



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1253

Bogotá, D. C., miércoles, 4 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 233 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., agosto de 2024

Señor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación del Proyecto de Acto
Legislativo número 233 de 2024 Cámara, por
medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.**

De manera respetuosa, y en consideración de los
artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos
a consideración de la Cámara de Representantes el
proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se
modifica el artículo 207 de la Constitución Política
de Colombia*, iniciativa legislativa que cumple con
los requisitos contemplados en el artículo 145 de la
presente ley.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	
 CARLOS FELIPE QUINTO P. conservador Representante	

 CARLOS FELIPE QUINTO SENADO	 JAIME LUIS LACOUTURE CÁMARA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 233 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 207 de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o director de departamento administrativo se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años al momento de su designación, contar con idoneidad técnica para el ejercicio del cargo, expresada en tener título universitario de posgrado en áreas afines al sector administrativo a dirigir y experiencia profesional mínima de diez (10) años relacionada al cargo a ocupar.

No podrá ser designado Ministro o director de departamento administrativo quien un año antes de la posesión haya ejercido como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, Magistrado del Consejo Nacional Electoral o miembro del Congreso de la República.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	
 CARLOS FELIPE QUINTANILLA OVALLE. Partido Liberal REPRESENTANTE.	 Juan Daniel Pinuelo "P." P. Conservador Representante.
 Conyiva Abelce P.	
 CARLOS JUVÁ GONZÁLEZ SENADOR.	 JULIO TORRES
 Semper Pedraza	
 Cristian Avendaño PAV Santander	

 Juan Carlos Rodríguez	 Octavio
 Alejandro García	 Marcela Castillo
Ivan E.	 Carolina Cordero PAV Risaralda
Katherine Miranda	



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN.

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer requisitos de idoneidad para el nombramiento de Ministros y directores de departamento administrativo, pues actualmente los únicos requisitos para ser Ministro o director de departamento administrativo es ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años al momento de la designación, que resultan insuficientes para el rol que desempeñan.

Los Ministros y directores de departamento administrativo cumplen una labor fundamental en el diseño institucional de la rama ejecutiva, en tanto son jefes de la administración en su respectivo sector administrativo, formulando políticas atinentes a su despacho, dirigiendo la actividad administrativa y orientando el ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman el sector administrativo respectivo. Además, también tienen la función de ser voceros del Gobierno presentando proyectos de ley y de actos legislativos, especialmente las de iniciativa exclusiva del Gobierno.

Estas responsabilidades asignadas a los Ministros y directores de departamento administrativo deben ir aparejadas de unas exigencias mínimas para acceder al cargo, toda vez que los ciudadanos que optan por ejercer la Función Pública en las funciones más importantes del Estado deben tener la idoneidad necesaria para las grandes responsabilidades que asumen con su cartera y con el país; máxime cuando el resto de funcionarios que componen el ministerio o departamento administrativo respectivo del nivel asesor tienen altos requisitos para acceder a sus respectivos cargos.

II. OBJETO.

El presente proyecto de ley modifica el artículo 207 de la Constitución estableciendo que los Ministros y directores de departamento administrativo tendrán como requisitos tener más de veinticinco (25) años al momento de su designación, contar con idoneidad técnica para el ejercicio del cargo, tener título universitario en áreas afines al sector administrativo a dirigir y experiencia profesional mínima de diez (10) años relacionada con el cargo a ocupar.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto de acto legislativo ha sido puesto a consideración del Congreso en más de una oportunidad, pues se ha considerado que el cargo de Ministro requiere unas exigencias mayores a las contempladas actualmente en el artículo 207 de la Constitución. Se pueden resumir las propuestas del último cuatrienio así:

- **Proyecto de Acto Legislativo número 426 de 2024 Cámara** (*Gaceta del Congreso* número 507 de 2024): en este proyecto se ponen requisitos para ser Ministro, director de departamento administrativo, Representante a la Cámara y Senador de la República. En el caso de los Ministros y directores de departamento administrativo, se establecen como criterios tener idoneidad técnica, título universitario y posgradual relacionado con el trabajo del Ministerio o departamento administrativo, solvencia técnica, competencias blandas y acreditar experiencia laboral mínima de 6 años relacionada con el cargo.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2020 Senado** (*Gaceta del Congreso* número 580 de 2020): en este proyecto se ponen como requisitos para ser Ministro o director de departamento administrativo acreditar idoneidad técnica; título universitario para demostrar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en el desempeño laboral, además de 8 años de experiencia profesional.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 69 de 2019 Cámara** (*Gaceta del Congreso* número 687 de 2019): con las proposiciones que se presentaron, se estableció que los requisitos para ser Ministro serían idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo y experiencia laboral de 4 años relacionada con el cargo y experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitario. Además, no podría ser Ministro quien fue Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación o Congresista durante los dos (2) años anteriores al día de su nombramiento.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 358 de 2019 Cámara** (*Gaceta del Congreso* número 201 de 2019): con las proposiciones

presentadas, se estableció que los requisitos para ser Ministro o director de departamento administrativo es acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional. Y también deberán acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.

- **Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara** (*Gaceta del Congreso* número 674 de 2018): se planteó que los requisitos para ser Ministro o director de departamento administrativo se deberá acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional. Así mismo, se deberá acreditar experiencia laboral mínima de ocho años.

Con ello, se puede evidenciar que existe una preocupación por introducir un cambio a los requisitos planteados para los Ministros.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA.

La Constitución Política de 1991 habilita que sea reformada por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Centrándonos en los actos legislativos por medio de los cuales el Congreso reforma la Constitución, la Constitución dispone en su artículo 379 que su control Constitucional debe versar únicamente en vicios de forma o de procedimiento.

Al respecto, la Corte Constitucional reiteradamente ha decantado que el Congreso debe ceñirse a lo establecido en la Constitución para poderla reformar, por lo que el ámbito de control de la Corte abarca la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, toda vez que la competencia dada por la Constitución no le permite sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla¹.

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

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se afirma que el cambio en los requisitos para ser Ministro no es un elemento axial de la Constitución, pues de los diferentes debates y propuestas en las cuales se estructuró la Constitución de 1991, no se prevé que sea un

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-13.915 y D-13.945, Sentencia C-294 de 2021 (02 de septiembre de 2021). M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

elemento identificador del sentido mismo de la Constitución, que se vería alterado al realizarse esta reforma. Además, la misma Corte Constitucional ha avalado la existencia de requisitos para altos dignatarios y servidores de libre nombramiento y remoción.

