puede ser objeto de regulación legal y reglamentaria. El proyecto se apoya precisamente en esa cláusula de responsabilidad política para reforzar la asistencia efectiva, la permanencia verificable y la rendición de cuentas parlamentaria.

También son determinantes los artículos 138, 145 y 146 de la Constitución, que regulan el funcionamiento del Congreso en materia de períodos de sesiones, quórum y mayorías. El artículo 138 fija los períodos ordinarios de sesiones; el artículo 145 establece que el Congreso, las Cámaras y sus comisiones no pueden abrir sesiones ni deliberar con menos de la cuarta parte de sus miembros, y que las decisiones solo pueden adoptarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo disposición constitucional diferente; y el artículo 146 consagra la regla general según la cual las decisiones se toman por mayoría de los votos de los asistentes, salvo mayorías especiales. Estas disposiciones muestran que la presencia de los congresistas es una condición constitucional de funcionamiento del Congreso y que, por lo mismo, el legislador puede desarrollar reglas internas que hagan más exigible y transparente su observancia.

De igual manera, el artículo 183 de la Constitución reafirma la relevancia constitucional del deber de asistir al prever la pérdida de investidura por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. Esta disposición es importante por dos razones. La primera, porque confirma que el constituyente consideró la inasistencia parlamentaria como un incumplimiento jurídicamente relevante. La segunda, porque delimita el alcance de la reforma: el proyecto no pretende ampliar por vía legal esa causal constitucional, sino desarrollar consecuencias internas y mecanismos de control para otras conductas que hoy afectan la disciplina de las sesiones sin llegar necesariamente a configurar pérdida de investidura. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado precisamente que la causal del artículo 183.2 es específica y exige los presupuestos constitucionalmente señalados.

Desde el punto de vista de los principios constitucionales, la iniciativa se apoya en varios ejes superiores. En primer lugar, en el principio democrático, porque busca garantizar que la representación popular se ejerza en condiciones reales de deliberación y decisión. En segundo lugar, en el principio de publicidad, dado que la actividad de los congresistas, en cuanto servidores públicos y representantes del pueblo, debe poder ser conocida y controlada por la ciudadanía. En tercer lugar, en el principio de responsabilidad, porque la investidura implica deberes exigibles frente a la sociedad. En cuarto lugar, en el principio de eficacia de la función pública, pues el Congreso debe poder cumplir de manera regular y continua sus funciones legislativas y de control político. Y, finalmente, en la prevalencia del interés general, ya que el tiempo institucional del Congreso no puede verse frustrado por inasistencias, retiros injustificados o quiebras evitables del quórum. Todos esos principios confluyen en la constitucionalidad material del proyecto.

El desarrollo legislativo inmediato de estos mandatos se encuentra en la Ley 5ª de 1992, que expidió el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Su artículo 1 define ese estatuto como el conjunto de normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara y el Congreso en pleno. Su artículo 2 establece principios de interpretación del reglamento, entre ellos la celeridad de los procedimientos, la corrección formal, la regla de mayorías y la regla de minorías. A su vez, el artículo 5 de la misma ley prevé que constituyen vicios de procedimiento insubsanables, entre otros, las reuniones de congresistas realizadas por fuera de las condiciones constitucionales, cuyas decisiones carecen de validez. Todo ello demuestra que el reglamento del Congreso no es

un manual administrativo menor, sino una pieza legal destinada a asegurar el orden, la regularidad y la validez del procedimiento parlamentario.

Esa misma Ley 5ª ya contiene varias disposiciones que sirven de base directa a la reforma propuesta. Allí se regulan la llamada a lista y verificación de quórum, las excusas aceptables, el apremio a ausentes, la asistencia requerida para abrir debates, así como los deberes, faltas, sanciones e inasistencias de los congresistas. En otras palabras, el legislador orgánico ya reconoció desde 1992 que la asistencia y el orden de las sesiones son materias propias del reglamento parlamentario. La presente iniciativa no introduce, entonces, un tema ajeno a la Ley 5ª, sino que profundiza y actualiza una regulación ya existente para responder a fenómenos que hoy aparecen con mayor claridad, como la asistencia meramente formal, el retiro injustificado durante el debate, la escasa trazabilidad de la permanencia y la insuficiente publicidad de las excusas.

El marco legal del proyecto también se ve reforzado por la evolución reciente de la Ley 5ª, especialmente con la expedición de la Ley Orgánica 2390 de 2024. Esta norma modificó el reglamento del Congreso para implementar medios y herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos, con el propósito de fortalecer la eficacia, la eficiencia, la celeridad, la transparencia, la publicidad, la economía administrativa, la seguridad digital y una política de datos abiertos. Ese antecedente es jurídicamente muy importante porque demuestra que la Ley 5ª es un cuerpo normativo dinámico, susceptible de modernización, y que el propio Congreso ya reconoció la necesidad de fortalecer la trazabilidad y la publicidad de su funcionamiento. La reforma aquí propuesta se inserta en esa misma línea: si el reglamento ya avanzó en la digitalización y apertura de los procesos legislativos, resulta jurídicamente coherente que también avance en la trazabilidad de la asistencia, la permanencia, las excusas y el quórum.

