

David Pacero

Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2022

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

~~Eljach Pacheco~~  
Eljach Pacheco  
Santander.

**Asunto:** Radicación Proyecto de Acto Legislativo No. 28 de 2022 "Por medio del cual se modifican los artículos 138, 183 y 187 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones".

Respetado secretario:

En nuestra condición de senadores de la República y Representantes a la Cámara, nos permitimos respetuosamente radicar ante el Senado de la República, el Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifican los artículos 138, 183 y 187 de la Constitución Política, 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).

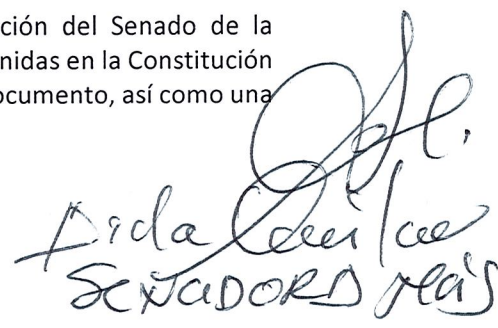
Cordialmente,



IVÁN CEPEDA CASTRO



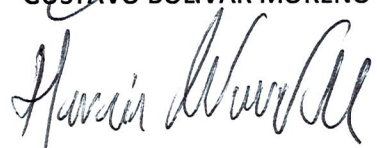
GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

  
PALOMA VALENCIA L.

PALOMA VALENCIA L.




CATHERINE JUVINAO C.

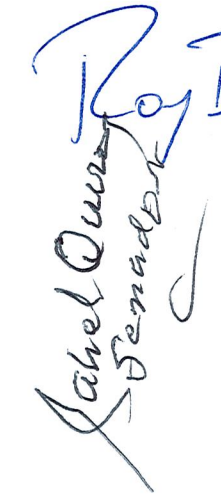


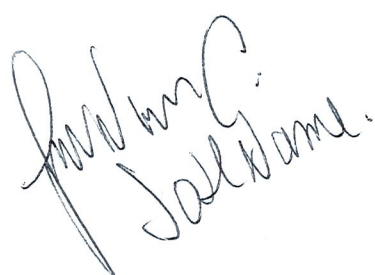
HERNÁN CADAVID MARQUEZ

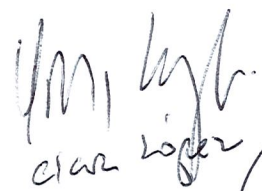


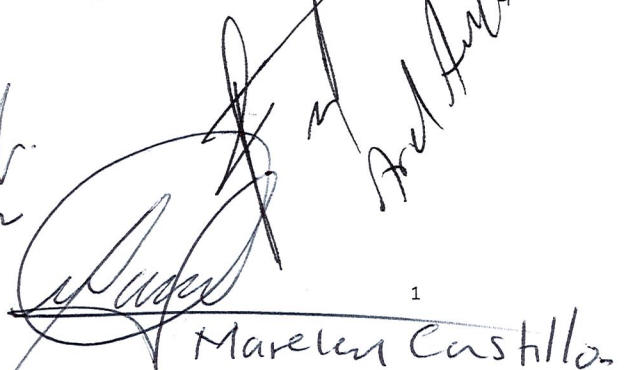
  
Alirio Cuatrecasas

Senador Jofa R. Hernandez  
Alianza Verde

  
Isabel Quintero  
Senador

  
Juan G. Salame

  
Clara López

  
Mirella Castillo

Gerardo Perote  
Senador AICO

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

*“Por medio del cual se modifican los artículos 138, 183 y 187 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente acto legislativo tiene por objeto modificar los artículos 138, 183 y 187 de la Constitución Política, con el propósito de ampliar los períodos 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.** 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 legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 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.