Así, la Sentencia C-220 de 2017 de la Corte Constitucional estableció que no está prohibido y es legítimo que el legislador exija títulos de idoneidad para la acreditación de preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social², siempre que dichas limitaciones sean razonables y proporcionadas³. Además, en Sentencia C-046 de 2018 se afirmó como ratio decidendi que las formas de selección diferentes del concurso de méritos no implican que estén privados de requisitos y que se pueda nombrar a cualquier persona sin que exista una correlación entre su perfil profesional, experticia y el cargo que deben ejercer⁴.

Ahora bien, respecto de la inclusión de inhabilidades para asumir el cargo de Ministro, director de departamento administrativo y Secretario de despacho es pertinente también señalar que, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción le son aplicables las mismas inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, contemplado en la Ley 1952 de 2019. Aun así, debido a que se están incluyendo inhabilidades específicas para el cargo de Ministro, es pertinente señalar que tampoco son inhabilidades desproporcionadas y que van en contravía del modelo de Constitución o en contravía de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Según la Corte Constitucional, el legislador tiene amplia potestad de configuración normativa en

materia de inhabilidades para el acceso a la Función Pública, siempre que no vayan en contravía de la Constitución, el bloque de Constitucionalidad y sean razonables y proporcionados⁵. En este escenario, se afirma que las inhabilidades que se contemplan en el presente proyecto de acto legislativo están previstas específicamente para estos cargos y no afectan alguno de los derechos contemplados en la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, estas inhabilidades no sustituyen la Constitución ni son desproporcionadas e irrazonables, toda vez que tienen como finalidad fortalecer la Función Pública, avanzar en la profesionalización de la administración pública y modernizar la rama ejecutiva y los sectores administrativos.

Es por esto que, establecer requisitos adicionales razonables y proporcionados al cargo de Ministro, director de departamento administrativo, o Secretario de despacho es Constitucionalmente admisible, en tanto su reforma no cambia el modelo Constitucional, uno de los elementos de la sustitución⁶.

V. JUSTIFICACIÓN.

1. Contexto internacional.

La Constitución de 1991 y las gacetas Constitucionales no contemplaron una discusión profunda acerca de los requisitos para ser Ministro, director de departamento administrativo y Secretario de despacho o las inhabilidades especiales para estos cargos, más allá de únicamente contemplar los mismos requisitos para ser Representante a la Cámara.

Esta situación no es una constante a nivel regional e internacional, tal como se evidencia a continuación:

País	Requisitos para ser Ministro y/o Secretario de despacho
Perú	Art. 124 y 126 Constitución: ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido 25 años. Además, no pueden ser Ministros los gestores de intereses propios o de terceros, ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.
Colombia	Art. 207 Constitución: ser requieren las mismas calidades de un Representante a la Cámara.
Brasil	Art. 87 Constitución: brasileño mayor de 21 años y en el ejercicio de sus derechos políticos.
México	Art. 91 Constitución: para ser Secretario de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de derechos y tener 30 años cumplidos.
Argentina	No establece ningún requisito, son libremente removidos y escogidos por el Presidente. Art. 105 Constitución: no pueden ser Senadores ni diputados quienes sean Ministros.
Chile *	Art. 34 Constitución: se requiere ser chileno, tener 21 y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública. Ley 18.834: para acceder a la administración pública se requiere ser ciudadano, cumplir la ley de reclutamiento y movilización si es necesario, tener salud compatible con el cargo, haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley, no haber cesado en cargo público por calificación deficiente o medida disciplinaria y no estar inhabilitado. Art. 37 bis: los Ministros están sujetos a la prohibición de celebrar o caucionar contratos con el Estado, actuar como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio o como Procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, ser director de bancos o de alguna sociedad anónima y ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.
Paraguay	Art. 242 Constitución: se exigen los mismos requisitos que para el cargo de Diputado (ser paraguayo y tener 25 años). Además, tienen las mismas incompatibilidades que las establecidas para el Presidente de la República, salvo el ejercicio de la docencia.

País	Requisitos para ser Ministro y/o Secretario de despacho
Uruguay	Art. 176 y 178 Constitución: los mismos requisitos para ser Senador (ciudadanía natural en ejercicio o legal, con 30 años). Además, tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades de los Senadores y Representantes.
Panamá	Art. 196 y 197 Constitución: ser panameño, con 25 años y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de 5 o más años. Además, no podrán ser nombrados Ministros los parientes del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni ser miembros de un mismo Gabinete personas unidas entre sí por los expresados grados de parentesco.
Bolivia	Art. 176 y 177 Constitución: debe cumplir las condiciones generales para el acceso al servicio público y cumplir 25 años. Además, no podrá ser parte de la Asamblea Legislativa, director, accionista ni socio de entidades financieras o empresas que tengan relación contractual o que enfrenten intereses opuestos con el Estado, ser cónyuge ni pariente dentro del segundo grado de consanguinidad del Presidente o Vicepresidente, ni aquellos que tengan contratos pendientes de su cumplimiento o deudas ejecutoriadas con el Estado.
Costa Rica	Art. 142 Constitución: ser ciudadano en ejercicio, costarricense por nacimiento o naturalización, ser del estado seglar (no pertenecer al clero) y tener 25 años.
El Salvador	Art. 160 Constitución: ser salvadoreño por nacimiento, mayor de 25 años, del estado seglar, de moralidad e instrucción notorias, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano desde 6 años antes del nombramiento.
Ecuador	Art. 151 y 152 Constitución: tener nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de derechos políticos y no encontrarse en ningún caso de inhabilidad o incompatibilidad. Además, no pueden ser Ministros los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente; las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, Representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual; y, los miembros de las fuerzas armadas y la policía en servicio activo.
Nicaragua	Art. 186 y 193 Constitución: ser ciudadano en ejercicio, natural de Nicaragua, mayor de 18 años y no haber sido condenado a pena grave. Además, no podrán ser Ministros los contratistas del Estado, los que de resultas de esos contratos tengan reclamaciones de interés propio contra la Hacienda Pública, los que han recaudado o administrado fondos públicos con cuentas sin finiquitar, los deudores de hacienda y los parientes del Presidente dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad.
Guatemala	Art. 196 y 197 Constitución: ser guatemalteco, hallarse en goce de derechos de ciudadanos y ser mayor de 30 años. Además, no podrán ser Ministros los parientes del Presidente, del Vicepresidente y de otro Ministro en el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; quienes han sido condenados en juicio de cuentas que no han solventado sus responsabilidades; los contratistas de obras o empresas que se costeen con fondos del Estado; quienes representen o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y, los Ministros de cualquier religión o culto.
Honduras	Art. 249 y 250 Constitución: para ser Secretario de Estado se requieren los mismos requisitos para ser Presidente (ser hondureño de nacimiento, mayor de 30 años, estar en el goce de derechos del ciudadano y ser del estado seglar). Además, no pueden ser Secretarios del Estado los parientes del Presidente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; los que han administrado valores públicos; los deudores morosos de la hacienda pública; y, los concesionarios del Estado, sus apoderados o Representantes para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos del Estado.
República Dominicana	Art. 135 Constitución: ser dominicano en pleno ejercicio de derechos y tener 25 años.
Venezuela	Art. 244 Constitución: nacionalidad venezolana y tener 25 años.
Estados Unidos	Sin requisitos específicos. Además, no pueden ser miembros del Congreso.
España	Art. 11 Ley de Gobierno: ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por Sentencia judicial firme

