

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 905

Bogotá, D. C., martes, 9 de agosto de 2022

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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### OFICIOS

#### OFICIO DE RETIRO DE FIRMA

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2022 SENADO

*por la cual se prohíbe progresivamente la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 9 de agosto de 2022

Señor  
**Roy Leonardo Barreras Montealegre**  
Presidente  
Senado de la República

**Gregorio Eljach Pacheco**  
Secretario General  
Senado de la República

**ASUNTO:** Retiro de firma del Proyecto de Ley 103 de 2022 Senado "Por la cual se prohíbe progresivamente la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,

A través de la presente, en mi calidad de firmante del proyecto de ley en mención, solicito el retiro de mi firma Proyecto de Ley 103 de 2022 Senado "Por la cual se prohíbe progresivamente la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

**ANGÉLICA LOZANO CORREA**  
Senadora de la República

# NOTAS ACLARATORIAS

## NOTA ACLARATORIA

### AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2022 SENADO

*por el cual se modifica la Constitución Política, se establece límites para reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 26 de julio de 2022.

#### NOTA ACLARATORIA

Se deja constancia que el proyecto de Acto Legislativo N. 09 DE 2022 SENADO "POR EL CUAL SE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLITICA, SE ESTABLECE LIMITES PARA REELECCIÓN DE SENADORES DE LA REPUBLICA Y REPRESENTANTES A LA CAMARA, SE MODIFICAN LOS PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, LAS CAUSALES DE PERDIDA DE ENVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS, EL REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS CONGRESISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", publicado en la Gaceta N. 879 del 05 de agosto de 2022, se solicita nuevamente su publicación por error de transcripción en los nombres de los coautores de dicho proyecto.

Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

Señor  
**Gregorio Eljach Pacecho**  
Secretario general  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Acto Legislativo N. 09 de 2022 "Por el cual se modifica la Constitución Política, se establecen límites para la reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas, y se dictan otras disposiciones".

Respetado secretario:

En nuestra condición de senadores de la República y Representante a la Cámara, nos permitimos respetuosamente radicar ante el Senado de la República, el Proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se modifica la Constitución Política, se establecen límites para la reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas, y se dictan otras disposiciones".

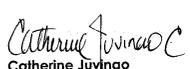
Conforme a lo anterior, ponemos esta iniciativa legislativa a consideración del Senado de la República, para que se dé inicio al trámite legislativo.

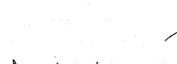
según las reglas contenidas en la Constitución Política y en la ley. Para el efecto, adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

  
**Iván Cepeda Castro**  
Senador  
Pacto Histórico

  
**Gustavo Bolívar**  
Senador  
Pacto Histórico

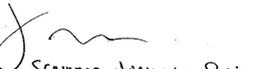
  
**Catherine Juvinao**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

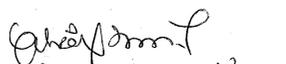
  
**Angélica Jarama**  
Partido Verde

  
**Roy Leonardo Barreras**  
Senador  
Pacto Histórico

  
**Fabian Diaz Plat**

  
**ALVARO URIBE URIBE**  
Representante Cámara

  
**SENADOR JONATHAN PULIDO**  
PARTIDO ALIANZA VERDE

  
**GABRIEL BECERRA VENZ**  
UP-PH

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO \_\_\_\_ DE 2022

"Por el cual se modifica la Constitución Política, se establecen límites para la reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas, y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente acto legislativo tiene por objeto modificar la Constitución Política con el propósito de establecer límites para la reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República, modificar las causales de pérdida de investidura de los congresistas y el régimen salarial y prestacional de los congresistas, entre otras disposiciones.

**ARTÍCULO 2.** Adiciónese un inciso al artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 126.** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o

designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

**Los congresistas no podrán ser elegidos por más de tres períodos, consecutivos o no, en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República".**

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el inciso primero del artículo 138 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 138.** El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

**6. Por obtener prebenda como contraprestación a su participación o no en la discusión o votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o moción de censura o en ejercicio de la función electoral, debidamente comprobada.**

**Para efectos de la presente causal, se entiende por prebenda cualquier dádiva, para sí o para un tercero, en dinero, en especie u otra utilidad o en promesa de obtener cargos, contratos estatales o recursos públicos, debidamente comprobada, que recibe el congresista como contraprestación a la conducta descrita en el inciso anterior".**

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 187 de la Constitución, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 187.** La remuneración mensual de los congresistas de la República, incluyendo los factores salariales y no salariales, no podrá exceder los veinticinco (25) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV). Esta se reajustará cada año en proporción igual al aumento del salario mínimo mensual legal vigente.

La remuneración de los congresistas de la República no se entenderá como un criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, se tendrá como criterio para determinar el salario de estos últimos, el monto salarial devengado por el Presidente de la República.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** A partir de la promulgación del presente acto legislativo, la asignación para los miembros del Congreso no será reajustada hasta la terminación del periodo constitucional 2022-2026".

**ARTÍCULO 6.** Los artículos 1, 2, 3, 4 y el párrafo transitorio del artículo 5 del presente acto legislativo rigen a partir de su promulgación. El artículo 5,

legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 20 de diciembre; el segundo el 1 de febrero y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo".

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política, 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 voten proyectos de acto legislativo o de ley.**

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.

con excepción del párrafo transitorio, rige a partir del 20 de julio de 2026. Este acto legislativo deroga todas las normas que le sean contrarias.

De las y los congresistas,

Iván Cepeda Castro  
Senador  
Pacto Histórico

Gustavo Bolívar  
Senador  
Pacto Histórico

Catherine Juvinao  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Roy Leonardo Barreras  
Senador  
Pacto Histórico

Alirio Uribe Muñoz  
Representante Pacto Histórico

César Pachón

GABRIEL BECERRA  
UR/P.H.

Nava Pe Pramol  
Senadora  
Partido Histórico

Harthz Peralta E.  
Partido Histórico

Umihyri  
CIBOLA 2022 OBLIGACION  
Senadora Partido Histórico

Rahel Quirogas  
Senadora Partido Histórico

Acuña  
P. H.

Carolina Rullo  
Comisionada de Antiquo

Senadora Clara S.  
AIDA CUREVE

Gloria López Flores  
63' 376 208 Bleeef

Ruiz  
Robert Daza G.  
79' 344.835

Ineldaxac  
Imelda Daza Cites  
Senadora Comunes

Sanabria  
Senadora AICD

Utrilla  
Mariano Utrilla

Humberto de la Calle  
HUMBERTO DE LA CALLE

Alexander López Herrer  
Pdo Democrático Alternativo

Andrés Padilla Villarraga  
Daniel Cavallo  
Andrés Padilla

Carolina Espinoza  
Carolina Espinoza

Eric Veiasco B.  
RPTe Marino P.H.

Bernice Padoya  
Bernice Padoya

Estela Morales A.  
Estela Morales A.

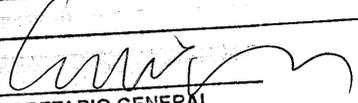
Eric Veiasco B.  
RPTe Marino P.H.

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y artículo 10 de 1.992)

El día 27 del mes 07 del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N° \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 10, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

  
SECRETARIO GENERAL

Carolina Rullo  
Alianza Verde Punalde

Julio Miranda  
Partido H - Verde

Bruce R. Verde Valle  
R. Verde Valle

Eric Veiasco B.  
RPTe Marino P.H.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. REELECCIÓN MIEMBROS DE CUERPOS COLEGIADOS DE ELECCIÓN POPULAR

A. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Congreso de la República en varias oportunidades ha tramitado iniciativas legislativas que han tenido por propósito modificar los períodos en los que pueden reelegirse los miembros de cuerpos colegiados de elección popular, entre ellos, los Senadores de la República y Representantes a la Cámara. Veamos:

PROYECTO	AUTORES	OBJETO	OBSERVACIONES
PAL 031 de 2017 Cámara "Por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa".	Representantes a la Cámara Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Edward David Rodríguez, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Fernando Sierra Ramos, María Regina Zuluaga Henao, Rubén Darío Molano Piñeros, Esperanza María Pinzón de Jiménez, Wilson Córdoba Mena, Heriberto Sanabria Astudillo, Santiago Valencia González y Álvaro Hernán Prada Artunduaga.	Modificar el artículo 133 de la Constitución Política en el sentido de establecer que los miembros de cuerpos colegiados de elección popular podrían ser reelegidos, por una única vez, a la misma corporación.	Esta iniciativa fue radicada el 26 de julio de 2017. Aunque se designó como ponente al representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía, y éste presentó informe de ponencia para primer debate (gaceta 686 de 2017), fue archivada conforme a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la ley 5 de 1992.
PAL 074 de 2018 Cámara "Por medio del cual se limitan	Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.	Tenía por objeto limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de tal manera que	Esta iniciativa fue radicada el 8 de agosto de 2018. Sus ponentes coordinadores fueron los

los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".		sus integrantes puedan ser elegidos, como máximo, por tres períodos, en la misma corporación, de manera consecutiva o no.	representantes Gabriel Santos García y Oscar Hemán Sánchez León. Fue archivada el 24 de octubre de 2018, de acuerdo con lo pautado en el artículo 157 de la ley 5 de 1992.
PAL 08 de 2018 acumulado 09/18 Senado - 248/18 Cámara "Por medio del cual se adapta una reforma política y electoral".	El PAL 08 de 2018 Senado es de autoría de los senadores Luis Fernando Velasco, Horacio José Serpa, Fabio Amín Saleme, Miguel Ángel Pinto, Julián Bedoya, Rodrigo Villalba, Andrés Cristo, Jaime Durán. El PAL 09 de 2018 Senado es de autoría de la ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.	El PAL 08 de 2018 Senado tenía por objeto reformar los artículos 258, 109 y 262 de la Constitución Política, relacionados con el derecho al voto y la implementación del voto electrónico, así como el financiamiento de campañas. El PAL 09 de 2018 Senado buscaba eliminar el voto preferente y darle mayor autonomía al Consejo Nacional Electoral, para ello, modifica los artículos 107, 262 y 264 de la Constitución Política.	El PAL 08 de 2018 Senado fue radicada el 26 de julio de 2018 y el PAL 09 de 2018 Senado fue radicado el 8 de agosto de 2018, aunque fueron acumulados y culminaron su trámite en primera vuelta, en segunda, fue archivada.
PAL 31 de 2021 Senado "Por medio del cual	Senadores Angélica Lozano Correa, Guillermo García	Este proyecto tenía por objeto modificar los artículos 126 y 133 de la Constitución	Fue radicada el 16 de marzo de 2021.

<sup>1</sup> Gaceta 218 de 2019, Página 9.

se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".	Realpe, Temístocles Ortega Narváez, Jorge Elicer Guevara, Luis Fernando Velasco Chaves, Maritza Martínez Arisizábal, Iván Luis Marulanda Gómez, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, representantes Juanito María Goebertus, José Daniel López, José Luis Correa López, Mauricio Toro, León Fredy Muñoz, Harry González, César Augusto Ortiz Zorro.	Política, limitando la elección directa de integrantes de cuerpos colegiados, a un máximo de tres períodos, consecutivos o no, en una misma corporación pública.	Aunque fue designado como ponente el senador Temístocles Ortega y éste rindió ponencia para primer debate <sup>3</sup> , la iniciativa no fue debatida y, por tanto, fue archivada, conforme a lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política.
---	--	--	---

Tabla propia. Fuente: Cámara de Representantes - Senado de la República.

B. NECESIDAD DE LIMITAR LA REELECCIÓN DE SENADORES DE LA REPÚBLICA Y REPRESENTANTES A LA CÁMARA

En el Congreso de la República se han tramitado varias iniciativas legislativas que han tenido por objeto limitar la reelección de miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente, entre ellos, los senadores de la República y los representantes a la Cámara. Estas propuestas de reforma constitucional se han fundamentado principalmente en la necesidad de fortalecer el principio democrático y la participación política, la voluntad popular expresada en las urnas, así como establecer mecanismos que permitan enfrentar la corrupción, fortalecer los partidos

políticos y garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, como pasamos a reseñarlo enseguida:

El proyecto de acto legislativo 031 de 2017 Cámara señalaba en su exposición de motivos que "Las recientes reformas institucionales han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte; para ello se creó el umbral electoral, se expidió la ley de partidos, se introdujo la prohibición del transfuguismo y se han hecho intentos importantes de eliminación de voto preferente, de igual forma ha habido una serie de iniciativas que han buscado la financiación pública de los partidos y las campañas políticas para que los partidos políticos tengan independencia y no sean cooptados por poderes económicos ajenos a su estructura funcional"<sup>3</sup>. Por ello, consideraba que la limitación de la reelección de los miembros de corporaciones públicas constituía "(...) un punto medio entre la prohibición de la reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, permitiendo, con ello, el surgimiento de liderazgos políticos y al mismo tiempo evitar la acumulación de poder en personas que deriven en caudillismos políticos"<sup>4</sup>.

En similar sentido, el proyecto de acto legislativo 074 de 2018 Cámara, disponía que la reelección llevaba a que los políticos pusieran sus intereses privados por encima del interés general: "(...) la posibilidad de reelegirse en lugar de ser un mecanismo para alinear los incentivos de los políticos con la ciudadanía, termina teniendo el efecto contrario, a saber, la superposición de los intereses privados a los de la población"<sup>5</sup>. Por ende, prescribía que los límites a la reelección permitían aplicar el principio democrático y ampliar la participación política: "[e]l establecimiento de

<sup>2</sup> Gaceta 280 de 2021, que contiene el informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 31 de 2021 Senado "por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".

<sup>3</sup> Gaceta del Congreso 620 de 2017, que contiene el proyecto de acto legislativo 031 de 2017 Cámara "por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa".

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Gaceta del Congreso 849 de 2018, que contiene el informe para aprobación en segundo debate del proyecto de acto legislativo número 074 de 2018 Cámara "Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".

límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas administradoras locales, busca ampliar la participación política así como la aplicación del principio democrático, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Lo anterior, se consigue a partir de la dinamización en la rotación y alternancia en el poder, que permite mayores oportunidades a aquellos interesados en participar de manera activa en la democracia. De esta manera, se propende por la renovación de los partidos y movimientos políticos, logrando una despersonalización de la política. Se consigue, en consecuencia, que las actuaciones de dichas colectividades respondan a la identidad, ideología y línea programática de las colectividades, y no a acumulaciones de poder en cabeza de personas determinadas<sup>6</sup>.