**PARÁGRAFO.** En las sesiones que se surtan del **1 de febrero al 16 de marzo de cada legislatura, no se podrán tramitar proyectos de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, o proyectos de iniciativa gubernamental, con excepción del Plan Nacional de Desarrollo.**

**ARTÍCULO 3.** 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.**

**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 o acto legislativo, moción de censura o en ejercicio de la función electoral.**

**Para efectos de la presente causal, se entiende por prebenda los cargos, contratos o recursos, o cualquier beneficio actual, real y directo que recibe el congresista o un tercero por él indicado a cambio de su participación o no, o su voto. Deberá comprobarse que la prebenda se recibe como contraprestación y que sin su existencia su participación o no, o su voto hubiera sido distinto.**

**ARTÍCULO 4.** 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 veintitrés (23) 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, durante el periodo constitucional 2022-2026, como medida de austeridad estatal y solidaridad, la remuneración mensual de los congresistas tendrá una sobretasa que será fijada por la ley.


**ARTÍCULO 5.** 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, con excepción del párrafo transitorio,

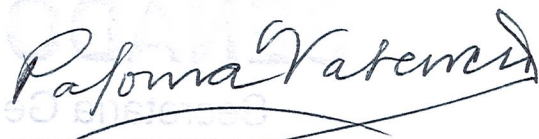
David Rucro

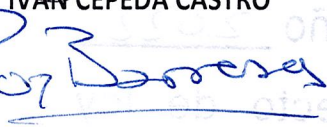
rige a partir del 20 de julio de 2026. Este acto legislativo deroga todas las normas que le sean contrarias.

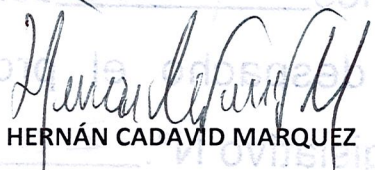
De las y los congresistas,

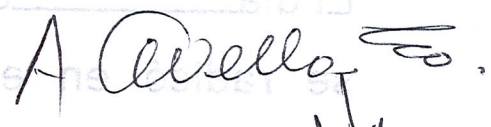
  
IVÁN CEPEDA CASTRO

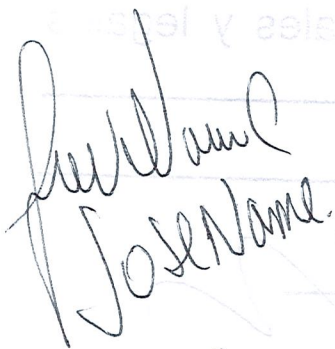
  
GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

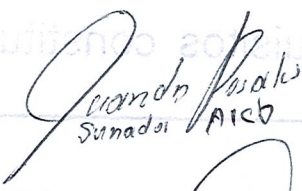
  
PALOMA VALENCIA L.

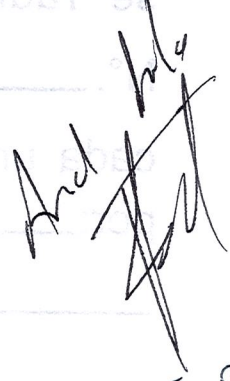
  
CATHERINE JUVINAO C.