Fuente: elaboración propia

* A la fecha, la Convención Constitucional no ha aprobado la nueva Constitución de Chile.

Del recuento anterior, se puede establecer que, dentro de los países de la región, varios de ellos no contemplan requisitos específicos para el cargo de los Ministros, más allá de un requisito de edad y de ciudadanía; no obstante, también se puede apreciar que varios de ellos sí incluyen requisitos adicionales a los ya señalados, como el hecho de cumplir las condiciones generales para el acceso a la administración pública

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 11626, Sentencia C-220 de 2017 (19 de abril de 2017). M.P. José Antonio Cepeda Amaris.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 8790, Sentencia C-296 de 2012 (18 de abril de 2012). M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-11782 y D-11797, Sentencia C-046 de 2018 (23 de mayo de 2018). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-12036, Sentencia C-101 de 2018 (24 de octubre de 2018). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 9499, Sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto de 2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

o el requisito de moralidad e instrucción notorias. Así mismo, también se puede contemplar que gran parte de estos países sí contempla inhabilidades para ser Ministros que no son simplemente genéricas o relacionadas a otro cargo, sino que devienen específicamente para el cargo de Ministro, como la inhabilidad para ser nombrado si es pariente del Presidente o Vicepresidente.

Añadiendo a lo anterior, si bien no existen requisitos adicionales para ser Ministro en Colombia, el Decreto número 1083 de 2015 incluyó una reglamentación de los requisitos generales para el ejercicio de los empleos dentro de la Función Pública. Así, el artículo 2.2.2.4.10 estableció lo siguiente:

Artículo 2.2.2.4.10. Requisitos determinados en normas especiales. Para ejercer el empleo de Ministro o director de departamento administrativo se requiere acreditar los requisitos señalados en el artículo 207 de la Constitución Política.

Para desempeñar los empleos clasificados en el nivel directivo, que en su identificación carecen de grado de remuneración, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica o profesión, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para desempeñar los empleos de director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para el ejercicio de los empleos antes señalados podrán aplicarse las equivalencias establecidas en el presente Título.

Y, por otro lado, el Decreto número 1817 de 2015 en su artículo 2.2.34.1.2 implementó lo siguiente:

Artículo 2.2.34.1.2. Calidades. Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

De este modo, se puede afirmar que sí se han incluido requisitos para cargos de nivel directivo, sin que por ello se afecte el ordenamiento jurídico ni se sustituya la Constitución, pues es razonable profesionalizar la labor de la administración pública

de cara a su modernización y gestión. Por ende, es procedente incluir una modificación a este artículo de la Constitución para imponer un límite razonable a los nombramientos de los Ministros, que fortalezca la labor misma de los sectores administrativos y de la Función Pública del país.

2. Necesidad de fortalecer el cargo de Ministros y directores de departamento administrativo.

El proceso de modernización y profesionalización de la administración pública no sólo puede depender de establecer requisitos para ciertos cargos o implementar políticas ligadas a la modernización del Estado y el diseño y rediseño institucional, sino que también parte por establecer en la cabeza de los sectores administrativos requisitos que denotan la idoneidad en su cargo y las aptitudes necesarias para dirigir el sector.

Es importante señalar que, en los manuales de funciones de cada uno de los Ministerios, se puede apreciar claramente que, de todos los cargos que se requieren para el correcto funcionamiento del Ministerio, el mismo Ministro es uno de los pocos que no requiere ningún tipo de requisito especial de experiencia o formación. Por ejemplo, la Resolución 1033 de 2022 por el cual se fija el Manual de Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social contempla que todos los cargos tienen algún tipo de requisito mínimo de formación y, en algunos casos, de experiencia laboral o profesional; mientras que, el Ministro de Salud no tiene requisito adicional a lo contemplado en el artículo 207 de la Constitución.

Yesque, si bien la Corte Constitucional ha señalado que la carrera administrativa es un instrumento importante para lograr una administración pública en la que se garantiza la eficiencia de la prestación del servicio público y la idoneidad y moralidad de los funcionarios⁷, el cargo de libre nombramiento y remoción por el cual se designan los Ministros no puede dejar de buscar la eficiencia en la prestación del servicio público y la idoneidad y moralidad de estos funcionarios, por lo cual establecer requisitos como los aquí planteados no va en contravía de la discrecionalidad que tiene el Presidente. De hecho,

(...) se puede establecer que para acceder a un cargo de libre nombramiento y remoción se requieran cinco años de experiencia y una maestría, como también se puede exigir una edad específica o diferentes títulos universitarios o inclusive experiencia profesional particular, como la previa dirección de entidades o instituciones. Esos requisitos fijan un aspecto objetivo, a pesar de que admite otros criterios que, sin lugar a dudas están relacionados con determinaciones subjetivas del nominador, que responden a la confianza, y a la coordinación y coincidencia ideológica en la gestión pública con la cual se debe ejercer el cargo, lo que

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-652, Sentencia C-040 de 1995 (9 de febrero de 1995). M.P. Carlos Gaviria Díaz.

repercute en la continuidad del servicio y su buena prestación.⁸

Es más, la discrecionalidad absoluta en la designación de Ministros y directores de departamento administrativo puede conllevar dificultades en la misma gestión pública, máxime por el rol esencial que cumplen estos servidores públicos en el manejo del respectivo sector administrativo, pues no es dable concebir que el director de un sector administrativo no tenga la cualificación necesaria para dirigir el respectivo sector. Es por ello que, la Carta Iberoamericana de la Función Pública indicó que una de las reglamentaciones específicas que se puede implementar para las funciones directivas está en generar exigencias de cualificación profesional⁹.