A su turno, el proyecto de acto legislativo 31 de 2021 Senado se soportó en el resultado de la consulta anticorrupción que se llevó a cabo en el país en el 2018, y en la que 11.300.109 ciudadanos votaron por limitar la reelección de miembros de corporaciones públicas elegidas popularmente, mientras que tan solo 110.921 ciudadanos votaron por el no. Es decir, alegaba que aunque no se cumplió el umbral que requería la consulta, el resultado fue contundente, por lo que esta iniciativa tenía por propósito cumplir la voluntad popular expresada en las urnas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Gaceta 280 de 2021, que contiene el informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 31 de 2021 Senado "por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".

**Nota:** Según resultados del Consejo Nacional Electoral a la consulta le hicieron falta 465.391 votos, sin embargo, hubo irregularidades, que permiten evidenciar que los votos obtenidos, a saber: 11.674.951 eran suficientes para superar el umbral y, por tanto, sus resultados eran suficientes para que este mecanismo de participación fuera de obligatorio cumplimiento. Lo anterior, por cuanto si se hubiera depurado el censo electoral, el umbral hubiera sido de 11.247.723 y no de 12.140.342 como se exigió. Lo anterior, según información recabada y presentada en el debate de control político de 7 de diciembre de 2020, que realizaron los senadores Iván Cepeda Castro y Antonio Sanguino en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la

Ahora, la reelección indefinida de miembros de corporaciones públicas ha impedido, en alto grado, la renovación de estos órganos democráticos: "183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en las elecciones legislativas de 2010 buscaban repetir en el nuevo período de 2014-2018, lo que equivale al 68,5% de la corporación". En cuanto a las elecciones del 2018, "la tasa de reelección legislativa en el Senado de la República fue de un 67% y en la Cámara de Representantes fue de un 32%. Esto indica que se está ante un fenómeno de renovación gradual, que requiere de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento"<sup>8</sup>.

La renovación permite no solamente la distribución del poder político, sino que también garantiza el derecho a la igualdad de participación política, de forma tal que los ciudadanos tengan la misma oportunidad de ejercer el poder. Según Ibáñez, "La limitación de mandatos tiene fundamento en su fin legítimo de propender por una mayor distribución del poder político entre los ciudadanos, lo que derivaría en un parlamento ciudadano, que atiende a las necesidades y realidades ciudadanas y no a los intereses particulares. Esta distribución de poder político era lo que en la democracia ateniense se denominaba isonomía, término que hace referencia no solo a la igualdad ante la ley, sino a la igualdad de participación política, es decir, que todos los ciudadanos tuvieran la misma oportunidad de gobernar, turnándose en el poder"<sup>9</sup>.

En el trámite legislativo del proyecto de acto legislativo 31 de 2021 Senado se resaltó la relación existente entre esta reforma constitucional y la lucha contra la corrupción, fundamentalmente por dos razones: la primera, los hombres que tienen poder sienten la inclinación a abusar de él, "por lo que establecer un tiempo límite de permanencia en un cargo se hace

República, en el que se discutió acerca de la: "Configuración del censo electoral y su impacto en los procesos democráticos del país".

<sup>8</sup> Información de Congreso Visible, citada en el informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta al PAL 31/2021 Senado, contenido en la Gaceta 280 de 2021.

<sup>9</sup> Información tomada de la Gaceta 280 de 2021.

necesario para evitar la conformación de redes clientelares o al menos a contribuir a su disminución"<sup>10</sup>. La segunda, las personas son *homo economicus*, por lo que, según Gary S. Becker, sus "decisiones son tomadas de forma racional, teniendo en cuenta los incentivos y las utilidades que recibirán con sus actuaciones. Así entonces, las personas son disuadidas de delinquir, en mayor medida, por la probabilidad de condena"<sup>11</sup>. Es decir, limitar la permanencia en el cargo permite disminuir la corrupción y evita que las personas en la toma de decisiones se vean disuadidos por incentivos y utilidades, disminuyendo con ello la probabilidad de que delincan.

Ahora, durante el debate parlamentario también se discutió acerca de la posible vulneración que esta iniciativa podría ocasionar a garantías fundamentales, como el derecho al sufragio pasivo y la limitación de la voluntad del elector primario de elegir y, en consecuencia, al derecho al sufragio positivo. En el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en el Senado de la República, como respuesta a esta crítica, se citó la decisión adoptada por la Corte IDH, el 23 de junio de 2005, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, en el que ese organismo internacional recordó que: "La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos"<sup>12</sup>. En consecuencia, de conformidad con el Sistema Interamericano los derechos políticos pueden regularse, según las condiciones históricas, políticas, sociales y culturales lo exijan.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

Así las cosas, en el caso colombiano, llama la atención lo dicho por la Corte Constitucional en cuanto a la necesidad de la alternancia política como fundamento del sistema democrático:

"De esta manera, la rotación en el poder implica una serie de factores que aseguran la libertad de elección de los asociados y, además, un conjunto de garantías que aseguran la igualdad de condiciones para los demás candidatos, partidos o movimientos políticos. Lo anterior conduce a que la alternación constituya una forma de hacer efectivos otros derechos relacionados con el sistema democrático como la libertad de expresión, el libre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, la libertad de información, el derecho al voto, el derecho a ser elegido y el derecho a la oposición política. En definitiva la alternación entraña dos nociones básicas, igualdad política y libertad política, los gobiernos son más o menos democráticos, en la medida en que el poder político o la influencia sobre el poder político se comparte equitativamente"<sup>13</sup>.

Recientemente, la Corte IDH a propósito de una consulta de la República de Colombia en cuanto a la figura de la reelección presidencial en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos, fue enfática en señalar que los principios de la democracia participativa incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder: "En consecuencia, este Tribunal considera que, de la obligación de realizar elecciones periódicas unido a lo señalado por la Declaración de Santiago, es posible concluir que los principios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder"<sup>14</sup>.

Asimismo, indicó que la periodicidad de las elecciones permite que los distintos partidos políticos puedan acceder al poder: "Por otro lado, la

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021, solicitada por la República de Colombia, "LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN SISTEMAS PRESIDENCIALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS". Párrafo 75.

Corte advierte que la periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Sobre este punto, la Carta Democrática Interamericana establece que otro de los elementos de la democracia representativa es el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático<sup>15</sup>.

Finalmente, precisó que aún cuando el sistema democrático conlleva a que las mayorías asuman el poder, también implica la garantía de derechos de las minorías y la oportunidad de ser electos: "El sistema democrático implica que la persona con mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular. Sin embargo, siempre se debe garantizar el derecho de las minorías a plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos. En este sentido, el pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder: que una propuesta de gobierno pueda ser sustituida por otra distinta, tras haber obtenido la mayoría necesaria en las elecciones. Esta debe ser una posibilidad real y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante"<sup>16</sup>.

En efecto, conforme a lo visto, la limitación de la reelección de cargos de elección popular combate la corrupción y garantiza el ejercicio efectivo de derechos en el sistema democrático. Asimismo, permite que: **i)** no se superpongan intereses privados al interés general; **ii)** la alternancia en el poder; **iii)** la renovación de los partidos y movimientos políticos; **iv)** la aplicación del principio democrático y el fortalecimiento de los partidos; **v)** el derecho a la igualdad de oportunidades a la participación política; **vi)** la oportunidad de que las minorías sean electas.

<sup>15</sup> Ibidem. Párrafo 76.

<sup>16</sup> Ibidem. Párrafo 78.

II. PERÍODO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

A. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

1. La Asamblea Nacional Constituyente

Durante el proceso constituyente de la Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1991 que dio origen a la Constitución Política de Colombia se presentaron diversas propuestas tendientes a definir el período de sesiones del Congreso de la República, las que resumimos a continuación:

GACETA	PROYECTO DE REFORMA	PERÍODOS DE SESIONES
4 de 1991	1	Del 1 de abril al 30 de mayo y del 20 de julio al 16 de diciembre.
5 de 1991	2	Del 20 de febrero al 20 de mayo y del 20 de julio al 16 de diciembre.
7 de 1991	6	Desde el 20 de julio, por 150 días.
8 de 1991	7	Del 20 de enero al 20 de junio y del 20 de julio al 20 de diciembre.
9 de 1991	9	Períodos de sesiones de 100 días, el primero desde el 20 de enero y, el segundo, desde el 20 de julio.
24 de 1991	83	Sesiones al menos 10 meses al año.
	93	Sesiones de 240 días al año a partir del 1 de mayo.
26A de 1991	128	Del 20 de enero al 30 de junio y del 20 de julio al 20 de diciembre.
31 de 1991	125	Dos períodos legislativos de 120 días, el primero desde el 1 de febrero y, el segundo, desde el 20 de julio.
	126	Del 20 de enero al 15 de junio y del 20 de julio al 15 de diciembre.
34	Propuesta de ONG No. 4- Colegio Altos Estudios Quitama.	Dos períodos, el primero, desde el 1 de febrero y, el segundo, desde el 20 de julio.

79	Ponencia para primer debate en plenaria.	Del 1 de abril al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre.
----	--	---

Tabla de elaboración propia. Fuente: información contenida en la colección digital de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

2. Antecedentes iniciativas legislativas

De las propuestas anteriores se optó en la Constitución Política por aquella que define que el Congreso de la República, por derecho propio, se reúne en sesiones ordinarias, durante dos períodos al año, que constituyen una legislatura. El primero del 20 de julio al 16 de diciembre y, el segundo, del 16 de marzo al 20 de junio, así lo dispone el artículo 138 superior. Lo anterior, significa que varios de las atribuciones conferidas al Congreso de la República, por mandato constitucional, y que se desarrollan en las sesiones de sus cédulas legislativas, durante el receso, que es de cuatro (4) meses, no pueden realizarse, como lo abordaremos con mayor detalle más adelante.

En los últimos años, se han presentado varias iniciativas legislativas mediante las cuales se ha buscado modificar los períodos de sesiones, con el propósito de ampliarlos, veamos:

PROYECTO	AUTORES	OBJETO	OBSERVACIONES
PAL 508/2021 Cámara - 37/2021 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia"	congresistas Gabriel Santos García, Jairo Humberto Cristo Correa, César Augusto Larduy Maldonado, Juan Fernando Reyes Kuri, Jaime Rodríguez Contreras, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, José Daniel López Jiménez, Luis Alberto Albán Urbano, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, John Jairo Hoyos García, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, David	Establece dos períodos de sesiones que van del 16 de enero al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre	Durante el trámite legislativo se aprobó una proposición mediante la cual se modificaron los períodos desde el 16 de febrero al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre.  La iniciativa se hundió en el último debate de la segunda vuelta, en plenaria del Senado de la República.  Sus ponentes, en la Cámara de

	Ernesto Pulido Novoa, Santiago Valencia González, Nilfon Córdoba Manyoma, Esteban Quintero Cardona y Julio César Triana Quintero.		Representantes y en el Senado de la República, fueron los congresistas Gabriel Santos García y Santiago Valencia Gómez, respectivamente.
PAL 385 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la constitución nacional y se dictan otras disposiciones".	Representantes Gabriel Santos García, Edward David Rodríguez, Juan Fernando Reyes Kuri, Margarita María Restrepo Arango, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Pablo Celis Vergel, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Esteban Quintero Cardona, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, John Jairo Bermúdez Garcés, José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian Munir Garcés Aljure, Juan Manuel Daza Iguarán.	Establecía como períodos de sesiones del Congreso, los siguientes: el primero, del 16 de enero al 20 de junio, salvo cuando se celebren elecciones parlamentarias y, el segundo, del 20 de julio al 16 de diciembre.	Esta iniciativa legislativa fue acumulada con el proyecto de acto legislativo 130 de 2020 Cámara.
PAL 266 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".	Representantes Gabriel Santos García, Edward David Rodríguez, Juan Fernando Reyes Kuri, Margarita María Restrepo Arango, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Pablo Celis Vergel, Edwin Gilberto Ballesteros	Modifica los períodos de sesiones del 16 de enero al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre. Asimismo, establece que en los períodos que coincidan con elecciones, el segundo período iniciara el 16 de marzo.	Fue retirado el 28 de julio de 2020, según lo reglado en el artículo 155 de la ley 5 de 1992.

	Archila, Esteban Quintero Cardona, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Arlunduaga, John Jairo Bermúdez Garcés, José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian Munir Garcés Aljure, Juan Manuel Daza Iguarán.		
PAL 130 de 2020 Cámara "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia".	Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, Jaime Rodríguez Contreras, Eloy Chichí Quintero Romero, Oswaldo Arcos Benavides, Harry Giovanni González García, Allano Alonso Giraldo Arboleda, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, Fabián Díaz Plata, Jairo Giovanni Crístancho Tarache, Norma Hurtado Sánchez, María Crislina Sofó de Gómez, Mauricio Andrés Toro Orijuela, Faber Alberto Muñoz Cerón, César Augusto Lorduy Maldonado, Jhon Arley Murillo Benítez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Juan Diego Echavarría Sánchez, José Luis Correa López, Henry Fernando Correal Herrera, Juan Carlos Reinales Agudelo, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Juan David Vélez Trujillo, Andrés David Calle Aguas, Buenaventura	Dispone como períodos de sesiones del 20 de julio al 20 de diciembre y del 20 de enero al 20 de junio.	Fue archivado, de acuerdo con lo pautado en los artículos 224 y 225 de la ley 5 de 1992.

León, Juan Carlos Lozada Vargas, Erwin Arias Betancur, Omar de Jesús Restrepo Correa y Mauricio Parodi Díaz.		
--	--	--

Tabla propia. Fuente: Cámara de Representantes.

**B. INICIATIVAS QUE SON ARCHIVADAS DURANTE EL TRÁMITE LEGISLATIVO POR FALTA DE DEBATE PARLAMENTARIO**

La Corte Constitucional ha señalado que son atribuciones del Congreso de la República, las siguientes: "De conformidad con el artículo 114 de la Constitución, las principales funciones del Congreso de la República son: (i) las legislativas, (ii) las de reforma constitucional y (iii) las de control político. Por su parte, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 establece como otras funciones del Congreso las siguientes: (i) la función judicial, (ii) la función electoral, (iii) la función administrativa, (iv) la función de control público, y, (v) la función de protocolo"<sup>17</sup>.

Este Alto Tribunal en cuanto a la actividad legislativa ha resaltado la necesidad de profundizar en la misma, como expresión del principio democrático, en tal sentido ha dicho que: "Aunque el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del Congreso, interesa a la Corte profundizar, especialmente, en como se concreta tratándose de la labor legislativa. A lo largo de ésta se encuentran muy distintas expresiones del principio democrático, las cuales, verbigracia, abarcan momentos como la reunión, actividades como la participación y decisión, al igual que condiciones como la transparencia. Estas diversas manifestaciones pueden ser agrupadas en tres principios que integrarían, a su vez, el principio democrático en la actividad congresual. De esta manera en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad se puede entender condensado de

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 12 de julio de 2017. M.P.: Carlos Bernal Pulido.

forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso"<sup>18</sup>.