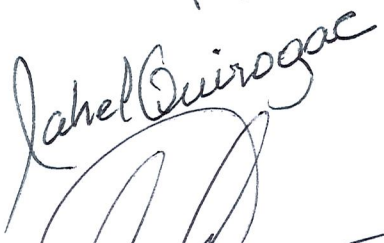
  
HERNÁN CADAVID MARQUEZ

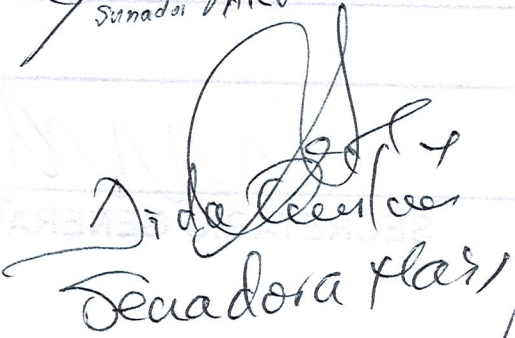
  
A. Cuello

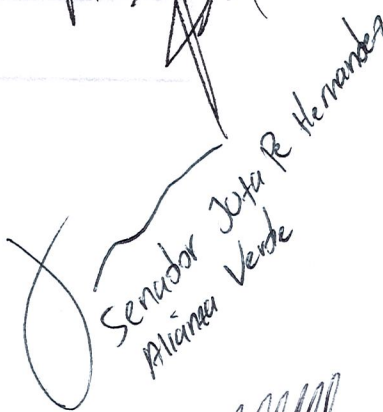
  
Jose Name


  
Grand Juror

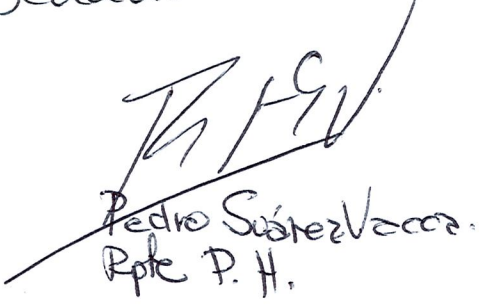
  
Senador

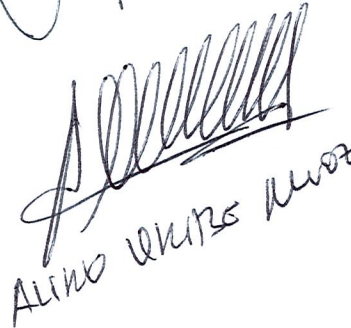
  
Label Quirogas

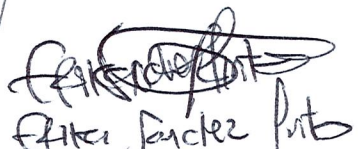
  
Senadora Clara

  
Senador

  
Maren Castillo

  
Pedro Suarez Vaca

  
Alvaro

  
Erika Sanchez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



## I. 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 Quirama. | 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 de 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 varias de las atribuciones conferidas al Congreso de la República, por mandato constitucional, y que se desarrollan en las sesiones de sus células 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 de Colombia” | congresistas Gabriel Santos García, Jairo Humberto Cristo Correa, César Augusto Lorduy 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 Ernesto Pulido Novoa, Santiago Valencia González, Nilton Córdoba Manyoma, Esteban Quintero Cardona y Julio César Triana Quintero. | 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.<br><br>La iniciativa se hundió en el último debate de la segunda vuelta, en plenaria del Senado de la República.<br><br>Sus ponentes, en la Cámara de 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   | Representantes Gabriel Santos García, Edward David Rodríguez, Juan  | Establecía como períodos de sesiones del Congreso, los   | Esta iniciativa legislativa fue acumulada con el proyecto  |



|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>el artículo 138 de la constitución nacional y se dictan otras disposiciones”.</p>  | <p>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.</p>  | <p>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.</p>  | <p>de acto legislativo 130 de 2020 Cámara.</p>   |
| <p>PAL 266 de 2020 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.</p> | <p>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.</p> | <p>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.</p> | <p>Fue retirado el 28 de julio de 2020, según lo reglado en el artículo 155 de la ley 5 de 1992.</p> |
| <p>PAL 130 de 2020 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución</p>   | <p>Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, Jaime Rodríguez Contreras, Eloy Chichí Quintero Romero, Oswaldo Arcos</p>  | <p>Dispone como períodos de sesiones del 20 de julio al 20 de diciembre y del 20 de enero al 20 de junio.</p>   | <p>Fue archivado, de acuerdo con lo pautado en los artículos 224 y 225 de la ley 5 de 1992.</p>      |

|                        |  |  |  |
|------------------------|--|--|--|
| Política de Colombia”. | Benavides, Harry Giovanni<br>González García, Atilano<br>Alonso Giraldo Arboleda,<br>Modesto Enrique Aguilera<br>Vides, Julio César Triana<br>Quintero, Fabián Díaz<br>Plata, Jairo Giovany<br>Cristancho Tarache, Norma<br>Hurtado Sánchez, María<br>Cristina Soto de Gómez,<br>Mauricio Andrés Toro<br>Orjuela, Faber Alberto<br>Muñoz Cerón, César<br>Augusto Lorduy<br>Maldonado, Jhon Arley<br>Murillo Benítez, Jorge<br>Enrique Benedetti<br>Martelo, Juan Diego<br>Echavarría Sánchez, José<br>Luis Correa López, Henry<br>Fernando Correal Herrera,<br>Juan Carlos Reinales<br>Agudelo, Alexander Harley<br>Bermúdez Lasso, Juan<br>David Vélez Trujillo, Andrés<br>David Calle Aguas,<br>Buenaventura León, Juan<br>Carlos Lozada Vargas,<br>Erwin Arias Betancur,<br>Omar de Jesús Restrepo<br>Correa y Mauricio Parodi<br>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>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 12 de julio de 2017. M.P.: Carlos Bernal Pulido.