En conclusión, la profesionalización de los Ministros y directores de departamento administrativo no solo repercute en la buena gestión pública y la confianza institucional, sino que también es una medida razonable y Constitucionalmente aceptable.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”¹⁰.

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

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo

del Congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento¹¹. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que la aplicación de estas disposiciones no entraría a regir frente a los cargos actualmente vigentes, sino a partir de la sucesiva vacancia de cada uno de estos.

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

VII. IMPACTO FISCAL.

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

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

“*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una*

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-11782 y D-11797, Sentencia C-046 de 2018 (23 de mayo de 2018). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ CUEVA, Vignolo, et al. (ed.). *Carta iberoamericana de la Función Pública*. U. Externado de Colombia, 2020.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función Constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

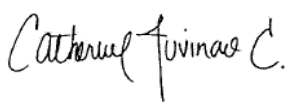

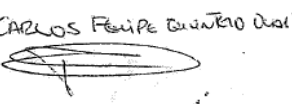
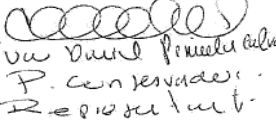
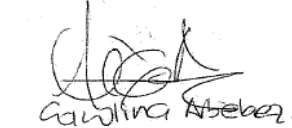
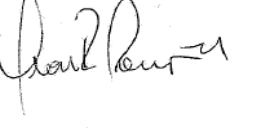
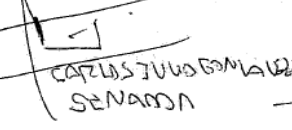
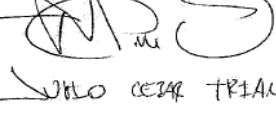


Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

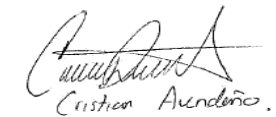
“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República,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

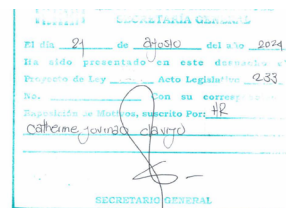
Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

De los honorables Congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	
 CARLOS FELIPE CUERVO	 Juan David Pineda P. con servidores Requisitorio
 CAROLINA ABRIGO	
 CARLOS IVÁN GONZÁLEZ SENADOR	 WILO CÉSAR TRIANA
	

 Cristian Avendaño	
 Juan Carlos Rodríguez	 Octavio
 Alejandro García	 Marcela Castilla
Juan E	Carolina Simón
Katherine Mondy	



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 234 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2024

Señor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

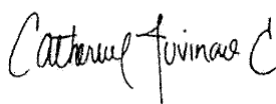

Presidente

Cámara de Representantes

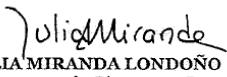
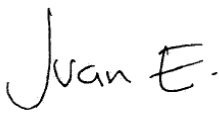
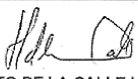
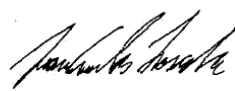
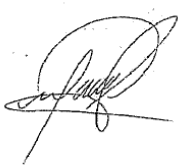

Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

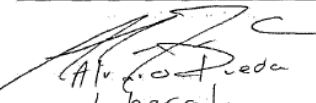
Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Honorable Representante Partido Liberal
--	---

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde
 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Nariño Partido Conservador
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo

 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico

 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara de Caldas	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 FABIAN DÍAZ PLATA Senador de la República	 RUTH CAICEDO DE ENRIQUEZ Representante a la cámara Departamento de Nariño
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico


 Alirio Uribe Muñoz
 Liberal

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 234 DE 2024
 por medio del cual se reforma el artículo 183 de la
 Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

Artículo 183. Los Congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones Plenarias, en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

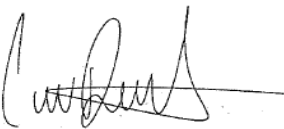
También se incurrirá en esta causal por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones de Comisiones Constitucionales Permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de ley o de acto legislativo.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

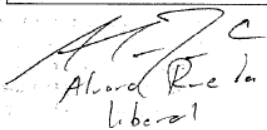
Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Honorable Representante Partido Liberal
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde
 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Nariño Partido Conservador
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo

 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara de Caldas	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 FABIAN DÍAZ PLATA Senador de la República	 RUTH CAICEDO DE ENRIQUEZ Representante a la cámara Departamento de Nariño
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico


 Álvaro Rueda
 Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto Del Proyecto.

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

El ausentismo parlamentario genera desprestigio de esta corporación y, además, limita la formación

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

2. Antecedentes de la Iniciativa.

2.1. La Constitución de 1991.

En el marco de los debates que dieron origen a la Constitución Política de Colombia de 1991, se planteó la necesidad de combatir el ausentismo parlamentario. Así, en la *Gaceta del Congreso* Constitucional número 5 del 15 de febrero de 1991 se planteó que una de las causales de pérdida de investidura será la inasistencia, en un período legislativo, sin causa justificada, a una cuarta parte de las sesiones convocadas regularmente. Posteriormente, en la *Gaceta del Congreso* número 51 del 16 de abril se indicó que sería por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones Plenarias en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los Ministros.

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

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

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

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

- **Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2021 Senado:** modifica el artículo 183 de la Constitución para reducir a 3 sesiones Plenarias en un mismo periodo la pérdida de investidura.
- **Proyecto de Ley número 12 de 2021 Senado:** proponía modificar el artículo 271 y 296 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la falta de asistencia de los Congresistas

no causará los salarios y, reducir a 3 sesiones la causal sexta de pérdida de investidura.

- **Proyecto de Ley número 62 de 2017 Senado:** el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.
- **Proyecto de Ley número 66 de 2015 Senado, 289 de 2017 Cámara:** el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas máximo dentro de 15 días siguientes a la ausencia.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 2013 Cámara:** modifica el artículo 183 de la Constitución, planteando que los miembros de la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes tendrán como causal de pérdida de investidura para 6 reuniones de dicha Comisión.

Adicionalmente, en la Legislatura 2022-2023 fue incluida la modificación del presente numeral, en el Proyecto de Acto Legislativo número 28 de 2023 Senado, que fue archivado por términos.

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

2.2. Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas.