Sin embargo, el receso de cuatro meses de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, previsto en el artículo 138 superior, interrumpe el debate en el trámite de las iniciativas legislativas en curso, lo que lleva en la práctica a que buena parte de los proyectos sean archivados por falta de discusión y votación.

En su exposición de motivos, el proyecto de acto legislativo 37 de 2021 Senado -508 de 2021 Cámara enfatiza en que, según investigación realizada por Congreso Visible, durante la legislatura 2018-2019 el 9% de las iniciativas legislativas cumplieron con la totalidad del trámite legislativo necesario para su aprobación, y la mayoría fueron archivadas por falta de discusión<sup>19</sup>. Por tal razón, "[l]a ampliación del tiempo de sesiones ordinarias también favorecerá la legitimidad social del Congreso de la República y fortalecerá su presencia en los principales espacios de actividad democrática"<sup>20</sup>.

La anterior afirmación la soportaba en el análisis hecho por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, en cuanto a la baja gestión legislativa del Congreso de la República: "Según el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, el Congreso de la República tiene baja credibilidad y confianza entre la ciudadanía. En 2016 solo una cuarta parte de los colombianos confiaba en el Congreso, indicador que prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel. Así mismo, el Congreso colombiano comparte las posiciones más bajas de credibilidad con otros parlamentos en la región como los de Estados

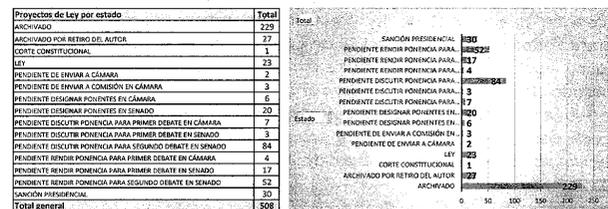
<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>19</sup> Gaceta 07 de 2021, que contiene el proyecto de acto legislativo número 508 de 2021 Cámara "por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia".

<sup>20</sup> Ibidem.

Unidos, Haití, Brasil y Perú por su poca gestión legislativa. En línea con lo anterior, entre 2013 y 2016 el porcentaje de colombianos que pensaban que su labor ha sido buena se mantuvo estable (13.9% y 16%, respectivamente) y el número de personas que la evaluaron como regular cayó (57.3% y 43.8%, respectivamente), la proporción de colombianos que evaluaron el trabajo del Congreso como mala llegó al 40.2% en 2016, cuando en 2013 no superaba el 29%"<sup>21</sup>.

Según lo revela el informe estadístico del Congreso de la República, el 45% de los proyectos radicados en la legislatura 2020-2021 fueron archivados:



Fuente: Senado de la República, 2021.

En los proyectos de acto legislativo y de ley estatutaria se hace aún más evidente que los períodos de sesiones son insuficientes para adelantar el trámite legislativo. Veamos su comportamiento en el último cuatrienio:

Periodo en el cual fue radicado	Cantidad de Proyectos de Acto Legislativo Presentados	Número de proyectos archivados por vencimiento de términos	Número de proyectos que fueron sancionados como Acto Legislativo
2018 II	54	37	3
2019 I	14	9	2
2019 II	43	38	2
2020 I	4	4	0

<sup>21</sup> Ibidem.

2020 II	52	35	1
2021 I	21	18	0
2021 II	49	18	0
2022 I	5	5	0
<b>Total (períodos del 16 marzo al 20 de junio)</b>	<b>198</b>	<b>128</b>	<b>6</b>
<b>Total (períodos del 20 de julio al 16 de diciembre)</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>242</b>	<b>164</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta esto, de la totalidad de proyectos de acto legislativo radicados, cerca del 67% fueron archivados por vencimiento de términos, además, sólo el 3,3% fueron sancionados. Adicionalmente, llama la atención que el 81% de los proyectos de reforma constitucional son presentados en el periodo del 20 de julio al 16 de diciembre, v. gr. en la última legislatura, la mayoría de los proyectos se presentaron en el primer periodo de la legislatura, 49, mientras que, en el segundo periodo de la legislatura, tan solo se presentaron cinco (5), lo anterior, por cuanto se parte del supuesto de que si se presentan en el primer periodo de la legislatura tienen mayores probabilidades de que no se hundan por falta de tiempo.

Por su parte, con relación a los proyectos de Ley Estatutaria, cuyos debates deben surtirse en una misma legislatura, en el último cuatrienio, el 74,5% de los proyectos fueron archivados por vencimiento de términos:

Periodo en el cual fue radicado	Cantidad de Proyectos de Ley Estatutaria presentados	Número de proyectos archivados por vencimiento de términos	Número de proyectos que fueron sancionados como Ley Estatutaria
2018-2019	17	12	1 (1 declarado inconstitucional)
2019-2020	21	15	1
2020-2021	34	24	0 (1 declarado inconstitucional y 1 en estudio por la Corte Constitucional)
2021-2022	26	22	0

superior- los proyectos de actos legislativos deben tramitarse en "dos periodos ordinarios y consecutivos".

**C. NECESIDAD DE FORTALECER EL CONTROL POLÍTICO**

Además de la función legislativa, el control político constituye una de las atribuciones más importantes del Congreso de la República, lo anterior, por cuanto fortalece el principio democrático y permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público.

En cuanto a la atribución de control político del Congreso de la República, la Corte Constitucional ha resaltado que constituye una forma de equilibrar el ejercicio del poder público:

"[...] [E]l control que ejerce el legislativo sobre el gobierno es el paradigma de los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales. De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del Ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al Ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público"<sup>22</sup>.

Así las cosas, la rama legislativa del poder público ejerce control sobre el ejecutivo como contrapeso a la actividad del gobierno, y aunque el

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 21 de abril de 1994. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>73</b>	<b>2 (2 declarados inconstitucionales)</b>
--------------	-----------	-----------	--

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, ha llevado a la necesidad de que constantemente el ejecutivo convoque a sesiones extraordinarias, para discutir y votar iniciativas que durante las sesiones ordinarias no culminan su trámite legislativo.

Legislatura	Decreto	Fecha del decreto
2008-2009	Decreto 4247	16 de diciembre de 2008
2009-2010	Decreto 4906	16 de diciembre de 2009
2010-2011	Decreto 38	12 de enero de 2010
2011-2012	Decreto 1351	25 de junio de 2012
2013-2014	Decreto 133	22 de enero de 2014
2014-2015	Decreto 2428	16 de diciembre de 2014
2016-2017	Decreto 1994	07 de diciembre de 2016
	Decreto 2052	16 de diciembre de 2016
	Decreto 2087	21 de diciembre de 2016
	Decreto 2137	22 de diciembre de 2016
2017-2018	Decreto 1033	20 de junio de 2018
	Decreto 1044	21 de junio de 2018
2018-2019	Decreto 2289	13 de diciembre de 2018
	Decreto 77	30 de enero de 2019
2019-2020	Decreto 2277	16 de diciembre de 2019
	Decreto 2292	18 de diciembre de 2019
2020-2021	Decreto 1653	16 de diciembre de 2020
	Decreto 661	19 de junio de 2021
2021-2022	Decreto 1746	16 de diciembre de 2021
	Decreto 1006	14 de junio de 2022

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la potestad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la República es exclusiva del ejecutivo, por tanto, según lo reglado en el artículo 138 de la Constitución Política, en el curso de las mismas solamente puede ocuparse de los asuntos que éste someta a su consideración, sin que, por demás, puedan debatirse reformas constitucionales, toda vez que -conforme a lo reglado en el artículo 375

artículo 138 superior establece que puede ejercer esta atribución en cualquier tiempo, en realidad sus facultades se ven limitadas durante los recesos del Congreso de la República, toda vez que los mecanismos de control político más relevantes se ejercen en el marco de las sesiones ordinarias de las células legislativas, tales como: **i)** la facultad de las Plenarias de Cámara y Senado de citar y requerir a los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a sus sesiones (artículo 135 numeral 8 de la Constitución Política); **ii)** la facultad de las Plenarias de Cámara y Senado de proponer moción de censura respecto de los mismos funcionarios por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo, o por desatención a requerimientos y citaciones que se les haya hecho (artículo 135 numeral 9 de la Constitución Política); **iii)** la facultad de las Comisiones Permanentes, de ambas de Cámaras, de requerir además de los Ministros y directores de Departamentos Administrativos, al gerente del Banco de la República, a los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional (artículo 208 de la Constitución Política); **iv)** la facultad de las Comisiones permanentes de ejercer control público, según lo dispuesto en el artículo 137 superior.

En consecuencia, ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República permitirá que también se fortalezca el ejercicio del control político que esta rama del poder público ejerce sobre el gobierno y la administración, de acuerdo con lo pautado en el artículo 114 de la Constitución Política.

**D. FORTALECIMIENTO DE LA CONFIANZA CIUDADANA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

En la actualidad, el Congreso de la República padece una grave crisis de credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía. Es así como, en la última encuesta INVAMER, de mayo de 2022, la opinión desfavorable respecto al Congreso alcanzó el 67,4%<sup>23</sup>. En similar sentido, según la

<sup>23</sup> INVAMER. Colombia Opina # 12, mayo de 2022, p. 61.

encuesta Pulso País de Datexco, de febrero de 2022, la imagen desfavorable del Congreso es del 81%. Por demás, el Barómetro de las Américas en 2021 indicó que se ha dado un aumento constante de las personas que toleraría o justificaría que el presidente cierre un Congreso, pasando de 14% en 2010 a 30% en 2021<sup>24</sup>.

Ante esta realidad, la ampliación de los períodos de sesiones ordinarias en cada legislatura constituye un importante paso para aumentar la confianza y legitimidad ciudadana respecto de la labor desempeñada por el Congreso de la República.

**III. CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS**

Esta iniciativa legislativa tiene como propósito modificar las causales de pérdida de investidura de los congresistas, contenidas en el artículo 183 de la Constitución Política, en tal sentido propone modificar la causal 2 e introducir una nueva causal relativa a los casos en que el congresista obtenga cuotas o prebendas burocráticas como contraprestación a la aprobación de un proyecto de acto legislativo o de ley.

**A. MODIFICACIÓN DE LA CAUSAL SEGUNDA DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

**1.1. La Constitución Política de 1991**

En el marco de los debates que dieron origen a la Constitución Política de 1991, uno de los temas objeto de discusión fue el de la necesidad de combatir el ausentismo parlamentario. Así, por una parte, en la Gaceta Constitucional No. 5 del 15 de febrero de 1991 se indicó que una de las causales de pérdida de investidura sería la inasistencia en un período

<sup>24</sup> Zechmeister, E; Lupu, Noam. El pulso de la democracia. Vanderbilt University. LAPOP, 2021, p. 14.

legislativo, sin causa justificada, a una cuarta parte de las sesiones convocadas regularmente. De otro lado, en la Gaceta No. 51 del 16 de abril de 1991 se dispuso que la pérdida de investidura se configuraría por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarios en las que se votaran proyectos de acto legislativo, proyectos de ley o mociones de censura a los ministros.

Precisamente, esta última propuesta, que fue finalmente incluida en el texto constitucional, señalaba 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"*. Por esta razón, por cuenta de la importancia de ostentar la calidad de congresista y la especial rigurosidad que debe caracterizar su labor, respecto de las causales de pérdida de investidura fueron establecidas sanciones drásticas.

**1.2 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 quedó plasmada en el texto constitucional, y con posterioridad se ha intentado fortalecer, dado el alto nivel de ausentismo que se presenta dentro del Congreso. Por ello, se han radicado múltiples proyectos de ley, que han tenido tal propósito, las que resumimos a continuación:

PROYECTO	AUTORES	OBJETO	OBSERVACIONES
PAL 17/2021 Senado "Por el cual se modifica el artículo 183 de la Constitución Política".	Congresistas John Milton Rodríguez González, Esperanza Andrade Serrano, Milla Patricia Romero	Disminuir las ausencias autorizadas de los congresistas a las sesiones constitucionales	Archivado, conforme al artículo 375 de la Constitución Política.

	Soto, Ruby Helena Chagüi Spath, María Del Rosario Guerra, Santiago Valencia Gonzalez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Enrique Cabral Baquero, Gabriel Jaime Vallejo Chuffi, Edwin Gilberto Ballesteros Archila.	y legales, o accidentales, mediante la modificación del artículo 183 de la Constitución Política, reduciendo el número de inasistencias a la mitad de 6 a 3 reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, lo que configura pérdida de investidura.	
PL 12/2021 Senado "Por la cual se modifican los artículos 271 y 296 de la ley 5ta de 1992 y se dictan otras disposiciones"	Congresista John Milton Rodríguez González.	Modificar el artículo 271 y 296 de la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la falta de asistencia de los Congresistas no causará los salarios y, reducir a 3 sesiones la causal sexta de pérdida de investidura.	Archivado por retiro del autor.
PL 62/2017 Senado "Por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y Funcionarios"	Congresista Alfredo Ramos Maya.	Modificar la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa	Archivado de acuerdo al artículo 190 de la Ley 5/1992 y el artículo 162 de la Constitución Política.

		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 tomo al llamado a lista se establece que los actos deben contener quienes asisten y quienes 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.	
PL 66/2015 Senado – 289/2017 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los congresistas y funcionarios"	Congresistas de la Bancada Centro Democrático.	Modificar la Ley 5ta de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el	Archivado por vencimiento de términos.

		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 quienes 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.	
PAL 128/2013 Cámara "Por medio del cual se adiciona se adiciona al parágrafo artículo 183 de la constitución política"	Congresistas Yahir Fernando Acuña Cardales, Heriberto Arrechea Banguera, Carlos Enrique Ávila Durán, Alfredo Bocanegra Varón, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Heriberto Escobar González, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Victor Hugo Moreno Bandeira, Carlos Germán Navas Talero, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Pablo Enrique Salamanca Cortés,	Modificar el artículo 183 de la Constitución, planteando que los miembros de la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes tendrían como causal de pérdida de investidura la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones de dicha Comisión.	

Juan Carlos Salazar Uribe, Mario Suárez Flórez, Orlando Velandía Sepúlveda,		
---	--	--

Todos ellos dan cuenta de una necesidad constante 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.