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 forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso"*<sup>2</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>3</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>4</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 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>5</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:

---

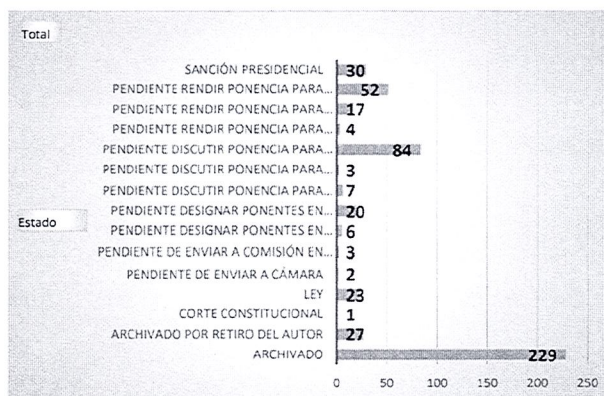
<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>3</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>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Ibídem.

| Proyectos de Ley por estado                               | Total      |
|---|------------|
| ARCHIVADO   | 229        |
| ARCHIVADO POR RETIRO DEL AUTOR                            | 27         |
| CORTE CONSTITUCIONAL                                      | 1          |
| LEY   | 23         |
| PENDIENTE DE ENVIAR A CÁMARA                              | 2          |
| PENDIENTE DE ENVIAR A COMISIÓN EN CÁMARA                  | 3          |
| PENDIENTE DESIGNAR PONENTES EN CÁMARA                     | 6          |
| PENDIENTE DESIGNAR PONENTES EN SENADO                     | 20         |
| PENDIENTE DISCUTIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA  | 7          |
| PENDIENTE DISCUTIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO  | 3          |
| PENDIENTE DISCUTIR PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO | 84         |
| PENDIENTE RENDIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA    | 4          |
| PENDIENTE RENDIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO    | 17         |
| PENDIENTE RENDIR PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO   | 52         |
| SANCIÓN PRESIDENCIAL                                      | 30         |
| <b>Total general</b>                                      | <b>508</b> |



Fuente: Senado de la República, 2021.

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. Veamos:

| 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<br>Decreto 2052<br>Decreto 2087<br>Decreto 2137 | 07 de diciembre de 2016<br>16 de diciembre de 2016<br>21 de diciembre de 2016<br>22 de diciembre de 2016 |
| 2017-2018   | Decreto 1033<br>Decreto 1044                                 | 20 de junio de 2018<br>21 de junio de 2018   |
| 2018-2019   | Decreto 2289<br>Decreto 77                                   | 13 de diciembre de 2018<br>30 de enero de 2019   |
| 2019-2020   | Decreto 2277<br>Decreto 2292                                 | 16 de diciembre de 2019<br>18 de diciembre de 2019   |

|           |                              |  |
|-----------|------------------------------|--|
| 2020-2021 | Decreto 1653<br>Decreto 661  | 16 de diciembre de 2020<br>19 de junio de 2021 |
| 2021-2022 | Decreto 1746<br>Decreto 1006 | 16 de diciembre de 2021<br>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 superior- los proyectos de actos legislativos deben tramitarse en *“dos períodos ordinarios y consecutivos”*.

Dicho esto, el presente proyecto de acto legislativo propone que el segundo periodo de sesiones ordinarias de cada legislatura inicie el 1 de febrero. Sin embargo, se adiciona un párrafo al artículo 138 que prohíbe que entre el 1 de febrero al 15 de marzo se tramiten actos legislativos, leyes estatutarias, orgánicas o proyectos de iniciativa gubernamental, con excepción del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, durante el periodo referido el Congreso solamente podrá discutir y aprobar leyes ordinarias, adelantar debates de control político y realizar audiencias públicas, lo cual obedece a la necesidad de mantener la independencia de la rama legislativa, preservar la separación de poderes y evitar que el marcado hiperpresidencialismo de nuestro país derive en que la agenda legislativa del Gobierno sea impulsada con unas condiciones de trámite legislativo más flexibles.