La jurisprudencia del Consejo de Estado contribuye igualmente a respaldar el proyecto, en la medida en que ha reiterado el alcance específico de la pérdida de investidura por inasistencia y ha confirmado que se trata de una consecuencia constitucional severa sujeta a presupuestos estrictos. Justamente porque esa sanción tiene un ámbito delimitado, el legislador orgánico conserva margen para regular otras formas de incumplimiento del deber parlamentario mediante mecanismos internos, proporcionales y respetuosos del debido proceso. En ese sentido, medidas como el registro público de permanencia, la publicidad de las excusas, la verificación periódica del quórum y las consecuencias internas graduales por retiro injustificado son compatibles con el ordenamiento, siempre que no pretendan sustituir la causal constitucional de pérdida de investidura.

En síntesis, el proyecto se fundamenta en un entramado jurídico sólido. Parte de la Constitución, que exige representación responsable, sesiones válidas y decisiones adoptadas con quórum; se apoya en principios constitucionales como democracia, publicidad, responsabilidad, eficacia e interés general; descansa en la Ley 5ª de 1992 como reglamento natural del funcionamiento congresional; y encuentra respaldo adicional en la modernización introducida por la Ley 2390 de 2024. Por ello, la iniciativa no constituye una alteración arbitraria del régimen parlamentario, sino un desarrollo legislativo razonable y necesario para hacer más visible, exigible y efectiva la responsabilidad de los congresistas frente a la ciudadanía y frente al propio Congreso.

5. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. 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. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca

de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.” (subrayado fuera del texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que el proyecto propuesto no crea una nueva entidad, no establece una planta adicional de personal, no reconoce prestaciones económicas nuevas a favor de particulares o servidores públicos, no impone transferencias automáticas o permanentes a cargo del Presupuesto General de la Nación, no ordena gasto público, ni afecta ingresos fiscales; por cuanto cualquier gasto que se ocasione para el cumplimiento de la presente ley será a cargo de las partidas ordinarias del gobierno nacional.

Se expresa que el contenido del proyecto de ley se concentra en modificar reglas del funcionamiento interno del Congreso de la República para fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia en las sesiones, la publicidad de las excusas, la verificación del quórum, la trazabilidad de la actividad parlamentaria y la producción de información pública periódica. En consecuencia, su impacto fiscal directo es bajo y principalmente administrativo, asociado sobre todo a ajustes operativos, tecnológicos y de publicación de información. Esa conclusión es consistente con el hecho de que la propia Ley 2390 de 2024 ya incorporó a la Ley 5ª de 1992 una política de herramientas tecnológicas o digitales, seguridad digital y datos abiertos para los procesos legislativos del Congreso.

De conformidad con lo anterior, el impacto fiscal esperado puede calificarse como marginal, gradual y absorbible dentro de los presupuestos de funcionamiento del Congreso, toda vez que su implementación será escalonada y se ejecutará con cargo a las apropiaciones ya autorizadas para la Rama Legislativa y a los desarrollos tecnológicos ya en curso.

Por lo anterior, el proyecto no compromete la sostenibilidad fiscal en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Su impacto presupuestal no es estructural ni expansivo, no introduce gasto social o transferencias de gran escala, y puede ser atendido mediante reordenamiento administrativo, uso de herramientas tecnológicas ya habilitadas y apropiaciones ordinarias de funcionamiento de la Rama Legislativa. En todo caso, durante el trámite legislativo podrá solicitarse concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para precisar, si fuere necesario, la estimación puntual de costos de implementación y su

compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme a las reglas de la Ley 819 y a la jurisprudencia constitucional aplicable.

En consecuencia, desde la perspectiva fiscal, la presente iniciativa es viable, razonable y proporcionada. Lejos de imponer una carga significativa al erario, propone ajustes normativos de bajo costo relativo y alto valor institucional, orientados a mejorar la eficiencia del Congreso, la transparencia de su funcionamiento y la responsabilidad pública de sus integrantes. El balance fiscal del proyecto, por tanto, es favorable toda vez que el costo esperado de implementación es limitado y manejable, mientras que los beneficios institucionales, democráticos y administrativos que se proyectan son considerablemente superiores.

6. Conflicto de intereses

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. “Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos 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. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. “Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las*

que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- I. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- II. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- III. 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.*
- IV. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- V. "Literal INEXEQUIBLE"*
- VI. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992."

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5 de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

7. Conclusión

El presente proyecto de ley constituye una respuesta necesaria y oportuna a una realidad que afecta la legitimidad, la continuidad y la eficiencia del Congreso de la República. Fortalecer la asistencia efectiva, la permanencia en las sesiones, la transparencia de las excusas, la preservación del quórum y la disciplina parlamentaria no es un asunto menor de organización interna, sino una condición esencial para garantizar la seriedad del mandato representativo y los principios constitucionales del procedimiento democrático.

La iniciativa se fundamenta en la Constitución, desarrolla de manera razonable la Ley 5ª de 1992 y se ajusta a las necesidades actuales de transparencia, responsabilidad pública y modernización institucional. Su aprobación permitirá avanzar hacia un Congreso más presente, más ordenado, más visible ante la ciudadanía y más capaz de cumplir adecuadamente sus funciones legislativas y de control político.

Por estas razones, se somete a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa, con la convicción de que su aprobación contribuirá al fortalecimiento

de la democracia, a la recuperación de la confianza ciudadana y a la dignificación del ejercicio de la representación política.

De las y los honorables congresistas,

 Gabriel Ernesto Parrado Durán Representante a la Cámara por El Meta Pacto Histórico	
 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico



**GABRIEL ERNESTO
PARRADO DURÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