**1.3. El Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas.**

En 2015 se radicó el proyecto de ley 105/15S – 276/16C, por medio del cual se expidió la Ley 1828 de 2017, el Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas. En el marco del trámite de este proyecto, en la ponencia para segundo debate (Gaceta 207/16) se incluyó como conducta sancionable el "Incumplir sin justificación en cuatro (4) ocasiones el horario previamente establecido para las sesiones de Plenaria y Comisiones, tanto para debates como en votaciones". Posteriormente, en la votación de segundo debate (Gaceta 453/16) tal disposición fue modificada y se dispuso que dicha falta se configuraría por incumplir en tres ocasiones a 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 la ponencia para tercer debate (Gaceta 657/16) se estableció (tal cual fue aprobado en la Ley 1828 de 2017), que: "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".

En tal sentido, el Código de Ética incluye las inasistencias a las sesiones plenarias y de las comisiones dentro de las conductas sancionables de los congresistas. No obstante, la acción ético disciplinaria prevé que esta falta es leve o grave y, en caso de comprobarse, su sanción oscila entre una

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), y que, por tanto, no cumple con el objetivo de combatir vigorosamente el ausentismo parlamentario.

**2. Justificación de la modificación al numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política**

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

La pérdida de investidura por ausentismo parlamentario es una figura única en su clase que, por cuenta de la falta de claridad del texto constitucional en la determinación de su alcance, ha sido objeto de un profuso desarrollo jurisprudencial. 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:

- La inasistencia del congresista.
- Que la inasistencia sea en el mismo período de sesiones.
- Que las seis sesiones a las que se deje de asistir sean reuniones plenarias.
- Que en las sesiones se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.
- Que la ausencia no esté justificada o no se dé por motivos de fuerza mayor o caso fortuito<sup>25</sup>.

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. De esta manera, si nos centramos en el concepto de inasistencia, la sentencia hito del 1 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<sup>26</sup>.

Posteriormente, se ha ido complementando jurisprudencialmente este entendimiento, estableciendo que la inasistencia implica estar en la sesión respectiva, por lo que no se agota con el simple llamado a lista<sup>27</sup>, toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quórum, un momento posterior a este llamado a lista<sup>28</sup>. Sin embargo, la asistencia no es sinónimo de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede calificarse como inasistencia: **i)** el caso en que el congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura<sup>29</sup>; **ii)** la no votación de impedimentos<sup>30</sup>; y **iii)** los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones<sup>31</sup>. Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del congresista, que pueden desvirtuarse<sup>32</sup>, pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PJ) (01 de agosto de 2017), C.P.: Danilo Rojas Betancourt.

<sup>26</sup> Ibidem.  
<sup>27</sup> 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(PJ) (05 de marzo de 2018), C.P.: Gabriel Valbuena Hernández  
<sup>28</sup> 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(PJ) (21 de mayo de 2018), C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.  
<sup>29</sup> 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(PJ) (07 de junio de 2018), C.P.: Milton Chaves García.  
<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PJ) (27 de marzo de 2019), C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.  
<sup>31</sup> 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(PJ) (26 de noviembre de 2019), C.P.: William Hernández Gómez.  
<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PJ) (13 de junio de 2018), C.P.: Guillermo Sanchez Luque.

no participar en las sesiones respectivas<sup>33</sup>, aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia<sup>34</sup>.

Aunado a lo anterior, también ha tenido que ser precisado lo que se entiende por un "mismo periodo de sesiones". Ante esto, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que la pérdida de investidura únicamente cubija un periodo de la legislatura, no siendo posible acumular varios periodos<sup>35</sup> o sesiones ordinarias y extraordinarias, pues la redacción de la Constitución no posibilita dicha acumulación por interpretación restrictiva<sup>36</sup>. 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 casos hipotéticos no previstos en la Constitución Política"*<sup>37</sup>.

A partir de lo anterior, entonces, es posible establecer que la redacción de la causal segunda de pérdida de investidura no fue lo suficientemente

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

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"<sup>40</sup>. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado 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"<sup>41</sup>.

Lo cierto es que la inasistencia parlamentaria se ha vuelto una constante a lo largo de los años, esta, sin embargo, no sólo puede predicarse 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 detallada y técnica la viabilidad de cada uno de los proyectos de ley sometido a su consideración. Es por ello que, en el estudio realizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se afirmó lo siguiente:

*La Sala deja claro lo reprochable que resulta que un parlamentario no asista a los debates en la plenaria y no vote en las comisiones, con incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones*

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 1 de junio de 1995. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

clara, permitiendo diversas interpretaciones que, debido a la imperiosa exigencia de una interpretación restrictiva en materia sancionatoria, no han permitido abarcar situaciones íntimamente relacionadas con los deberes de los congresistas y sus funciones.

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

El oficio de los congresistas está contemplado para el logro de los fines esenciales del Estado y para cumplir con el principio de responsabilidad funcional, por lo cual deben servir a la comunidad, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y ser responsables políticamente ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones de su investidura<sup>38</sup>.

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, para evitar la defraudación del principio de representación y la afectación de la confianza democrática de los electores<sup>39</sup>.

Particularmente, 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

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> 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 Araujo 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.

*plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura*<sup>42</sup>.

Esto denota que en el seno de la alta corte responsable de decretar 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 voten los proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, como las inasistencias a las comisiones constitucionales permanentes. De hecho, esta situación fue planteada en el marco de la misma Constitución de 1991, es así como 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,*

<sup>42</sup> 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.

*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 período, 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"<sup>43</sup>.*

Por ende, si tenemos en cuenta que la pérdida de investidura por inasistencia parlamentaria busca el cumplimiento de los deberes de los congresistas, en especial, su funciones legislativa, constituyente y de control político, es esencial incluir a las comisiones constitucionales permanentes dentro de la causal de pérdida de investidura; máxime, cuando: **i)** el artículo 34 de la ley 5 de 1992 dispone 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; y **ii)** el artículo 93 de la Ley 5 de 1992 establece que no pueden celebrarse simultáneamente sesiones de las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones de las plenarias.

A su vez, se hace necesario modificar al ámbito temporal para la configuración de la causal de pérdida de investidura, estableciendo que las seis inasistencias se contarán no solamente en un período 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 período legislativo, no una legislatura) limita el alcance

<sup>43</sup> 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.

## B. INCLUSIÓN DE UNA NUEVA CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTITURA

Esta iniciativa propone establecer una nueva causal de pérdida de investidura, cuando el congresista obtiene cuotas o prebendas burocráticas a cambio de su participación o no en la discusión o votación de un proyecto de ley, de acto legislativo, moción de censura o en ejercicio de la función electoral, debidamente comprobada.

### 1. Antecedentes

Como antecedente, en el 2002, en la discusión y votación del proyecto de ley que convocó al referendo que se llevó a cabo en octubre del año siguiente, el Senado de la República, en último debate, aprobó en la pregunta 7, un párrafo al artículo 183 de la Constitución Política, en el cual se establecía que: *"El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un congresista a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo o ley será sancionado por falta gravísima sancionable con pérdida de empleo"<sup>45</sup>. Finalmente, la pregunta sometida a votación popular disponía en el párrafo tercero, lo siguiente: *"(...) El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un**

<sup>45</sup> [Prensa Presidencia] Diciembre de 2002. Disponible en: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2002/diciembre/05/30122002.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2002/diciembre/05/30122002.htm).

La ley 796 de 2003 "Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional", fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-551 de 2003, en la que en el numeral séptimo de la parte resolutoria se dispuso que el presidente de la República debía fijar la fecha para el referendo convocado por el Congreso mediante la referida ley, que se realizó el 25 de octubre de 2003.

según lo certificó el Consejo Nacional Electoral solo la primera de las preguntas obtuvo el umbral requerido, modificando con ello el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política, sobre inhabilidades para ejercer cargos públicos (Véase: Ámbito Jurídico, "2003, el año en el que se estrenó el referendo". Publicado el 9 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/educacion-y-cultura/2003-el-año-en-el-que-se-estrenó-el-referendo>).

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, cada vez que la misma no permite acumular sesiones de diferentes períodos.

Por último, es pertinente hacer una diferenciación respecto de la causal en materia de sesiones plenarias y sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, en tanto no tienen condiciones idénticas en su desarrollo, tal como lo establecen los artículos 83 de la ley 5 de 1992 y 8 de la ley 3 de 1992. Por ende, la causal de la pérdida de investidura para sesiones de las plenarias aplicará, en una misma legislatura, para seis (6) inasistencias donde se discutan o voten proyectos de ley, acto legislativo o moción de censura. Mientras tanto, la causal de pérdida de investidura para sesiones de las comisiones constitucionales permanentes se aplicará, en una misma legislatura, para seis (6) inasistencias donde se voten proyectos de acto legislativo o de ley.

En suma, la pérdida de investidura es un mecanismo de control a los congresistas para lograr el ejercicio responsable de sus funciones<sup>44</sup>, por lo que, teniendo en cuenta el rol fundamental de representación política que cumplen los congresistas, es pertinente y necesario fortalecer esta institución para superar el alto nivel de desprestigio que ostenta el Congreso de la República. En consecuencia, las modificaciones planteadas en esta iniciativa buscan fortalecer la causal de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, estableciendo que esta también comprenderá las ausencias injustificadas a seis sesiones, durante una misma legislatura, de las comisiones constitucionales permanentes en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley, y durante el mismo lapso en las sesiones plenarias en las que se discuta o voten proyectos de acto legislativo, o de ley o mociones de censura.

<sup>44</sup> 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.

*congresista, diputado, o concejal, a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, o acuerdo, será sancionado por falta gravísima con pérdida de empleo"<sup>46</sup>.*

Ahora, debido al efecto lesivo de esa práctica en los principios que deben orientar labor parlamentaria, particularmente en el principio de democracia representativa, y como quiera que el reproche cabe no sólo respecto de quien ofrece, sino también de quien cede al ofrecimiento, o condiciona su participación en la discusión o votación de una iniciativa legislativa o moción de censura a la obtención de una prebenda burocrática, resulta indispensable que el ordenamiento jurídico prevea sanciones para ambas circunstancias.

Al respecto, el Consejo de Estado ha enfatizado en la necesidad de que los miembros de las corporaciones públicas tengan un comportamiento ético en ejercicio de la dignidad que ostentan:

*"Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho que "Los miembros de las corporaciones públicas deben mantener incólume la dignidad que ostentan como representantes del pueblo. Eso es valioso para la democracia representativa. En efecto, el carácter de los representantes del pueblo, su comportamiento ético, es definitivo pues de ellos se espera, más que un conocimiento especializado en determinados temas, los más altos criterios de decencia, pulcritud, rectitud y honestidad"<sup>47</sup>.*

En consecuencia, ceder el sentido de su participación o no en la discusión o votación de iniciativas legislativas o mociones de censura al ofrecimiento de prebendas, como contraprestación a su participación o no en la discusión o votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o moción de censura, lo que constituye un acto de corrupción, por cuanto implica,

<sup>46</sup> El texto del referendo se encuentra disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Referéndum\\_constitucional\\_de\\_Colombia\\_de\\_2003](https://es.wikipedia.org/wiki/Referéndum_constitucional_de_Colombia_de_2003).

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sentencia 02417 de 19 de febrero de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02417-00(PI). C.P.: María Adriana Marín.

según lo ha señalado el Consejo de Estado, una desviación de sus funciones, y una subordinación de sus deberes parlamentarios a la satisfacción de beneficios particulares.

## 2. Justificación

### 2.1. Corrupción, desviación de poder y necesidad de una nueva causal

Ahora bien, conviene recordar lo señalado por ese Alto Tribunal en relación con los actos de corrupción de los parlamentarios:

*"El instrumento de la pérdida de investidura es valioso porque permite valorar el comportamiento de los representantes elegidos por el pueblo, se efectúa de esta forma un control judicial de actos de corrupción de los parlamentarios. En este punto, es preciso recordar que por corrupción no solo debe entenderse la compra, venta, gestión o influencia sobre una persona para la obtención de beneficios otorgados a favor de alguien, sino que constituye, en términos políticos, 'todo acto que tiene como finalidad desviar al actor político de la función que le corresponde, de la responsabilidad que debe ejecutar en virtud de su cargo'. El acto de corrupción, es aquel consistente en desviar o evadir las funciones y responsabilidades propias del cargo y, por tanto, puede ser un ejercicio unipersonal en el que no intervengan otras personas, sino simplemente el servidor público que ejecuta el acto de corrupción"<sup>48</sup>.*

Adicionalmente, es importante destacar que el deber de erradicar la corrupción en el ejercicio del poder público, particularmente del poder parlamentario, es una de las lecciones que nos legó uno de los episodios más lamentables de la historia reciente del Congreso de la República, conocido como la "Yidispolítica". Bajo esa denominación se calificó el condicionamiento del voto a favor de la reelección presidencial a cambio de prebendas políticas.

<sup>48</sup> Ibidem.

Jefferson: Los fines políticos no justifican medios inmorales<sup>51</sup> (énfasis propio).

En tal sentido, recuerda que la Corte Constitucional ha advertido acerca de la posibilidad de que se produzcan actos de desviación de poder en el trámite de las funciones a cargo del Congreso de la República, y, en especial, ha resaltado como tal hecho es paradigmático cuando en la comisión del delito el congresista resulta incluso apoyando iniciativas que públicamente había rechazado o que no eran de su agrado<sup>52</sup>. De modo que concluye: "i) la corrupción en el ejercicio de la función pública no puede ser fuente del derecho de propiedad, ii) que la contratación pública ejecutada con desconocimiento de las reglas que la regulan conlleva severas sanciones y iii) asumiendo en serio y hasta las últimas consecuencias que la lucha del Estado contra la impunidad tiene relevancia constitucional la cual no puede quedar reducida a simple retórica dirigida a la tribuna, resulta incompatible con la filosofía del Estado social y democrático de derecho que se precia de actuar sometido al imperio de la ley, que un acto jurídico desviado, de connotaciones delictivas tenga vigencia y ejecutividad"<sup>53</sup>.