En especial, teniendo en cuenta que es fundamental que la discusión y aprobación de aquellos proyectos que revisten unas condiciones legislativas cualificadas, ya sea en torno a mayorías o número de debates, se siga adelantando dentro de los términos que dispuso el constituyente de 1991, dado que la complejidad y relevancia de los temas que abordan ameritan una discusión democrática especial que preserve los postulados del estado social de derecho y construyan un acuerdo sólido, y no coyuntural, entre las diferentes fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República.

Un aspecto que no es menor. Sobre todo, teniendo en cuenta que el respeto de los términos de discusión y aprobación de este tipo de iniciativas es una de las herramientas más valiosas del procedimiento parlamentario, lo que permite, entre otras cosas, que las minorías puedan ejercer un contrapeso a la actuación de las mayorías.

### **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>6</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 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 concurran 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 períodos 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

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 21 de abril de 1994. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

desfavorable respecto al Congreso alcanzó el 67,4%<sup>7</sup>. En similar sentido, según la 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>8</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.

## II. 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) segunda e introducir una nueva causal que hace referencia a los casos en que el congresista obtenga 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 o en ejercicio de la función electoral, esto debidamente comprobado .

### 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 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 periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias 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

---

<sup>7</sup> INVAMER. Colombia Opina # 12, mayo de 2022, p. 61.

<sup>8</sup> Zechmeister, E; Lupu, Noam. El pulso de la democracia. Vanderbilt University. LAPOP, 2021, p. 14.

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 Soto, Ruby Helena Chagüi Spath, Maria Del Rosario Guerra, Santiago Valencia Gonzalez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Enrique Cabrales Baquero, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Edwin Gilberto Ballesteros Archila. | Disminuir las ausencias autorizadas de los congresistas a las sesiones constitucionales 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 plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, lo que configura pérdida de investidura. | Archivado, conforme al artículo 375 de la Constitución Política. |
| 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   | Congresista Alfredo Ramos Maya.  | Modificar la Ley 5ta de 1992, estableciendo que   | Archivado de acuerdo al artículo 190 de la Ley                   |



|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <p>endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y Funcionarios”</p>   |   | <p>la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y 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.</p> | <p>5/1992 y el artículo 162 de la Constitución Política.</p> |
| <p>PL 66/2015 Senado – 289/2017 Cámara “Por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los congresistas y funcionarios”</p> | <p>Congresistas de la Bancada Centro Democrático.</p> | <p>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 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,</p>  | <p>Archivado por vencimiento de términos.</p>                |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   |  | con la finalidad de que sean entregadas máximo dentro de 15 días siguientes a la ausencia.  |  |
| PAL 128/2013 Cámara<br>“Por medio del cual se adiciona se adiciona parágrafo al 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, Juan Carlos Salazar Uribe, Mario Suárez Flórez, Orlando Velandia Sepúlveda. | 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. |  |

Tabla de elaboración propia.

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 o inasistencia parlamentaria es una figura única en su clase, pues es una institución diseñada dentro del ius puniendi del Estado disponiendo de un castigo político. 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 periodo 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>9</sup>.

No obstante, debido a la falta de claridad de la Constitución Política en los términos empleados, ha tenido que explicar 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>10</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>11</sup>, toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quórum, un momento posterior a este llamado a lista<sup>12</sup>. Sin embargo, la asistencia no es sinónimo de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede

<sup>9</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.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</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

<sup>12</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(PI) (21 de mayo de 2018). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.

calificarse como inasistencia: i) el caso en que el congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura<sup>13</sup>; ii) la no votación de impedimentos<sup>14</sup>; y iii) los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones<sup>15</sup>. Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del congresista, que pueden desvirtuarse<sup>16</sup>, pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o no participar en las sesiones respectivas<sup>17</sup>, aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia<sup>18</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>19</sup> o sesiones ordinarias y extraordinarias, pues la redacción de la Constitución no posibilita dicha acumulación por interpretación restrictiva<sup>20</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>21</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 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.