En 2015 se radicó el Proyecto de Ley número 105 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara, por medio del cual se expidió la Ley 1828 de 2017, el Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas. En el marco del trámite de este proyecto, en ponencia para segundo debate (*Gaceta del Congreso* de 207 de 2016) se incluyó como conducta sancionable el “Incumplir sin justificación en cuatro (4) ocasiones el horario previamente establecido para las sesiones

de Plenaria y Comisiones, tanto para debates como en votaciones”. Posteriormente, en votación de segundo debate (*Gaceta del Congreso* número 453 de 2016) se modificó planteando que se daría esta falta por incumplir en tres ocasiones el horario previamente establecido para sesiones Plenarias y Comisiones, en un mismo periodo, donde se voten proyectos de ley, de acto legislativo, de moción de censura o debates de control político. Y finalmente, en ponencia para tercer debate (*Gaceta del Congreso* número 657 de 2016) se formuló tal cual fue aprobado en la Ley 1828 de 2017, así: “*Faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo período en las que se voten proyectos de acto legislativo, de Ley, Mociones de Censura o se realicen debates de control político.*”

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

3. Constitucionalidad de la Iniciativa.

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

Con relación a la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, la Corte Constitucional ha precisado que esta no lo faculta para sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla¹. Así, el alto tribunal Constitucional ha precisado que el juicio de sustitución de la Constitución exige demostrar que un elemento identitario de la Constitución ha sido sustituido o reemplazado por otro, para lo cual es menester establecer la premisa mayor del juicio, esto es: “(i) *enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad*

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-13.915 y D-13.945, Sentencia C-294 de 2021 (02 de septiembre de 2021). M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

de la Constitución integralmente considerada”² [Negrillas fuera de texto].

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

Teniendo en cuenta esto, la misma Corte Constitucional ha establecido que el régimen sancionador establecido mediante la pérdida de investidura debe basarse en los parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.³ Así, se puede afirmar que la presente modificación no es irrazonable y desproporcionada, pues busca fortalecer las sanciones para aquellos Congresistas que no asisten a las sesiones Plenarias y las sesiones de las Comisiones Constitucionales Permanentes, permitiendo que se puedan acumular inasistencias durante toda una legislatura y que se incluya la discusión de los proyectos y no sólo su votación, lo cual no cambia el modelo Constitucional, uno de los elementos de la sustitución⁴, toda vez que una de las opciones contempladas para la Constitución de 1991 planteaba la posibilidad de incluir cualquier tipo de sesión convocada regularmente, sin restricción a los casos de votación.

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

La Sentencia C-1056 de 2012 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se declaró inexecutable la Reforma Constitucional al artículo

183 de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2011) estableció que dicha reforma cambiaba el modelo Constitucional al modificar las reglas para que se profiera un acto legislativo y debilita fuertemente la pérdida de investidura, afectando el principio democrático, la prevalencia del interés general y la separación de poderes. Al respecto, se señaló que:

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

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

4. Justificación del Proyecto.

4.1. Causal de pérdida de investidura por ausentismo parlamentario.

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

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8371, Sentencia C-574 de 2011 (22 de julio de 2011). M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8676, Sentencia C-254A de 2012 (29 de mayo de 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 9499, Sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto de 2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-9131, D-9136 y D-9146, Sentencia C-1056 de 2012 (06 de diciembre de 2012). M.P. Nilson Pinilla.

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

1. La inasistencia del Congresista
2. Que la inasistencia sea en el mismo periodo de sesiones,
3. Que las seis sesiones a las que se deje de asistir sean reuniones Plenarias
4. Que en las sesiones se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.
5. Que la ausencia no esté justificada o no se dé por motivos de fuerza mayor o caso fortuito⁶.

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

Así, si nos centramos en el concepto de inasistencia, la Sentencia hito del 1º de agosto de 2017 señaló que la inasistencia relevante para la pérdida de investidura es aquella en donde (i) la reunión trate sobre proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura; (ii) que dichos asuntos sean votados en la Plenaria. Mientras tanto, señaló que no es relevante (iii) la inasistencia a debates y (iv) la inasistencia a Comisiones donde se voten proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura.⁷

Posteriormente, se ha ido complementando jurisprudencialmente este entendimiento, estableciendo que la inasistencia implica estar en la sesión respectiva, por lo que no se agota con el simple llamado a lista⁸, toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quorum, un momento posterior a este llamado a lista⁹. Sin embargo, la asistencia no es sinónimo de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede calificarse como inasistencia (i) el caso en que el Congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura¹⁰; (ii) la no votación

de impedimentos¹¹; y (iii) los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones¹². Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del Congresista, que pueden ser desvirtuados¹³, pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o no participar en las sesiones respectivas¹⁴, aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia¹⁵.

De la misma forma, también se ha tenido que aclarar lo que se entiende por un “mismo periodo de sesiones”. Ante esto, la misma Corte ha señalado que la pérdida de investidura únicamente cobija un periodo de la legislatura, no siendo posible acumular varios periodos¹⁶ o sesiones ordinarias y extraordinarias, pues la redacción de la Constitución no posibilita dicha acumulación por interpretación restrictiva¹⁷. En este sentido, se afirmó que:

Ahora, si bien la Constitución no fue explícita respecto de las condiciones temporales de las sesiones extraordinarias o especiales, resulta claro, por evidente sustracción de materia, que se trata de un periodo diferente y no extensivo del ciclo de sesiones ordinarias, razón por la cual no es plausible sumar las inasistencias ocurridas entre estos dos periodos, so pena de ensanchar los supuestos fácticos de la causal de pérdida de investidura a

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt.

⁷ *Ibid.*

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C.P. Gabriel Valbuena Hernández

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00779-00(PI) (21 de mayo de 2018). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Quinta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00890-00(PI) (07 de junio de 2018). C.P. Milton Chaves García.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) (27 de marzo de 2019). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Diecinueve Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04145-00(PI) (26 de noviembre de 2019). C.P. William Hernández Gómez.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) (13 de junio de 2018). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04144-01(PI) (16 de marzo de 2021). C.P. Oswaldo Giraldo López

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00319-00(PI) (25 de abril de 2018). C.P. Oswaldo Giraldo López; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-01757-00(PI) (27 de agosto de 2018). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI) (05 de febrero de 2019). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

*casos hipotéticos no previstos en la Constitución Política.*¹⁸

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

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

El oficio de los Congresistas está contemplado para el logro de los fines esenciales del Estado y para cumplir con el principio de responsabilidad funcional, por lo cual deben servir a la comunidad, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y ser responsables políticamente ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones de su investidura¹⁹.