En virtud de lo expuesto, la incorporación de la causal de pérdida de investidura que proponemos en la presente iniciativa, constituye un paso significativo en la erradicación de prácticas de corrupción en el quehacer parlamentario, que fortalece como tal la institución, así como el ejercicio de la actividad congresional, en especial, el deber de los senadores de la República y representantes a la Cámara de actuar en ejercicio de sus funciones con transparencia y consultando el interés general.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

Al respecto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 26 de junio de 2008, en la que condenó a la ex representante a la Cámara Yidis Medina Padilla, señaló, refiriéndose a la comisión de delitos en ejercicio de la función legislativa, lo siguiente: *"La corrupción en el ejercicio de la función pública, en cuyo ámbito el cohecho ocupa un lugar destacado, constituye uno de los problemas más serios que deben enfrentar las democracias moderna dada su capacidad desestabilizadora tan grave como el terrorismo, el narcotráfico o la pobreza, razón que ha generado un significativo interés en la comunidad internacional y conducido a la creación de diferentes instancias para contrarrestar sus efectos destructivos, situación que no ha sido ajena a las preocupaciones del legislador colombiano de otras épocas, pero en vista de los acontecimientos históricos impone a la judicatura mantener una actividad proactiva en contra de la impunidad que ordinariamente la protege"<sup>49</sup>.*

Es así como el Alto Tribunal llama la atención en que las instituciones del Estado fundamentan su legitimidad en el respecto a la ley, por lo que considera que *"las manifestaciones delincuenciales deben ser reprimidas y sancionadas ejemplarmente en los términos establecidos en los estatutos penales"<sup>50</sup>*. Por ello, considera que, *"[r]esulta inaudito que desde las altas esferas del poder de la época, por algunos de sus miembros, se impulse la desinstitucionalización al promover el quebrantamiento de las reglas básicas del modelo de Estado cuando en busca de un beneficio particular se impulsó a toda costa un Acto Legislativo, sin importar que para sacarlo adelante se llegare hasta la comisión de conductas punibles como sucede en el sub júdice. Cobra fuerza en este momento la frase de Thomas*

<sup>49</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Proceso No. 22453. Aprobado mediante acta número 173. Sentencia anticipada de 26 de junio de 2008. Tomado de: [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CSJ\\_SCP\\_22453\(26-06-08\)\\_2008.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CSJ_SCP_22453(26-06-08)_2008.htm).

<sup>50</sup> Ibidem.

## C. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

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, las reformas constitucionales deberán surtir su trámite conforme a los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 de y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.).

Con relación a la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, la Corte Constitucional ha precisado que esta no lo faculta para sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla<sup>54</sup>. Así, el alto tribunal constitucional ha señalado que el juicio de sustitución de la Constitución exige demostrar que un elemento identitario de la Constitución ha sido sustituido o reemplazado por otro, para lo cual es menester establecer la premisa mayor del juicio, esto es: *"(i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada"<sup>55</sup>*.

Teniendo en cuenta esto, la misma Corte Constitucional ha identificado los elementos de la esencia de la Constitución que están involucrados en la institución de la pérdida de investidura. De esta manera, se ha considerado que se trata de una expresión de los principios de la democracia participativa, la ética y el comportamiento de los congresistas, así como del principio de separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos - *checks and balances*, en tanto es el

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2 de septiembre de 2021. M.P.: Cristina Parado Schlesinger.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 22 de julio 2011 M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen control de sus representantes en las corporaciones públicas de elección popular<sup>56</sup>.

En el caso particular de la presente iniciativa, tal como se ha indicado, se busca fortalecer la causal de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, estableciendo que esta: **i)** también comprenderá las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes; **ii)** será por una misma legislatura; y **iii)** incluirá no solo las sesiones donde se voten proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura, sino también aquellas sesiones donde únicamente se discutan estos asuntos y no se realicen votaciones. Todo esto, en línea con la apuesta por dignificar y recuperar la confianza ciudadana en el Congreso de la República.

Como puede evidenciarse, el presente proyecto lejos de sustituir elementos axiales de la Carta política, pretende desarrollar los fundamentos constitucionales de la pérdida de investidura como son el principio democrático, la ética y el comportamiento de los congresistas. Las modificaciones planteadas, entonces, realzan la importancia capital de las Comisiones Constitucionales Permanentes en el quehacer congresional y fortalecen el carácter deliberativo del Congreso al cobijar las sesiones en las que se discutan proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura.

Ahora bien, La jurisprudencia constitucional de manera reiterada ha señalado que la figura de pérdida de investidura, que desarrolla el principio democrático, es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un mecanismo de depuración de las corporaciones públicas contra sus integrantes, cuando éstos incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan. En suma, este Tribunal ha valorado que esta acción busca asegurar la moralidad y el comportamiento ético de quienes ejercen el poder político en las

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-474 de 6 de noviembre de 2020. M.P.: José Fernando Reyes Cuatras.

Corte Constitucional. Sentencia C-1056 de 6 de diciembre de 2012. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

corporaciones públicas de elección popular, de manera que su gestión se ajuste al interés general.<sup>57</sup>

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado define esta institución como aquella que busca garantizar que los representantes del pueblo ejerzan sus funciones con la dignidad requerida, así se explica que:

*"A partir de la positivización de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si determinado comportamiento de quien ostenta la representación popular se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador -en el caso de los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial- esperan de él. Dicho de otro modo, el ordenamiento tiene la expectativa de que los representantes del pueblo ejerzan sus funciones con la dignidad que ello significa y, en consecuencia, no incurran en las causales de pérdida de investidura"*<sup>58</sup>.

En este sentido, como se explicó extensamente en los párrafos precedentes, la reforma propuesta, al incluir como nueva causal de pérdida de investidura la obtención de cuotas o prebendas burocráticas como contraprestación a su participación o abstención en el ejercicio de algunas de las funciones congresionales, busca asegurar que quienes conformen el Congreso cumplan con sus funciones en estricto apego al interés general, y de esta forma, preservar la ética y otorgar mayor legitimidad a esta corporación. En esa vía, la nueva causal busca sancionar las manifestaciones delincuenciales que impiden un ejercicio transparente de la función pública sea castigado severamente. Lo anterior, debido a que estas conductas suponen la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, el cual implica la ruptura del sustento

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU - 632 de 2017. M.P.: José Fernando Reyes Cuatras.

<sup>58</sup> Sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03886-00(PI). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro.

de la democracia representativa, en tanto que, no obedece a la ley, los mandatos constitucionales, ni al interés general.

En conclusión, las modificaciones contempladas al artículo 183 de la Constitución no afectan, debilitan ni sustituyen la figura de la pérdida de investidura, por lo cual son admisibles constitucionalmente.

## V. RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS CONGRESISTAS

Pese a que, durante los últimos dos años, el salario de los congresistas no ha sido objeto de un incremento real, constituye el más alto de la región. Aún cuando la asignación salarial básica no genera una diferencia tan marcada, dicha remuneración también comprende otros factores salariales que incrementan sustancialmente su cuantía, como lo son la asignación básica, los gastos de representación, la prima de salud, la prima de localización y vivienda, la prima de servicios y los gastos de representación<sup>59</sup>.

En este sentido, la presente modificación del artículo 187 de la Constitución Política, pretende que: **i)** la remuneración salarial devengada mensualmente por los congresistas tendrá un tope máximo de veinticinco (25) SMMLV; **ii)** la remuneración de los congresistas de la República no será un criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos; **iii)** la remuneración de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al aumento del SMMLV y **iv)** congelar el aumento de las remuneraciones de los congresistas durante 5 años a partir de la aprobación del presente proyecto de acto legislativo.

Congelar los salarios es un mecanismo de corto plazo para contribuir al cierre de brechas entre las remuneraciones percibidas por los congresistas

<sup>59</sup> Concepto Sala de Consulta. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Juan Manuel Charry Uruña. Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil once (2011).- Rad. No. : 11001-03-04-000-2010-00091-00

y sus representados. Este cierre de brechas es clave para contribuir a una mejor legitimidad del legislativo, uno de los aspectos más repudiados por la ciudadanía es justamente el salario de los congresistas y el incremento de beneficios injustificados por parte de los mismos, de igual manera el establecimiento de un tope salarial y un incremento atado al crecimiento del salario mínimo, son medidas de mediano plazo que apuntan en la misma dirección.

## A. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

### 1. La Constitución política de 1991

El debate sobre la remuneración de los congresistas no ha sido un tema ajeno a la historia constitucional colombiana, la discusión sobre su regulación fue abordada en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, el Título IV (relativo a la función legislativa) del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 9 planteó, por una parte, que los congresistas no podrían devengar más del equivalente a 25 salarios mínimos y, además, que tendrían un sueldo anual y gastos de representación que se incrementarían cada año en el mismo porcentaje que el salario mínimo legal<sup>60</sup>.

Pese a que dicha propuesta no fue acogida, procurando preservar la independencia del Congreso de la República y desarrollar una idea de equidad pública<sup>61</sup>, el artículo 187 de la Constitución Política de 1991, estableció un criterio objetivo en virtud del cual el reajuste anual se realizará en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según la certificación proferida por el Contralor General de la República.

<sup>60</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 9. Gaceta Constitucional No. 9 (19 de febrero de 1991).

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

**2. La Consulta Popular Anticorrupción**

Teniendo en cuenta que desde 1992 no se ha disminuido sustancialmente la diferencia entre el salario mínimo devengado por el promedio de los ciudadanos y el salario de los congresistas, el debate sobre el reajuste del salario de los congresistas y su incremento anual, ha recobrado plena vigencia. En tal sentido, la Consulta Popular Anticorrupción, convocada mediante el Decreto 1028 de 2018, sometió a consideración de la ciudadanía lo relativo a la disminución del salario de los Congresistas, en los siguientes términos:

**PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO**

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política? SI ( ) NO ( )

Si bien los resultados generales de la consulta anticorrupción no superaron el umbral requerido por 468.922 votos, 11'423.838 colombianos apoyaron la iniciativa de reducir el salario de los Congresistas, y tan solo 96.148 votaron negativamente, lo cual evidencia que para la ciudadanía esta es una medida esencial para combatir la corrupción y mejorar la confianza de las instituciones públicas.

**3. Iniciativas legislativas que no han prosperado respecto de las asignaciones salariales de los Congresistas**

Desde el legislativo han sido presentados múltiples proyectos de modificación a las asignaciones salariales de los congresistas que, con justificaciones similares, han tenido por objeto reducir el monto de la

remuneración. Particularmente, en el último cuatrienio se han radicado más de 12 iniciativas legislativas que no han prosperado, lo que deja en evidencia la incapacidad del Congreso de la República para adoptar medidas de autorregulación de las asignaciones salariales:

PROYECTO	AUTORES	OBJETO	OBSERVACIONES
PAL 09/2021 Cámara "Por el cual se reduce el salario de los congresistas de la república de Colombia y se dictan otras disposiciones"	Congresista César Augusto Pachón Achury.	Establecer en el Sistema Jurídico Colombiano, el establecimiento de un tope máximo al salario de los Congresistas de la República, como una medida de austeridad económica, proporcionalidad laboral, prelación de gasto público social y solidaridad ciudadana.	Archivado por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 375 de la Constitución Política y artículo 223 de la ley 5ª de 1992, para la presentación y trámite de las iniciativas de Reforma Constitucional.
PAL 07/2021 Senado "Por medio del cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política"	Congresistas Rodrigo Villalba Mosquera, Luis Fernando Velasco, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García, Fabio Raúl Amín, Mauricio Gómez Amín, Miguel Ángel Pinto, Iván Darío Agudelo, Jaime Enrique Durán, Laura Fortich Sánchez, Andrés Cristo Bustos, Julián	La asignación de los miembros del Congreso no puede ser mayor a 30 salarios. La remuneración de los servidores, superior a este tope se congelará y quienes entren al cargo tendrán dicho tope. El aumento del incremento de las asignaciones se	Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.

	Bedoya Pulgarín, Mario Alberto Castaño, Horacio José Serpa.	hará mediante el salario mínimo.	
PAL 05/2021 Senado "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas".	Congresistas Angélica Lozano Correa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Maritza Martínez Aristizabal, Temístocles Ortega Narváez, Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Jorge Eliécer Guevara, Andrés Felipe García Sicardi, Guillermo García Realpe, Carlos Eduardo Guevara Villabón; H.R. Juanita María Goebertus Estrada, Gabriel Santos García, José Luis Correa, Mauricio Toro Orjuela, Catalina Ortiz, Wilmer Leal Pérez, León Fredy Muñoz Lopera, Cesar Augusto Ortiz Zorro	La remuneración mensual de los congresistas y servidores públicos no será superior a 25 salarios, por lo que esta remuneración de los congresistas no será un criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos. Así mismo, el gobierno debe establecer las medidas para que no afecten aquellos que tienen un salario inferior al tope. Además, el incremento será conforme al salario mínimo.	Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.
PAL 01/2021 Senado "Por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para	Congresistas Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Enrique Cabrales,	La asignación de los miembros del Congreso no puede ser mayor a 30 salarios. La	Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.

aumento al salario de los congresistas"	Ciro Ramírez, Honorio Henríquez Pinedo, Gabriel Velasco Ocampo, María Del Rosario Guerra, Ruby Chagüi Spath, Nicolás Pérez Vásquez, H.R. Oscar Villamizar Meneses, Jairo Crisancho Tarache, Juan Manuel Daza	remuneración de los servidores, superior a este tope se congelará y quienes entren al cargo tendrán dicho tope. El aumento del incremento de las asignaciones se hará mediante el salario mínimo.	
PAL 539/2021C "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas"	Congresistas José Daniel López Jiménez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Juanita María Goebertus Estrada, César Augusto Ortiz Zorro, León Fredy Muñoz Lopera, José Luis Correa López, Harry Giovanni González García, Gabriel Santos García, Angélica Iisbeth Lozano Correa, Jorge Eliécer Guevara, Andrés García Zuccardi, Temístocles Ortega Narváez, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Maritza	La remuneración mensual de los congresistas y servidores públicos no será superior a 25 salarios, por lo que esta remuneración de los congresistas no será un criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos. Así mismo, el gobierno debe establecer las medidas para que no afecten aquellos que tienen un salario inferior al tope. Además, el incremento será conforme al salario mínimo.	Archivado de conformidad a los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

	Martínez Aristizábal, Guillermo García Realpe		
PAL 33/2021 Senado "Por medio del cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política"	Congresistas Luis Fernando Velasco Chaves, Rodrigo Villaiba Mosquera, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García Turbay, Fabio Raúl Amin Saleme, Mauricio Gómez Amin, Miguel Ángel Pinto Hernández, Iván Darío Agudelo Zapata, Jaime Enrique Duran Barrera, Laura Ester Fortlich Sanchez, Andrés Cristo Bustos, Horacio José Serpa Moncada	Por 5 años no se reajustará el salario de los congresistas, ni de los servidores con sueldo mayor a 20 salarios, los magistrados de altas cortes y trabajadores del nivel ejecutivo y de dirección de las empresas y entidades públicas que administran recursos parafiscales. Todo esto, con excepción del cuerpo diplomático.	Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.
PL 200/2020 Cámara "Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones"	Congresistas Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagui Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Ernesto Macías Tovar, Amanda Rocío González Rodríguez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Carlos Manuel Meisel Vergara, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, José	Crear una fuente para inversión social y promoción de empleo, a través de un impuesto mensual del 10% al salario de todos los congresistas.	Archivado, de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 375 de la Constitución Política.