---

<sup>13</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(PI) (07 de junio de 2018). C.P.: Milton Chaves García.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) (27 de marzo de 2019). C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>15</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(PI) (26 de noviembre de 2019). C.P.: William Hernández Gómez.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) (13 de junio de 2018). C.P.: Guillermo Sanchez Luque.

<sup>17</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>18</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>19</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.

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>20</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>21</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.

## 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>22</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, y garantizar a la ciudadanía que sus funcionarios atenderán los deberes de su cargo. 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>23</sup>.

Particularmente, la causal de ausentismo parlamentario es uno de los principales reproches que llevó a la creación de esta figura. Es una sanción por la desidia e irresponsabilidad con la que llega a actuar un congresista, ya que en su cabeza no solo está legislar, sino también hacer el respectivo control político a las instituciones de las demás ramas del poder público, por lo que *“Si el congresista no cumple con el mandato conferido está en riesgo el sistema de pesos y contra pesos del Estado Social de Derecho colombiano”*<sup>24</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>25</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*

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</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 Araújo Oñate.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02332-00(PI) (19 de septiembre de 2018). C.P.: María Elizabeth García González.

<sup>24</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>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 1 de junio de 1995. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

*constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura<sup>26</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, consideramos que el primer servidor público debe ser un congresista, el congresista: tiene esa naturaleza de servidor público; pero resulta que un servidor público cualquiera, digamos un celador, un mensajero, si no van a trabajar, le descuentan el día, pero el congresista puede dejar de asistir a su trabajo parlamentario, que es su deber, y no le pasaría nada, a no ser que dejara de asistir a seis sesiones en un mismo periodo, yo creo que por esa vía sería muy difícil quitarle la investidura a un congresista, supremamente difícil porque se entiende que se está hablando de inasistencia sin causa justificada, o aquí se incluye la asistencia a las comisiones, o estaríamos realmente tomando una norma superflua, en la cual el ausentismo parlamentario que es otro de los grandes vicios de nuestro Congreso, seguiría*

---

<sup>26</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.

*vigente, es decir, quiero anotar que la propuesta que hay aquí, me parece a mí que no lleva a resolver ese problema*<sup>27</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 periodo de sesiones, sino en una legislatura. Las funciones asignadas a los congresistas requieren altas exigencias, por lo cual la redacción actual (que se refiere únicamente a un periodo legislativo, no una legislatura) limita el alcance de la figura de la pérdida de investidura y no logra el objetivo de recuperar la confianza ciudadana en la corporación y que los congresistas cumplan con sus funciones y deberes, toda vez que la misma no permite acumular sesiones de diferentes periodos.

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>28</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>27</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.

<sup>28</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.

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

Esta iniciativa propone establecer una nueva causal de pérdida de investidura, cuando el congresista obtiene prebendas como contraprestación a 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. Para ello, establece que se entiende por prebenda el obtener cargos, contratos estatales o recursos públicos, o cualquier beneficio actual, real y directo para el congresista o para un tercero, que pueda ser debidamente comprobado, y que se recibe como contraprestación a la realización de la conducta, sin cuya existencia su participación o no en la discusión o votación hubiera sido distinta.

### 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>29</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 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>30</sup>.

Es decir, en el pasado ya se ha dado la discusión pública sobre este asunto, el que, ahora, debido al efecto lesivo de esa práctica en los principios que deben orientar labor parlamentaria, particularmente en el principio de democracia representativa, incluimos en este proyecto de reforma constitucional, como una causal de pérdida de investidura. Lo anterior, dado que el reproche cabe no sólo respecto de quien ofrece, sino también de quien cede al ofrecimiento, o condiciona su participación o no en la discusión o votación de una iniciativa legislativa, moción de censura o el ejercicio de la función electoral, a la obtención de una prebenda, por lo que 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:

---

<sup>29</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-ano-en-el-que-se-estreno-el-referendo>).

<sup>30</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).



*“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>31</sup>.*

En consecuencia, que el congresista ceda el sentido de su participación o no en la discusión o votación de iniciativas legislativas, mociones de censura o en el ejercicio de la función electoral, a la obtención de prebendas, implica, 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 el Consejo de Estado 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>32</sup>.*

De otra parte, 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*

---

<sup>31</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.