Para lograr ello, se estableció la figura de la pérdida de investidura como una institución Constitucional, de carácter sancionatorio, que tiene como finalidad preservar la dignidad del Congreso y los parlamentarios. Con esta figura, se busca la prevalencia del interés general, garantizar la transparencia de las actuaciones de los parlamentarios, incentivar la lucha contra la corrupción y mejorar la imagen desprestigiada del Congreso, en tanto la alta sanción que reciben los Congresistas, está dada porque dichos comportamientos materializan la defraudación del principio de representación y violentan la confianza democrática de los electores²⁰.

Especialmente, la causal de ausentismo parlamentario es uno de los principales reproches que llevó a la creación de esta figura. Este es un reproche por la desidia e irresponsabilidad con la que llega a actuar un Congresista, ya que en su cabeza no solo está legislar, sino también hacer el respectivo control político a las instituciones de las demás ramas del poder público, por lo que *“Si el Congresista no cumple con el mandato conferido*

*está en riesgo el sistema de pesos y contra pesos del Estado Social de Derecho colombiano”*²¹.

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

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

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

*La Sala deja claro lo reprochable que resulta que unparlamentario no asista a los debates en la Plenaria y no vote en las Comisiones, con incumplimiento de sus deberes Constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones Plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura*²³.

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

De hecho, esta situación no solo se ha planteado en el seno mismo del Consejo de Estado, sino también en el marco de la misma Constitución de

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00782-00(PI) (20 de junio de 2018). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02332-00(PI) (19 de septiembre de 2018). C.P. María Elizabeth García González.

²¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La pérdida de investidura: una visión desde el Ministerio Público. Muerte Política por ausentismo parlamentario. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2020. Pág. 81.

²² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-714, Sentencia C-247 de 1995 (01 de junio de 1995). M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt.

1991. Aparte de lo ya señalado previamente, en la sesión del 29 de abril de 1991, el constituyente Abel Rodríguez hizo la siguiente aclaración:

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

Esta apreciación no es aislada, pues la misma Ley 5ª de 1992 establece en su artículo 268 numeral 1, que es un deber de los Congresistas “Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte”. Además, el artículo 34 de esta ley establece

que las Comisiones Constitucionales Permanentes son las encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo en los asuntos de su competencia. Por ende, si tenemos en cuenta que, la pérdida de investidura por inasistencia parlamentaria busca el cumplimiento de los deberes de los Congresistas y la efectiva consecución de las funciones legislativa, constituyente y de control político del Congreso, es esencial incluir a las Comisiones Constitucionales Permanentes dentro de la causal de pérdida de investidura; máxime, cuando el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992 establece que no pueden celebrarse simultáneamente sesiones de las Comisiones Constitucionales Permanentes y las sesiones de las Plenarias.

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

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

Y si bien la Gaceta Constitucional número 51 del 16 de abril de 1997 planteó que “la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas, pero no se vota, podría no constituir en sí misma una falta contra los deberes del parlamentario”, lo cierto es que esta situación también constituye una vulneración a los deberes de los Congresistas, que incluso podría afectar el proceso deliberativo

²⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomo del artículo 183 de la Constitución. Pág. 46.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

propio del Congreso de la República. Además, como ha sido afirmado por el propio Consejo de Estado, *“resulta claro que el comportamiento esperado de los Congresistas es que se presenten a las sesiones Plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura programados en el Orden del Día, del cual, además, tienen conocimiento por anticipado”*²⁶. Por consiguiente, también es admisible y necesario incluir las sesiones donde se debaten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura dentro de la inasistencia parlamentaria.

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

En conclusión, las anteriores modificaciones buscan fortalecer la causal de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, estableciendo que también abarcará las sesiones de las Comisiones Constitucionales Permanentes, será por una misma legislatura e incluirá no solo las sesiones donde se voten proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura, sino también en aquellas donde únicamente se discuta lo anterior. La pérdida de investidura es un mecanismo de control a los Congresistas para lograr el ejercicio responsable de sus funciones²⁷ y por el rol fundamental de representación política que cumplen es pertinente y necesario fortalecer esta institución, para evitar el alto desprestigio que tiene el Congreso de la República en torno al ausentismo parlamentario y lograr que no omitan su deber fundamental de participar en la conformación de la voluntad del Congreso de la República.

5. Impacto Fiscal

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

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

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

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

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C.P. Gabriel Valbuena Hernández

la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

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

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

6. Conflicto de Intereses

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

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del Congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento²⁸.

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

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI) (08 de septiembre de 2021). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados T-7.302.719 y T-7.475.739, Sentencia SU-516 de 2019 (30 de octubre de 2019). M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

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

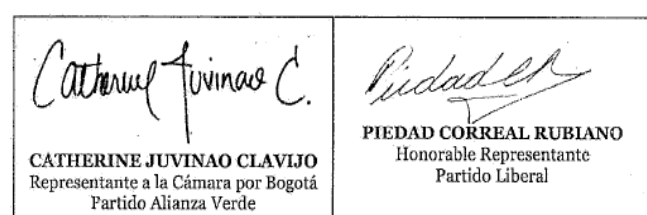
Comoquiera que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2011, por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la C.P., en lo relativo a que la causal de pérdida de investidura de los Congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando se trate del debate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

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

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

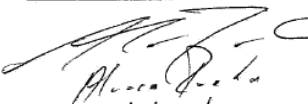
Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite. Adicionalmente, el literal c del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 plantea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

De los honorables Congresistas,



 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde
 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Nariño Partido Conservador
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico

 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara de Caldas	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 FABIAN DÍAZ PLATA Senador de la República	 RUTH CAICEDO DE ENRIQUEZ Representante a la cámara Departamento de Nariño
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico


Alirio Uribe Muñoz
Libero

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de agosto del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley Acto Legislativo 234
No. Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR
Catherine Juvinao Clavijo

PROYECTOS DE LEY ORGANICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 235 DE 2024 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2024

Señor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

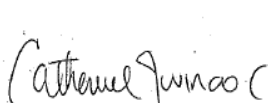

Cámara de Representantes

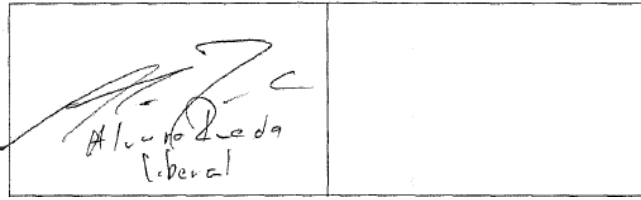
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Orgánica número 235 de 2024 Cámara, por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales,

con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones.