	Obdulio Gaviria Vélez, Santiago Valencia Gonzalez, John Harold Suarez Vargas, Honorio Miguel Henríquez Pineda, Gabriel Velasco Ocampo, Carlos Felipe Mejía Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Paloma Valencia Laserna, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan Fernando Espinal Ramírez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Esteban Quintero Cardona, John Jairo Berrio López, Margarita María Restrepo Arango, Héctor Ángel Ortiz Núñez, César Eugenio Morfínez Restrepo, Luis Fernando Gómez Betancourt, John Jairo Bermúdez Garcés, Jairo Giovany Crispancho Tarache, José Vicente Carreño Castro, Juan David Velez Trujillo, Edward David Rodríguez		
--	--	--	--

	Rodríguez, Rubén Darío Molano Piñeros, Hernán Humberto Garzón Rodríguez, Gustavo Londoño García, Jennifer Kristin Arias Falla, Juan Pablo Celis Vergel, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Christian Munir Garces Aljure		
PL 204/2020 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones".	Congresistas Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya, Angélica Lozano Correa	Establece que los gastos de representación no se causarán cuando la sesión sea remota y tendrán un tope de 10 salarios.	Archivado conforme al artículo 162 de la Constitución Política
PAL 09/2020 Cámara - 29/2020 Senado "Por medio del cual se modifica el salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones"	Congresistas Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria	Reconoce honorarios por la asistencia y permanencia en las sesiones, así como fija un tope en 25 salarios. Además, el ajuste se hará por la Comisión Permanente de	Archivado

	Sandino Simanca, Julián Gallo Cubillos, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Abel David Jaramillo, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Alberto Carreño Marín	Concertación de Políticas Salariales y los honorarios que se reconozcan a los congresistas no son base para determinar la remuneración de los demás servidores públicos.	
PAL 004/2019 Senado "Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República"	Congresistas Paola Andrea Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Ruby Chagui Spath, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Juan Fernando Espinal Ramírez, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan David Vélez Trujillo, Yenica Acosta Infante, Enrique Cabrales Baquero, Margarita María Restrepo Arango	Establece que por seis años, el reajuste del salario de los congresistas será por el salario mínimo.	Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.

<p>PAL 161/2018 Cámara "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del estado"</p>	<p>Congresistas Angélica Lisbeth Lozano Correa , Gustavo Bolívar Moreno , Juan Luis Castro Córdoba , Sandra Liliana Ortiz Nova , Julian Gallo Cubillo , Iván Marulanda Gómez , John Milton Rodríguez Gonzalez , Maritza Martínez Arístizábal , Eduardo Emilio Pacheco Cuello Katherine Miranda Peña , Mauricio Andrés Toro Orjuela , David Ricardo Racero Mayorca , León Fredy Muñoz Lopera , Fabián Díaz Plata , César Augusto Ortiz Zorro, Presidente de la República Iván Duque Márquez , Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez</p>	<p>La remuneración mensual de los congresistas y demás servidores públicos no puede superar los 25 salarios, excepto el Presidente, Vicepresidente, cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Los salarios que actualmente son superiores se congelarán hasta que alcancen el tope y aquellos servidores que entren con posterioridad tendrán un salario ajustado a dicho tope. Además, el aumento, cuando sea posible, será con base en el salario mínimo.</p>	<p>Archivado conforme al artículo 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.</p>
<p>PL 162/2018 Cámara "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y</p>	<p>Congresistas Angélica Lisbeth Lozano Correa , Gustavo Bolívar Moreno , Juan Luis Castro Córdoba ,</p>	<p>Modifica la ley 4 de 1992, estableciendo que la remuneración mensual de los congresistas y de los</p>	<p>Archivado conforme al artículo 190 de la Constitución Política</p>

<p>altos funcionarios del estado"</p>	<p>Sandra Liliana Ortiz Nova , Julian Gallo Cubillo , Iván Marulanda Gómez , John Milton Rodríguez Gonzalez , Maritza Martínez Arístizábal , Eduardo Emilio Pacheco Cuello Katherine Miranda Peña , Mauricio Andrés Toro Orjuela , David Ricardo Racero Mayorca , León Fredy Muñoz Lopera , Fabián Díaz Plata , César Augusto Ortiz Zorro, Presidente de la República Iván Duque Márquez , Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y otras firmas</p>	<p>funcionarios del artículo 197 constitucional tendrá un tope de 25 salarios, por lo que el gobierno debe de tomar las medidas para que no se afecten a los servidores públicos que devengan suma inferior en 6 meses, pero no podrá fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en base a lo devengado por el congresista. Igualmente, los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de</p>	
---------------------------------------	--	---	--

		<p>servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, no pueden superar los 25 salarios.</p>	
<p>PAL 15/2018 Senado "Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República"</p>	<p>Congresistas Paola Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, John Milton Rodríguez González, Jonatan Tamayo Pérez, Gabriel Velasco Ocampo, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paloma Valencia Laserna, Ciro Ramírez Cortes, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Santos García, Samuel Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano.</p>	<p>Por cuatro años, el reajuste del salario de los congresistas será por el salario mínimo.</p>	<p>Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política</p>

Lo anterior, en últimas, demuestra una preocupación constante por parte del Congreso de la República encaminada a disminuir la gran diferencia existente entre la asignación mensual de los congresistas y la remuneración que devenga la ciudadanía en general.

**B. JUSTIFICACIÓN**

**1. Aumento del salario de los congresistas y desigualdad salarial**

Como se ha indicado, el artículo 187 constitucional establece una fórmula para fijar el aumento anual de los salarios de los congresistas consistente en el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central. Revisando los aumentos anuales, podemos constatar la gran diferencia existente entre el aumento del salario de los congresistas y el aumento del salario mínimo:

Año	Salario Mínimo	Porcentaje de aumento SM	Salario Congresistas	Porcentaje de aumento SC	Número de salarios de diferencia
1991	51.716	-	714.665	-	13,8 salarios
1992	65.190	26,1%	2.680.000	27,5%	41,1 salarios
1993	81.510	25%	3.407.401	26,8%	41,8 salarios
1994	98.700	21,1%	4.320.585	26,8%	43,7 salarios
1995	118.934	20,5%	5.227.908	21%	43,9 salarios
1996	142.125	19,5%	6.351.909	21,5%	44,6 salarios
1997	172.005	21%	7.920.195	24,69%	46 salarios
1998	203.826	18,5%	9.315.733	17,62%	45,7 salarios
1999	236.460	16%	11.076.407	18,9%	46,8 salarios
2000	260.100	10%	12.771.097	15,3%	49,1 salarios
2001	286.000	10%	13.335.452	4,419%	46,6 salarios
2002	309.000	8%	14.086.105	5,629%	45,5 salarios
2003	332.000	7,4%	14.963.669	6,23%	45 salarios
2004	358.000	7,8%	15.852.511	5,94%	44,2 salarios
2005	381.500	6,6%	16.756.104	5,7%	43,9 salarios
2006	408.000	6,9%	17.660.934	5,4%	43,2 salarios
2007	433.700	6,3%	18.543.981	5%	42,75 salarios
2008	461.500	6,4%	19.599.134	5,69%	42,4 salarios
2009	496.900	7,7%	21.059.320	7,67%	42,3 salarios
2010	515.000	3,6%	21.480.507	2%	41,7 salarios
2011	535.600	4%	22.161.439	3,17%	41,3 salarios

2012	566.700	5,8%	23.269.511	5%	41 salarios
2013	589.500	4%	24.069.982	3,44%	40,8 salarios
2014	616.000	4,5%	24.777.640	2,94%	40,2 salarios
2015	644.350	4,6%	25.932.278	4,66%	40,2 salarios
2016	689.455	7%	27.929.064	7,7%	40,5 salarios
2017	737.717	7%	29.814.276	6,75%	40,4 salarios
2018	781.242	5,9%	31.331.823	5,09%	40,1 salarios
2019	828.113	6%	32.741.755	4,5%	39,6 salarios
2020	877.803	6%	34.418.133	5,12%	39,2 salarios
2021	908.526	3,5%	34.418.133	-	37,8 salarios
2022	1'000.000	10,07%	34.418.133	- *	34,4 salarios
<b>Aumento entre 1991 a 2022</b>		<b>1833,64%</b>		<b>Aumento entre 1991 a 2022</b>	<b>4715,98 %</b>

Fuente: Elaboración propia.

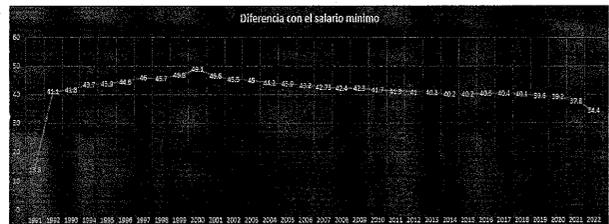
\*A la fecha aún no ha sido expedido el decreto por el cual se aumenta el salario de los congresistas en 2022.

En tal sentido, como se puede apreciar a continuación, desde 1991 el salario mínimo ha aumentado apenas en un 1833%, mientras que el salario de los congresistas ha aumentado un 4715%. Veamos:



Fuente: Elaboración propia.

Cabe, además, destacar dos importantes hitos en la ampliación y disminución de la diferencia entre el salario mínimo y el salario de los congresistas. De un lado, con ocasión del decreto 801 de 1992 se produjo el aumento más pronunciado en la diferencia entre ambos salarios, mientras que con la aparición de la ley 644 de 2001 inició un proceso lento hacia la reducción de la brecha existente, tal como se refleja en la siguiente gráfica:



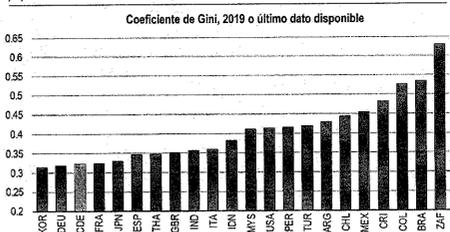
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la gran diferencia entre el salario mínimo y el salario de los congresistas adquiere aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que no sólo evidencia la existencia de un privilegio excesivo en favor de los congresistas, también guarda una estrecha relación con la desigualdad económica latente en nuestro país. De esta manera, según datos del DANE, para el 2021 la pobreza monetaria alcanzó el 39,3% del país, mientras que la pobreza extrema estuvo en el 12,1%. Así, para el año 2021, en todo el país 19.621.330 personas se encontraban en situación de pobreza monetaria, pues tenían ingresos menores a \$354.031 pesos mensuales; mientras que 6.110.881 personas estaban en condición de

pobreza monetaria extrema, toda vez que no tenían ingresos mensuales superiores a \$161.099 pesos<sup>62</sup>.

Esta situación se puede contrastar con el último informe de la OCDE sobre Colombia, presentado en febrero de 2022<sup>63</sup>, en el cual se estableció que nuestro país es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos:

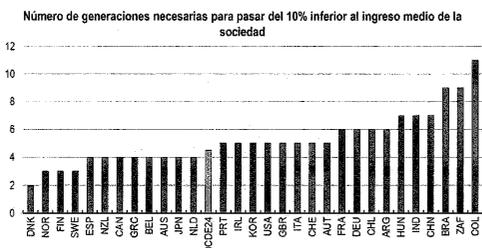
**Las disparidades de ingresos son altas**



Fuente: OCDE, 2022.

Y, a su vez, la movilidad social intergeneracional es de las más altas del planeta:

**La movilidad social entre generaciones es baja**



Fuente: OCDE, 2022.

Con fundamento en lo anterior, se puede afirmar que Colombia es uno de los países más desiguales en materia de ingresos, persistiendo, además, la dificultad de escala generacional, lo que da cuenta de la inaplazable necesidad de que el Legislativo autorregule la asignación salarial de los congresistas en consonancia con la realidad del país.

**2. Comparativo en el ámbito internacional**

Colombia es uno de los países en los que se presenta una mayor diferencia entre el salario mínimo y el salario de los congresistas. Tan es así que en la actualidad, aun cuando el gobierno Nacional no ha expedido el Decreto para reajustar la asignación salarial de los congresistas para el año 2022, dicho salario es el más alto de la región, tal como puede evidenciarse en la siguiente tabla:

<sup>62</sup> DANE. Pobreza Monetaria 2021. Bogotá D.C., 26 de abril de 2022. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf).  
<sup>63</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022. París, 10 de febrero de 2022.

Pais	Salario mínimo mensual	Salario congresistas mensual	Cantidad de salarios de diferencia
Perú	1.025 soles	15.600 soles	15,2
Colombia	1.000.000 pesos	34.418.133 pesos	34,4
Brasil	1.212 reales	33.763 reales	27,8
México	Mínimo general: 5.255 pesos	Senado: 105.600 pesos	Senado: 20 (MG) y 13,3 (MF)
	Mínimo frontera: 7.914 pesos	Cámara: 74.994 pesos	Cámara: 14,2 (MG) y 9,4 (MF)
Argentina	38.940 pesos (actual)	Senado: 298.838 pesos	Senado: 7,6 (actual) – 6,2 (final)
	47.850 pesos (final de año)	Cámara: 271.671 pesos	Cámara: 6,9 (actual) – 5,6 (final)
Chile	350.000 pesos	7.012.388 pesos	20
Paraguay	2.289.324 guaraníes	32.774.840 guaraníes	14,3
Uruguay	19.364 pesos	289.008 pesos	14,9
Panamá	Mínimo más bajo: 326 dólares	2.000 dólares	Entre 6,1 y 4,9
	Mínimo más alto: 403 dólares		
Bolivia	2.164 bolivianos	22.632 bolivianos	10,4
Costa Rica	Mínimo más bajo: 326.000 colones	4.000.714 colones	Entre 12,2 y 5,7
	Mínimo más alto: 696.000 colones		
El Salvador	Mínimo más bajo: 243 dólares	4.025 dólares	Entre 16,5 y 11
	Mínimo más alto: 365 dólares		
Ecuador	425 dólares	4.759 dólares	11,1
Nicaragua	Mínimo más bajo: 4.723 córdobas	96.251 córdobas	Entre 20,3 y 9,1

Guatemala	Mínimo más alto: 10.571 córdobas	24.150 quetzal	Entre 8,9 y 8,1
	Mínimo más bajo: 2.704 quetzal		
	Mínimo más alto: 2.959 quetzal		
Honduras	Mínimo más bajo: 7.408 lempiras	Diputados general: 90.892 lempiras	Diputados: entre 12,2 y 6,3
	Mínimo b: 14.220 lempiras	Junta Directiva: 151.911 lempiras	
República Dominicana	Mínimo más bajo: 11.900 pesos	255.568 pesos	Entre 21,4 y 12,1
	Mínimo más bajo: 21.000 pesos		

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, teniendo en cuenta que en los últimos dos años se ha presentado una situación extraordinaria de pandemia en la región y el planeta, es relevante emplear el promedio de salarios de la región del año 2018 como parámetro para fijar el tope salarial; máxime si se tiene presente que el salario del Congreso colombiano no ha aumentado realmente en los últimos dos años. Así, se tiene que el promedio en dicho momento era el siguiente:

Pais (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71,3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39,7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32,5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18,9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15,2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16,4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11,5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8,7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7,6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0,9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25,4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23,2

Fuente: Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2021.