<sup>32</sup> Ibidem.

*preocupaciones del legislador colombiano de otras época, 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>33</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>34</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 Jefferson: Los fines políticos no justifican medios inmorales*”<sup>35</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>36</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>37</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.

### III. RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS CONGRESISTAS

---

<sup>33</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>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

El salario de los congresistas constituye el más alto de la región. Aun 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>38</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 veintitrés (23) 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)** como medida de equidad urgente, se establece una sobretasa que se calcula aumentando en un 20% la tarifa marginal en el impuesto sobre la renta y complementarios, de que trata el Estatuto Tributario, con el objetivo de reducir la brecha salarial entre los congresistas y los demás trabajadores.

Los congresistas son trabajadores para el régimen laboral colombiano. Esto significa que, aun cuando perciban salarios altos, los acogen las reglas del derecho administrativo laboral dado que tienen la calidad de funcionarios públicos de elección popular. Bajo estas normas, la relación que mantienen con el Estado y sus condiciones se convierten en derechos adquiridos dado que se han consolidado como parte de su relación laboral. Entre estas se encuentra el régimen salarial. Adicionalmente, como una medida para fortalecer al trabajador, el derecho laboral establece la regla de que los derechos adquiridos sean irrenunciables por parte de los trabajadores para que no se convirtieran en aspectos susceptibles de negociación. Este último elemento impide, entre otras cosas, que se disminuyan las condiciones laborales aun cuando sea la voluntad del empleador.

Este proyecto de Acto legislativo propone una disminución de los salarios desde el 2026. Dado que los congresistas que serán electos para ese periodo tendrán de base estas nuevas condiciones en términos salariales no se presenta un problema frente a los derechos adquiridos, a diferencia de lo que sucedería si la medida se impone desde la vigencia de este proyecto. Específicamente porque el respeto y garantías de los derechos laborales es un elemento esencial del Estado Social de Derecho que estableció la Constitución de 1991 y, por ende, su desconocimiento constitucional puede configurar a la sustitución de la Constitución.

#### **A. MEDIDAS INMEDIATAS DE EQUIDAD**

Como una medida de equidad inmediata, de forma armónica a este proyecto de Acto Legislativo se propone en el proyecto de la reforma tributaria la creación de una sobretasa de 7 puntos (que equivale a un aumento en el impuesto del 20%) sobre los salarios, honorarios, primas, gastos de representación y demás ingresos laborales percibidos por los congresistas de la República.

---

<sup>38</sup> Concepto Sala de Consulta. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Juan Manuel Charry Urueña. Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil once (2011).- Rad. No. : 11001-03-06-000-2010-00091-00

Dicha sobretasa tendrá vigencia hasta el 19 de julio de 2026, de tal manera que, por la vía del tributo, sin mayores costos para la administración y sin los inconvenientes que suponen las medidas de reducción salarial, se establezcan medidas inmediatas frente a las enormes inequidades del régimen salarial de los congresistas frente a los demás trabajadores colombianos.

El recaudo de dicha sobretasa se destinará al financiamiento de los programas de lucha contra el hambre que cree el gobierno nacional, y se estima que su recaudo potencial asciende a 18 mil millones de pesos anuales, tomando en consideración una base gravable de más de 107 mil millones anuales

## **B. 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>39</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>40</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.

### **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**

---

<sup>39</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>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