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley orgánica, por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara por Caldas Partido Liberal Colombiano
--	--



PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO
235 DE 2024

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

El Congreso de la República

DECRETA:

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

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 79 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 79. Asuntos a Considerarse. En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:

1. Llamada a lista **inicial, que podrá cumplirse de forma manual y analógica, por medio del llamado individual de cada Congresista, o por medio de un registro biométrico.**
2. Consideración y aprobación del acta anterior.
3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.
4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las Comisiones respectivas.
5. Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso.
6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de

presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

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

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

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

10. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de Reforma Constitucional.

11. Lo que propongan sus miembros.

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

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

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 81 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 81. Alteración. El Orden del Día de las sesiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones Constitucionales.

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

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

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

El llamado a lista inicial, por medio de la apertura del registro o de manera analógica, se extenderá hasta máximo una hora. En caso de darse inicio a la sesión y no configurarse el quórum decisorio después de transcurrida una hora del inicio del llamado a lista, la sesión será

levantada y se configurará una inasistencia a los ausentes en los términos del artículo 271 de la presente ley.

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

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

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

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

Artículo 90. Excusas Aceptables. Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos:

1. La incapacidad física debidamente comprobada.
2. El cumplimiento de una Comisión oficial fuera de la sede del Congreso.
3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento.

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

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

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 91. Iniciación de la Sesión. **La sesión iniciará con el llamado a lista inicial y su apertura se dará mediante la verificación del quórum Constitucional requerido, conforme**

al artículo 145 de la Constitución Política de Colombia. Verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula:

“Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión”.

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

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

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

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

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 109 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

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

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

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

Artículo 9º. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 271. Inasistencia. **Para efectos de lo contemplado en la presente ley, se configura una inasistencia cuando el Congresista, sin excusa válida o aceptable, omite su obligación de atender cada uno de los llamados a lista y cuando no participa en la discusión y votación de los**

proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura.

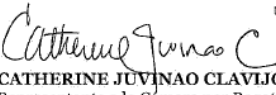

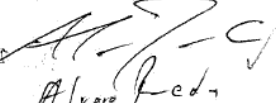
La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

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

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

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

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara por Caldas Partido Liberal Colombiano
 Álvaro Rodríguez Liberal	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

I. BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY:

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

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

Esto, valga decir, es contrario a la función Constitucional y legal de los Congresistas, desconoce los principios democráticos y participativos señalados en el artículo 1º de la Constitución y dificulta la real materialización de los fines del

Estado como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y el aseguramiento de la convivencia pacífica y vigencia de un orden justo. Además, sin lugar a duda, afecta la legitimidad ante la ciudadanía de las leyes producidas por este Congreso y de todos sus integrantes.

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

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

Esto incluye lo siguiente:

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

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para garantizar la asistencia de los Congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales, con el fin de

garantizar su efectiva participación política y la representación ciudadana.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

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

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

i. Proyecto de Ley número 66 de 2015 Senado, 289 de 2017 Cámara, por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios. Fue una iniciativa de 10 Senadores y superó los dos debates en el Senado; sin embargo, fue archivado por tránsito de legislatura de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. En este proyecto de ley se fijaron medidas como: i. Pago de una multa de 1 SMLMV por la inasistencia de los Congresistas, ii. publicación en tiempo real de la asistencia y la publicación semanal del registro de asistencia de los Congresistas, iii. la extensión de las sanciones de la inasistencia para aquellos que no estén en el llamado a lista que se realiza al inicio de las sesiones, iv. la revisión de las excusas presentadas por los Congresistas por parte de una Comisión de médicos expertos, v. Que los viajes de Congresistas en Comisión oficial se permita bajo licencia no remunerada y vi. la fijación de una multa de 1 SMMLV para los funcionarios de la rama ejecutiva que no asistan a unas citaciones realizadas desde el Congreso.

ii. Proyecto de Ley número 62 de 2017 Senado, por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios. Este fue un proyecto de ley del Senador Alfredo Ramos Maya y aunque contó con ponencia para el primer debate, fue archivado por tránsito de legislatura (artículo 190 de la Ley 5ª de 1992). Las medidas son muy similares a lo consignado en el PL66/15S - PL289/17C, pero también se incluyen novedades como: i. que en caso de la inasistencia el Presidente de las Cámaras legislativas y Comisiones deben ordenar el descuento salarial y su omisión es causal de mala conducta, ii. Se propone realizar un llamado a lista de carácter continuado en las sesiones, cada hora, para confirmar la asistencia de los Congresistas y iii. frente al artículo 83, día, hora y duración de las sesiones, para que, a las 4 horas de sesión, su prórroga o suspensión sea aprobada mediante voto nominal y aquel que no esté en la votación se contará como inasistente.

iii. Proyecto de Ley número 35 de 2022 Senado, por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los Congresistas del honorable Senador Edwin Fabián Díaz Plata. Este es la última iniciativa radicada sobre el tema, contó con ponencia para el primer debate, pero fue archivado

por tránsito de la legislatura (artículo 190 de la Ley 5ª de 1992). Este proyecto mantiene la esencia de las iniciativas previamente señaladas; sin embargo, incluye novedades como: i. incluir como un deber nuevo de los Congresistas el de registrarse al inicio y finalizar las sesiones y de emplear herramientas biométricas para llevar control del registro.

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

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

IV. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

Constitución Política de 1991:

- “**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”
- “**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”
- “**Artículo 3º.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”
- “**Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto

en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”

- **“Artículo 145.** El Congreso pleno, las Cámaras y sus Comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.”

Ley 5ª de 1992:

- **“Artículo 263. Compromiso y Responsabilidad.** Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano. Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”
- **“Artículo 296. Causales.** La pérdida de la investidura se produce:
 1. Por violación del régimen de inhabilidades.
 2. Por violación del régimen de incompatibilidades.
 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses.
 4. Por indebida destinación de dineros públicos.
 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas.
 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones Plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura.
 7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

Parágrafo 1º. Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor.”

V. LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA:

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

El oficio de los Congresistas está contemplado para el logro de los fines esenciales del Estado y para cumplir con el principio de responsabilidad funcional, por lo cual deben servir a la comunidad, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y ser responsables políticamente ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones de su investidura¹.