En consecuencia, ante la realidad regional descrita, el tope salarial de 25 SMMMLV planteado en el presente proyecto no solo se orienta a materializar un mandato de igualdad de ingresos y a cumplir con el querer ciudadano manifestado en la Consulta Anticorrupción, también permite que la remuneración de la labor congresional sea acorde con el promedio de las asignaciones salariales existentes en la región.

### 3. Repercusiones presupuestarias

El tope salarial propuesto en la presente iniciativa, permitirá materializar criterios de eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos, ello por cuenta de la reducción en los gastos de funcionamiento que actualmente se destinan para el Congreso de la República. Actualmente, los gastos del Congreso se pueden evidenciar de la siguiente manera:

Año	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto Congreso de Funcionamiento	472.793.488,89 2	516.247.000.000	549.238.700,00	612.014.429,179	662.614,000.000
Presupuesto para Deuda	0	0	0	0	4.764.294,351
Presupuesto Congreso Inversión	79.647.000.000	90.000.000.000	83.641.129,558	84.867.900,257	209.033,450.966
<b>Total presupuesto del Congreso</b>	<b>552.440.488,89 2</b>	<b>606.247.000,000 (+9,74%)</b>	<b>632.879.829,558 (+4,39%)</b>	<b>696.882.329,436 (+10,11%)</b>	<b>876.411,785.317 (+25,76%)</b>
Fondo de Previsión Social del Congreso	195.752.573,762	130.304.296,867	236.310.966,000	267.504.966,777	276.284,079.927
<b>Total</b>	<b>748.193.062,654</b>	<b>736.551.296,867 (-1,36%)</b>	<b>869.190.795,558 (+18,01%)</b>	<b>964.387.296,213 (+10,95%)</b>	<b>1.152.695.825,244 (+19,53%)</b>
El presupuesto asignado al Congreso durante entre el 2018 y el 2022 es de <b>3,364,861,393,203 (3.35 billones)</b>					
Si se cuentan únicamente 4 años (2018-2021) sería de <b>2,488,449,647,886 (2.5 billones)</b>					
Si adicionalmente se le suma a esto lo que el Estado costea del fondo de previsión social del Congreso, se tiene que durante los últimos 4 años (2018-2021) se dispuso de un presupuesto de: <b>3,318,322,451,292 (3.3 billones)</b>					

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, el presente proyecto supondría una reducción de gastos, por cada cuatrienio del Congreso del República, superior a \$150 mil millones:

	Gastos 2022	Con el proyecto	Ahorro
<b>Remuneración mensual: asignación básica + gastos de representación + prima de servicios</b>			
Remuneración total mensual por congresista	34.418.133	25.000.000	9.418.133
Remuneración total mensual por el Senado (108)	3.717.158.364	2.700.000.000	1.017.158.364
Remuneración total mensual por la Cámara de Representantes (187)	6.436.190.871	4.675.000.000	1.761.190.871
<b>Prima de navidad y prima de vacaciones: 1.5 salarios (sobre la remuneración mensual) *</b>			
Primas por congresista	51.627.200	37.500.000	14.127.200
Primas por Senado	5.575.737.600	4.050.000.000	1.525.737.600
Primas por Cámara	9.654.286.400	7.012.500.000	2.641.786.400
<b>Ahorro anual (remuneración + primas)</b>			
Por congresista	464.644.796	337.500.000	127.144.796
Por Senado	50.181.637.968	36.450.000.000	13.731.637.968
Por Cámara	86.888.576.852	63.112.500.000	23.776.076.852
Por el Congreso en total	137.070.214.820	99.562.500.000	37.507.714.820
<b>Ahorro en el cuatrienio (manteniendo las asignaciones y salario mínimo a la fecha del 2022) **</b>			
Por congresista	1.858.579.184	1.350.000.000	508.579.184
Por Senado	200.726.551.872	145.800.000.000	54.926.551.872
Por Cámara	347.554.307.408	252.450.000.000	95.104.307.408

Por el Congreso en total	548.280.859.280	398.250.000.000	150.030.859.280
--------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

Fuente: Elaboración propia

\* Se toma el valor sin considerar que la prima de navidad en el primer período se da en proporción al período efectivamente trabajado (art. 32, Decreto 1045 de 1978). Igualmente, no se tiene presente que la prima de vacaciones se contabiliza en cada año de servicio (art. 25, Decreto 1045 de 1978).

\*\* El valor variará dependiendo del incremento del salario mínimo del 2023 y el potencial incremento del salario de los congresistas en 2023, con su respectivo retroactivo.

En virtud de lo anterior, en el actual contexto socio económico que afronta el país, es indispensable que desde el Congreso de la República se adopten medidas (como la fijación de un tope de 25 SMMLV a las asignaciones salariales de los Congresistas) que se orienten a afianzar la eficiencia, la austeridad y la calidad del gasto público.

#### 4. Congelamiento de las remuneraciones de los congresistas

El congelamiento de los salarios de los congresistas implica un ahorro real de entre el 6 y el 8 por ciento en los gastos salariales de los congresistas, que se estima para 2023 en un total de 8.000 a 10.500 millones de pesos al año, una suma que si bien es muy pequeña en términos macrofiscuales, es importante en la simbología y el mensaje que se le envía a la sociedad.

#### 5. Déficit de legitimidad del Congreso de la República

Como se ha mencionado, la labor del Congreso de la República carece de credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía, lo que se ve reflejado en que para mayo de 2022, la opinión desfavorable respecto del Congreso alcanzaba el 67,4%.

Teniendo en cuenta esta preocupante realidad, establecer un tope a la asignación salarial y no salarial que perciben los Congresistas, constituye una medida de austeridad en el gasto público necesaria en el proceso de dotar de una mayor confianza y legitimidad ciudadana la labor desempeñada por las instituciones públicas y, en particular, por el Congreso de la República.

#### 6. Reducción de salarios y lucha contra la corrupción

Una de las discusiones planteadas en torno a la relación entre reducción de salarios en el sector público y lucha contra la corrupción, consiste en que el costo moral de la corrupción es mayor cuando el salario es más alto, por lo que ante un salario bajo el reproche por la actuación corrupta sería menor<sup>64</sup>.

No obstante, cabe precisar que la evidencia demostrada establece dicha relación cuando existe una falta de asimetría entre el aumento de los salarios, el aumento de la inflación y los costes de vida, por lo que cuando los funcionarios públicos reciben malos pagos puede existir una tentación hacia la corrupción<sup>65</sup>. Más aún, como lo ha advertido el Banco Mundial, establecer asignaciones salariales elevadas no incide positivamente en la disminución de la corrupción, los grandes avances para frenar la corrupción se dan cuando se plantean reformas salariales acompañadas con fuertes procesos de rendición de cuentas<sup>66</sup>.

En estos términos, la fijación de un tope de 25 SMMLV a la asignación salarial de los Congresistas no podría ser calificada como un ingreso bajo que dé lugar a un incentivo negativo en la labor de los Congresistas, prueba de ello es que, pese a la reducción propuesta, la remuneración salarial percibida por los congresistas de nuestro país seguiría siendo alta en comparación con el promedio regional.

### VI. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

#### A. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

<sup>64</sup> SUSAN ROSE-ACKERMAN & BONNIE J. PALIFKA. *Corrupción y Gobierno. Causas, consecuencias y reformas*, 2019.

<sup>65</sup> 소제트. *The Relationship between Low Pay and Intention of Corruption in the Cambodia Public Sector*. 2015. Tesis Doctoral. 서울대학교 행정대학원.

<sup>66</sup> Banco Mundial. *ROLE OF PARLIAMENT IN CURBING CORRUPTION*. Washington, 2006.

Este proyecto de reforma constitucional tiene por objeto reducir el número de períodos constitucionales que un ciudadano puede ser elegido como miembro de un cuerpo colegiado de elección popular.

En tal sentido, propone la modificación del artículo 126 de la Constitución Política y establece que podrán ser reelegidos máximo por tres períodos, continuos o discontinuos. Adicionalmente, se modifica el artículo 136 con el objeto que se prohíba referirse a los Senadores de la República y Representantes a la Cámara como honorables u otro calificativo de similar condición. Asimismo, se modifica el artículo 138 con el propósito ampliar el período de sesiones del Congreso de la República, lo anterior, a efecto de que sus Cámaras puedan, durante períodos de sesiones ordinarias más amplios, discutir y votar iniciativas legislativas y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Además, reforma el numeral 2 del artículo 183, fortaleciendo las causales de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario y se incorpora una causal de pérdida de investidura de los congresistas, en el artículo 183 superior, cuando éste obtiene cuotas o prebendas burocráticas como contraprestación a la aprobación de un proyecto de acto legislativo o de ley. Finalmente, se modifica el artículo 187 para establecer un tope a los factores salariales y no salariales de los Congresistas, conforme al cual éstos no podrán recibir un monto superior a los veinticinco (25) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLM), como remuneración mensual y durante el período constitucional 2022-2026 la remuneración de los congresistas no se aumentará bajo ninguna circunstancia en ninguno de sus componentes.

#### B. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Esta iniciativa legislativa se compone de siete artículos, incluida la vigencia. El primero relacionado con el objeto del proyecto, referido en el numeral anterior.

El segundo adiciona un inciso al artículo 126 de la Constitución Política y, en tal sentido, establece que los congresistas de la República no podrán

ser elegidos para más de tres períodos, consecutivos o no, en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República.

El tercero modifica el artículo 138 de la Constitución Política y establece que cada legislatura se conformará por dos períodos por año, los cuales irán, el primero, del 20 de julio al 20 de diciembre y, el segundo, del 1 de febrero al 20 de junio.

El cuarto modifica el artículo 183 de la Constitución Política, en el sentido de modificar la causal segunda de pérdida de investidura e incorporar una nueva. En tal sentido, establece, en primer lugar, que la pérdida de investidura se causará por inasistencia a seis (6) sesiones de plenaria en las que se discutan o voten actos legislativos, proyectos de ley o mociones de censura o a seis (6) sesiones de las comisiones constitucionales permanentes en las que se voten actos legislativos o proyectos de ley. En segundo lugar, establece como causal de pérdida de investidura, que el Congresista obtenga prebenda como contraprestación a su participación o no en la discusión o votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o moción de censura.

Para ello, define que, se entiende por prebenda, la dádiva en dinero o en especie, la utilidad o la aceptación de promesa de conseguir, para sí o para un tercero, cargos, contratos estatales o recursos públicos, debidamente comprobada, que obtiene el congresista como contraprestación a la conducta descrita en el inciso anterior.

El quinto modifica el artículo 187 para establecer un tope a los factores salariales y no salariales de los Congresistas, según el cual éstos no podrán recibir un monto superior a los veinticinco (25) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLM). Disposición que empezará a regir a partir del 20 de julio de 2026. Asimismo, prevé como un párrafo transitorio que a partir de su promulgación se congelarán sus salarios durante el período constitucional 2022-2026.

En tal sentido, el poder de reforma constitucional atribuido al Congreso de la República tiene límites competenciales que se derivan en esencia de la ausencia de competencia para sustituir la Constitución Política:

*"En ese sentido, tales límites son los ejes definitorios de la Carta Política que no se pueden sustituir mediante un acto legislativo, pues existe una limitación competencial para el Congreso de la República que se deriva de la ausencia de habilitación para cambiar o sustituir la Constitución por otra diferente, ya que terminaría usurpando competencias que son propias del constituyente originario. Además, de acuerdo con el artículo 374 Superior, el Congreso de la República es uno de los titulares que puede reformar el texto constitucional, lo cual implica que dentro de ese poder de reforma que ejerce debe respetar los pilares básicos que fundan la Carta Política, es decir, tiene claros límites para que la Constitución conserve su identidad en conjunto y por ello está sujeto a controles con el fin de verificar que no la sustituya"<sup>70</sup>.*

Luego, dado que una reforma constitucional implica la inclusión de disposiciones normativas nuevas respecto de las existentes o de disposiciones contrarias a las que modifica, la jurisprudencia constitucional ha concebido el juicio de sustitución como un mecanismo tendiente a determinar si un eje definitorio o pilar esencial de la Constitución ha sido sustituido o reemplazado por otro:

*"8.1. La primera etapa tiene por objeto determinar si el elemento de la Constitución presuntamente sustituido es, en efecto, un eje definitorio de la Carta. Para llegar a tal conclusión, ha dicho la jurisprudencia, es necesario (a) presentar con claridad el que se considera eje definitorio, (b) caracterizar su proyección en la Constitución Política y (c) formular las razones por las cuales el presunto eje es esencial y definitorio. El resultado de esta etapa se conoce como premisa mayor.*

*8.2. La segunda etapa, establecida la existencia de un eje definitorio e identificado su alcance, exige que la Corte determine (d) la forma en*

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia de C-084 de 24 de febrero de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

El sexto contiene la vigencia de esta reforma constitucional y, en consecuencia, dispone que empezará a regir a partir de su promulgación, con excepción del artículo 5 que entrará en vigencia a partir del 20 de julio de 2026.

## VII. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

Los congresistas cuentan con iniciativa para presentar proyectos de acto legislativo, para ello deben surtir el trámite que para el efecto prevé el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y siguientes) y el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (artículo 219 y siguientes). Sin embargo, esta competencia, conforme a lo reglado por la Corte Constitucional, no la faculta para "derogarla, destruirla, subvertirla o sustituirla"<sup>71</sup>. Es así como ese Alto Tribunal determinó que "el poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad"<sup>72</sup>.

Para la Corte Constitucional "[...] la sustitución de la Constitución consiste en reemplazarla, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución. Si bien todo cambio de una parte de la Constitución conlleva, lógicamente, que ésta deje de ser idéntica a lo que era antes del cambio, por menor que éste sea, la sustitución exige que el cambio sea de tal magnitud y trascendencia material que transforme a la Constitución modificada en una Constitución completamente distinta. En la sustitución no hay contradicción entre una norma y otra norma sino transformación de una forma de organización política en otra opuesta"<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1200 de 9 de diciembre de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda y Espinosa y otro.

*que el acto reformatorio lo impactó a fin de establecer si fue reemplazado. En este paso debe establecerse si se produjo su relevo por otro o si se eliminó. Por lo tanto no puede calificarse como reemplazo la violación, afectación, alteración, o modificación del eje definitorio identificado. A la conclusión de este análisis se le denomina premisa menor.*

*8.3. Solo después de establecida la existencia de un eje definitorio relevante y de constatado su reemplazo o su eliminación (e) debe evaluarse si el nuevo eje se opone o es integralmente diferente al anterior, de manera que sea incompatible con la identidad de la Carta al punto que, después de la reforma, ella resulte irreconocible. La conclusión que se desprende de esta comparación se conoce como premisa de síntesis"<sup>74</sup>.*

Por consiguiente, tenemos que los elementos esenciales que se analizan en este caso son el principio democrático, el sistema de pesos y contrapesos y el derecho a la igualdad de participación política, elementos definitorios del sistema democrático. Estos mandatos consustanciales no son sustituidos mediante las reformas constitucionales propuestas, las que no solamente no alteran el sistema democrático, sino que por el contrario fortalecen este eje axiológico de la Carta Política.

Bajo esta consideración, las reformas constitucionales incluidas en esta iniciativa legislativa tampoco reemplazan ni eliminan elementos definitorios del sistema democrático. Los alcances de la reforma son consustanciales a principios constitucionales básicos, como paso seguido se expone:

- a) La ampliación de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República es compatible con los ejes definitorios de la Carta Política, ya que desarrolla principios constitucionales como el principio democrático, en tanto se contará con mayor tiempo para

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 10 de febrero de 2016. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

el debate legislativo, así como el ejercicio de control político como desarrollo del sistema de pesos y contrapesos.

- b) Los límites establecidos a la reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, en términos de la Corte Constitucional fortalecen el principio democrático y con él, el ejercicio efectivo de otros derechos como la libertad de expresión, el libre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, la libertad de información, el derecho al voto, el derecho a ser elegido y el derecho a la oposición política. Asimismo, según este Alto Tribunal, la alternancia permite el ejercicio efectivo de la igualdad política y de la libertad política.
- c) Con relación a las modificaciones propuestas sobre las causales de pérdida de investidura de los congresistas, se tiene que, por una parte, el fortalecimiento de la causal de ausentismo parlamentario, lejos de sustituir elementos axiales de la Carta política, desarrolla el principio democrático como uno de los fundamentos constitucionales de la pérdida de investidura. En tal sentido, se propone que las inasistencias comprendan las que se presente no solamente en un período sino en una legislatura. Además, resalta la importancia capital de las Comisiones Constitucionales Permanentes en el quehacer congresional, por lo que establece que las inasistencias a estas células legislativas también constituyen causal de pérdida de investidura, cuando en éstas se votan proyectos de ley o de acto legislativo. Asimismo, prevé que las inasistencias a Plenarias comprenden aquellas en las que se discutan o voten actos legislativos, proyectos de ley o mociones de censura. De forma análoga, la incorporación de una nueva causal de pérdida de investidura de los congresistas busca fortalecer el sistema democrático, el interés general como principio fundante de la Carta Política, y que los servidores públicos actúen en cumplimiento del mandato superior contenido en el artículo 123 de la Constitución

*"El juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe ponderar de una parte el principio de unidad de materia y, de otra, el principio democrático y de libre configuración del legislador. En esta medida, la jurisprudencia indica que el juicio de constitucionalidad por violación al principio de unidad de materia debe limitarse a constatar que no existe ninguna relación de conexidad razonable (causal, temática, sistemática y teleológica) entre la norma demandada y la ley que integra, habiendo señalado la Corte, que el principio de unidad de materia no puede ser entendido de forma excesivamente estricta o rígida pues ello limitaría de manera desproporcionada la facultad de configuración del legislador y en consecuencia el principio democrático y el principio de conservación del derecho. En consecuencia, la Corte ha considerado que el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia debe limitarse a la verificación de una relación de conexidad entre la norma cuestionada y la ley de la cual hace parte"<sup>74</sup>.*

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C – 245 de 2019 explicó que, a partir del fallo C- 674 de 2017, cambió su posición frente a la exigencia del cumplimiento del principio de unidad de materia frente a actos legislativos, toda vez que este criterio no es compatible con el proceso de reforma constitucional. En el mismo sentido, destaca que así lo comprendió el legislador en la Ley 5 de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) que reconoció un trámite específico para las reformas constitucionales, por ello, organizó el proceso legislativo constituyente en un capítulo diferente al procedimiento legislativo ordinario, y en el artículo 227 señala explícitamente que el proceso de reforma constitucional se debe regir por unas reglas diferentes al procedimiento legislativo ordinario.

En este contexto, la Corte en la sentencia C – 674 de 2017 precisó que:

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 277 de 2011. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Política, en el sentido de estar "al servicio del Estado y de la comunidad" y no de intereses particulares.

- d) Frente a la modificación del régimen salarial y prestacional de los congresistas, si bien la Constitución estableció en su artículo 187 que una autoridad independiente certifique el reajuste de la asignación salarial de los miembros del Congreso, este mecanismo no es un elemento esencial del texto constitucional, lo que por se permite modificar su caracterización<sup>75</sup>. Por tanto, esta medida permite materializar elementos axiales o esenciales de la Carta Política, como son los principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

Con base en lo anterior, comparadas la premisa mayor y la premisa menor, en este caso, la reforma constitucional es compatible con los principios analizados como elementos definitorios del sistema democrático, pilar esencial de la Constitución Política.

Ahora bien, el principio de unidad de materia se ha establecido en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual las disposiciones que integran un proyecto de acto jurídico general, impersonal y abstracto emanado de una corporación colegiada de elección popular deben guardar correspondencia conceptual con el núcleo temático, de manera que se contribuya a consolidar el principio de seguridad jurídica y coherencia interna de las normas<sup>76</sup>. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el examen de juridicidad, que a partir del principio de unidad de materia se debe aplicar a los actos legislativos y a las leyes debe realizarse con flexibilidad, de manera que se pueda armonizar dicho estándar con el principio democrático. En este sentido, la Corte Constitucional ha explicado que el principio de unidad de materia en el control de constitucionalidad requiere un ejercicio de ponderación frente al principio democrático y de libre configuración del legislador:

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>76</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 70001-23-31-000-2005-00832-01 (18 de julio de 2013) C.P.: María Elizabeth García González.

*"[A]un cuando en la Sentencia C-222 de 1997, reiterada en varias oportunidades, se señaló que el principio de unidad de materia también rige respecto del proceso de aprobación de los actos legislativos, tal afirmación no tuvo su origen en un caso en el que se verificara su exigibilidad como parte de la ratio decidendi. Además, el argumento que fue expuesto para ampliar su aplicación al citado acto de reforma, en ningún momento examinó si dicha exigencia es o no realmente compatible con el proceso de aprobación de los actos legislativos, entrando tan sólo a determinar de forma directa lo que sería su alcance". El resto de providencias siguen lo expuesto, sin entrar a analizar la compatibilidad del requisito, lo cual se reafirma con lo señalado en la Sentencia C-1057 de 2005, en donde expresamente se afirma que este principio es obligatorio, porque así se concluyó en el referido fallo del año 1997.*

*Bajo este contexto, la Corte entiende que pese a que este principio ha sido mencionado como parte de los requisitos de los actos legislativos, tanto con una descripción general sobre su alcance, como con una reseña particular sobre su contenido (en los cuatro casos examinados por la Sala Plena), al día de hoy no se ha explorado de forma directa si el mismo es efectivamente compatible con la naturaleza del proceso que rige la aprobación del citado acto de reforma constitucional"<sup>75</sup>.*

En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que resulta imposible exigir el cumplimiento del principio de unidad de materia, dado que la naturaleza del acto de reforma es multitemático y por tanto, no es posible restringirlo a una materia principal, especialmente, si se considera que la

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 674 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

estrecha relación entre todas las disposiciones constitucionales impide que puedan ser separadas materialmente, en virtud del principio de unidad constitucional. Así pues, agrega este pronunciamiento que, "Por esta razón, la Carta Política no puede entenderse como un conglomerado de normas jurídicas yuxtapuestas las unas a las otras, que puedan modificarse sin impactar en el conjunto de valores, principios o preceptos instrumentales que allí se consagran, sino que, por el contrario, su concepción parte de la idea de ser un orden normativo cerrado, en el que cada mandato se explica por sí mismo y respecto del resto de la Constitución, a fin de lograr un orden armónico, lógico y estructurado para la sociedad"<sup>76</sup>.

Con base en este análisis, la Corte reafirmó en la sentencia C – 245 de 2019 que en consideración de los alcances que tienen los actos legislativos, resulta claro que respecto de su aprobación no es lícito requerir el cumplimiento del requisito de unidad de materia, en la medida en que resulta imposible reducir su contenido pluritemático a un solo eje principal, como lo pretende el artículo 158 de la Carta.

En consecuencia, las reformas constitucionales, son resultado de la actuación de un órgano constituido, que reflejan la soberanía popular y, por tanto, están dotadas de la capacidad de pronunciarse en un mismo acto sobre diferentes materias que se consideren relevantes. De acuerdo con lo anterior, una reforma puede referirse a diferentes áreas o temas en consideración a la estrecha relación que existe entre las partes que integran una Constitución<sup>77</sup>.

No obstante, lo anterior, esta iniciativa legislativa y los asuntos que en ella se desarrollan, regulan una misma materia, por cuanto todas las reformas constitucionales que contiene se refieren de manera exclusiva al funcionamiento del Congreso, a las funciones, prohibiciones, causales de pérdida de investidura y régimen salarial y prestacional de los congresistas.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 245 de 2019. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

que se estima para 2023 en un total de 8.000 a 10500 millones de pesos al año, una suma que si bien es muy pequeña en términos macrofiscales, es importante en la simbología y el mensaje que se le envía a la sociedad.

**IX. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 291 de la ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa tiene el carácter de general y entra en vigencia a partir del 20 de julio de 2026, fecha a partir de la cual produce efectos jurídicos, por ello, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

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

En consecuencia, guardan relación estrecha entre sí, y entre las disposiciones de la Constitución Política que se busca modificar.

**VIII. IMPACTO FISCAL**

Según lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, esta iniciativa es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por cuanto no reviste impacto fiscal alguno, en tanto no conlleva, de forma directa, erogaciones a cargo del Estado para efectos de proceder con su implementación.

Sobre el impacto fiscal: el impacto fiscal de esta medida se analiza en términos del ahorro real causado por el incremento de las asignaciones de los congresistas, en este sentido hay que señalar que estas asignaciones están compuestas por tres elementos clave: a. Un salario básico, B. Una prima técnica mensual y c. Unos gastos de representación.

El descontrol de las asignaciones de los congresistas, ha sido causada por el mismo ejecutivo, desde 2012 el gobierno nacional incrementó de manera notoria el valor de dichos gastos de representación pues en la ley no existe una definición clara y taxativa de los componentes de la asignación que se entrega a los miembros del congreso. De esta manera en 2011 los gastos de representación eran apenas el 15% de la asignación total y hoy representan el 43% de la misma, de tal manera que mientras el salario de los congresistas se ha ajustado por un factor inferior a la del salario mínimo nacional, los gastos de representación han crecido a tasas promedio del 12% anual.

Esto sin contar nuevas primas y prestaciones extraordinarias creadas por el gobierno de turno, que generan nuevas distorsiones en el control del crecimiento de las remuneraciones que reciben los congresistas.

El congelamiento de los salarios de los congresistas implica un ahorro real de entre el 6 y el 8 por ciento en los gastos salariales de los congresistas,

congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

De las y los congresistas,



Iván Cepeda Castro  
Senador  
Pacto Histórico

Gustavo Bolívar  
Senador  
Pacto Histórico

Catherine Juvinao  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Roy Leonardo Barreras  
Senador  
Pacto Histórico

GABRIEL TORRES  
CONGRESISTA YANEC  
UP/PH

ALVARO VARELA BLANCO  
PACTO HISTÓRICO.

Alvaro Pez Zamor  
Senadora  
Partido Histórico

Martha Peralta E.  
Senadora

Umbyri  
Clara Zayas Obregón  
Senadora Partido Histórico

Jahel Quiroga  
Senadora Partido Histórico

Acuña  
P. H.

Concepción  
Concepción de los Ríos

Sañudo  
Senadora  
AIDA CUBELUÉ

Glenn  
Glenn Lois Flores  
63 326 208

Rufo  
Roberto Díaz G.  
79-344.835

Luis

Inelda  
Inelda Daza Cites  
Senadora Comunes

Armando Posada  
Senador AIPO

Wilson

Humberto de la Calle

Alexander López  
Pdo Democrático Alternativo

Andrés  
Andrés Pachilla Villarraga  
Daniel Carvalho

Andrés

Carolina Espino

Proceso

Bernice Padoya

Esteban Morales  
Gustavo Novales

Alvaro Pez Zamor  
Senadora  
Partido Histórico

Martha Peralta E.  
Senadora

Umbyri  
Clara Zayas Obregón  
Senadora Partido Histórico

Jahel Quiroga  
Senadora Partido Histórico

Acuña  
P. H.

Concepción  
Concepción de los Ríos

Sañudo  
Senadora  
AIDA CUBELUÉ

Glenn  
Glenn Lois Flores  
63 326 208  
Alicia Uribe Uribe

Rufo  
Roberto Díaz G.  
79-344.835

Luis

Inelda  
Inelda Daza Cites  
Senadora Comunes

Armando Posada  
Senador AIPO

Wilson

Humberto de la Calle

Alexander López  
Pdo Democrático Alternativo

Andrés  
Andrés Pachilla Villarraga  
Daniel Carvalho

Andrés

Carolina Espino

Proceso

Bernice Padoya

Esteban Morales  
Gustavo Novales



**C O N T E N I D O**

Gaceta número 905 - martes 9 de agosto de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA****Págs.****OFICIO DE RETIRO DE FIRMA**

Proyecto de ley número 103 de 2022 Senado,  
por la cual se prohíbe progresivamente la  
exportación marítima de animales en pie con fines  
de consumo y se dictan otras disposiciones. .... 1

**OFICIOS****NOTA ACLARATORIA**

Proyecto de acto legislativo número 09 de 2022 Senado,  
por el cual se modifica la Constitución Política,  
se establece límites para reelección de Senadores  
de la República y Representantes a la Cámara, se  
modifican los periodos de sesiones del Congreso de  
la República, las causales de pérdida de investidura  
de los congresistas, el régimen salarial y prestacional  
de los congresistas y se dictan otras disposiciones.... 2