¹ Ibid.

Para lograr ello, se estableció la figura de la pérdida de investidura como una institución Constitucional, de carácter sancionatorio, que tiene como finalidad preservar la dignidad del Congreso y los parlamentarios. Con esta figura, se busca la prevalencia del interés general, garantizar la transparencia de las actuaciones de los parlamentarios, incentivar la lucha contra la corrupción y mejorar la imagen desprestigiada del Congreso, en tanto la alta sanción que reciben los Congresistas, está dada porque dichos comportamientos materializan la defraudación del principio de representación y violentan la confianza democrática de los electores².

Especialmente, la causal de ausentismo parlamentario es uno de los principales reproches que llevó a la creación de esta figura. Este es un reproche por la desidia e irresponsabilidad con la que llega a actuar un Congresista, ya que en su cabeza no solo está legislar, sino también hacer el respectivo control político a las instituciones de las demás ramas del poder público, por lo que *“Si el Congresista no cumple con el mandato conferido está en riesgo el sistema de pesos y contra pesos del Estado Social de Derecho colombiano”*³.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario se estableció debido a que *“El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias Constitucionales en materia de quórum y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo.”*⁴

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

² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02332-00(PI) (19 de septiembre de 2018). C.P. María Elizabeth García González.

³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La pérdida de investidura: una visión desde el Ministerio Público. Muerte Política por ausentismo parlamentario. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2020. Pág. 81.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-714, Sentencia C-247 de 1995 (01 de junio de 1995). M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Es por ello que, en el estudio realizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia hito del 1° de agosto de 2017, afirmaron lo siguiente: *La Sala deja claro lo reprochable que resulta que un parlamentario no asista a los debates en la Plenaria y no vote en las Comisiones, con incumplimiento de sus deberes Constitucionales y legales (...)*⁵.

Esta apreciación no es aislada, pues la misma Ley 5ª de 1992 establece en su artículo 268 numeral 1, que es un deber de los Congresistas *“Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte”*. Además, como ha sido afirmado por el propio Consejo de Estado, *“resulta claro que el comportamiento esperado de los Congresistas es que se presenten a las sesiones Plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura programados en el Orden del Día, del cual, además, tienen conocimiento por anticipado”*⁶.

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



Igualmente, en marzo de 2024, en la encuesta Invamer se reflejó un repunte de la opinión positiva del Congreso de la República. En concreto, la

encuesta fue aplicada a 600 personas en distintas ciudades del país y el resultado arrojado es que el 26% tiene una opinión favorable del legislativo. Este resultado supera el 17% de aprobación reflejado, frente a la misma entidad, en octubre de 2023.

b. La diferenciación en la concepción sobre asistencia parlamentaria.

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

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

1. La inasistencia del Congresista
2. Que la inasistencia sea en el mismo periodo de sesiones,
3. Que las seis sesiones a las que se deje de asistir sean reuniones Plenarias
4. Que en las sesiones se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.
5. Que la ausencia no esté justificada o no se dé por motivos de fuerza mayor o caso fortuito⁷.

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

A partir de lo anterior, el Consejo de Estado ha determinado que inasistencia implica estar en la sesión respectiva, por lo que no se agota con el simple llamado a lista⁸, toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quorum, un momento posterior a este llamado a lista⁹. Sin embargo, la asistencia no es sinónimo

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C.P. Danilo Rojas Betancourt.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C.P. Gabriel Valbuena Hernández

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Once Especial

de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede calificarse como inasistencia (i) el caso en que el Congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura¹⁰; (ii) la no votación de impedimentos¹¹; y (iii) los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones¹².

Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del Congresista, que pueden ser desvirtuados¹³, pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o no participar en las sesiones respectivas¹⁴, aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia¹⁵.

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

- Se establece un concepto específico del alcance de la expresión “inasistencia”, por lo cual se configura cuando un Congresista, sin excusa válida o aceptable, omite su obligación de atender cada uno de los llamados a lista y cuando no participa en la votación de los proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura.
- Implementa un llamado a lista inicial y de cierre, junto con sus términos y forma de

de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00779-00(PI) (21 de mayo de 2018). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Quinta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00890-00(PI) (07 de junio de 2018). C.P. Milton Chaves García.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) (27 de marzo de 2019). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Diecinueve Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04145-00(PI) (26 de noviembre de 2019). C.P. William Hernández Gómez.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) (13 de junio de 2018). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04144-01(PI) (16 de marzo de 2021). C.P. Oswaldo Giraldo López

implementación, que deberán ser contestados, so pena de incurrir en inasistencia. Por ende, sí se entenderá como inasistencia la falta de contestación de los llamados a lista, sin la debida justificación aceptable.

- Adecuar el procedimiento para que las sesiones inicien efectivamente con el llamado a lista y que se realicen en la fecha y hora citada. Por ende, las sesiones iniciarán en la hora exacta citada y se propenderá por la eficiencia congresual, para que se evacuen adecuadamente los puntos contemplados en el Orden del Día.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del Congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento¹⁷. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que la aplicación de estas disposiciones está contemplada en la configuración legislativa del reglamento del Congreso.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

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

VII. IMPACTO FISCAL.

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

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

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

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la

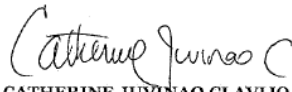

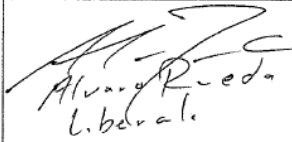
Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

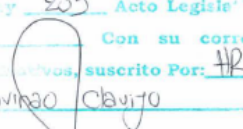
“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República,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

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

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

De los honorables Congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara por Caldas Partido Liberal Colombiano
 Álvaro Rueda Liberal	

No. de Expediente: C-502-2007
 Fecha: 21 de Agosto del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 235 Acto Legislativo No. 1
 Con su correspondiente Borrador de Ley, suscrito Por: 
 Catherine Juvinao Clavijo

C O N T E N I D O

Gaceta número 1253 - Miércoles, 4 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 233 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.	8

PROYECTOS DE LEY ORGANICA

Proyecto de Ley Orgánica número 235 de 2024 Cámara, por medio del cual se establecen mecanismos para fortalecer el proceso de asistencia de los congresistas a las sesiones en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de promover su participación política y la representación, y se dictan otras disposiciones.	18
---	----