¿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, buscaron reducir el monto de la remuneración. Particularmente, en el último cuatrienio radicaron 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<br>"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<br>"Por medio del cual se adiciona un párrafo 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 | 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   | Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.   |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   | Fortich Sánchez, Andrés<br>Cristo Bustos, Julián<br>Bedoya Pulgarín, Mario<br>Alberto Castaño,<br>Horacio José Serpa.   | incremento de las asignaciones se hará mediante el salario mínimo.   |   |
| PAL 05/2021 Senado<br>"Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas".   | Congresistas Angélica Lozano Correa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Maritza Martínez Aristizabal, Temistocles Ortega Narváez, Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Jorge Eliecer 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<br>"Por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento al salario de los congresistas" | Congresistas Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Enrique Cabrales, Ciro Ramírez, Honorio Henríquez Pinedo, Gabriel Velasco Ocampo, María Del Rosario Guerra, Ruby Chagüi Spath, Nicolás Pérez Vásquez, H.R. Oscar Villamizar Meneses, Jairo Cristancho Tarache, Juan Manuel Daza   | 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 hará mediante el salario mínimo.  | Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política. |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <p>PAL 539/2021C “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”</p>                                   | <p>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 Lisbeth Izoano Correa, Jorge Eliécer Guevara, Andrés García Zuccardi, Temistocles Ortega Narvaez, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Maritza Martínez Aristizábal, Guillermo García Realpe</p> | <p>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.</p> | <p>Archivado de conformidad a los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.</p>  |
| <p>PAL 33/2021 Senado “Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política”</p> | <p>Congresistas Luis Fernando Velasco Chaves, Rodrigo Villalba 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 Fortich Sanchez, Andrés Cristo Bustos, Horacio José Serpa Moncada</p>  | <p>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.</p>  | <p>Archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política.</p>   |
| <p>PL 200/2020 Cámara “Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”</p>    | <p>Congresistas Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagui Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Ernesto Macías Tovar, Amanda Rocío González</p>  | <p>Crear una fuente para inversión social y promoción de empleo, a través de un impuesto mensual del 10% al salario de todos los congresistas.</p>  | <p>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.</p> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | <p>Rodríguez , Maria del Rosario Guerra de la Espriella , Carlos Manuel Meisel Vergara , Ciro Alejandro Ramirez Cortes , José Obdulio Gaviria Vélez , Santiago Valencia Gonzalez , John Harold Suarez Vargas , Honorio Miguel Henríquez Pinedo , Gabriel Velasco Ocampo , Carlos Felipe Mejía Mejía , Alejandro Corrales Escobar , Paloma Valencia Laserna, Yenica Sugein Acosta Infante , Juan Manuel Daza Iguarán , Juan Fernando Espinal Ramirez , José Jaime Uscátegui Pastrana , Esteban Quintero Cardona , John Jairo Berrío López , Margarita María Restrepo Arango , Héctor Ángel Ortiz Núñez , César Eugenio Martínez Restrepo , Luis Fernando Gómez Betancourt , John Jairo Bermúdez Garcés , Jairo Giovany Cristancho 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</p> |  |  |
|--|--|--|--|



|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | 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 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 | 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 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. | Archivado   |
| 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   | 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. |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | Bermúdez Garcés, José<br>Jaime Uscátegui<br>Pastrana, Juan David<br>Vélez Trujillo, Yenica<br>Acosta Infante, Enrique<br>Cabral Baquero,<br>Margarita María<br>Restrepo Arango  |  |  |
| PAL 161/2018 Cámara<br>“Por el cual se establece<br>un tope para el salario<br>de los congresistas y<br>servidores públicos del<br>estado” | Congresistas Angélica<br>Lisbeth Lozano Correa ,<br>Gustavo Bolivar Moreno<br>, Juan Luis Castro<br>Córdoba , Sandra Liliana<br>Ortiz Nova , Julian Gallo<br>Cubillo , Iván Marulanda<br>Gómez , John Milton<br>Rodriguez Gonzalez ,<br>Maritza Martínez<br>Aristizábal , Eduardo<br>Emilio Pacheco Cuello<br>Katherine Miranda Peña<br>, Mauricio Andrés Toro<br>Orjuela , David Ricardo<br>Racero Mayorca , León<br>Fredy Muñoz Lopera ,<br>Fabián Díaz Plata , César<br>Augusto Ortiz Zorro,<br>Presidente de la<br>República Iván Duque<br>Márquez , Ministra del<br>Interior Nancy Patricia<br>Gutiérrez | La remuneración<br>mensual de los<br>congresistas y demás<br>servidores públicos no<br>puede superar los 25<br>salarios, excepto el<br>Presidente,<br>Vicepresidente, cuerpo<br>diplomático, las<br>empresas industriales y<br>comerciales del Estado y<br>las sociedades de<br>economía mixta. Los<br>salarios que<br>actualmente son<br>superiores se<br>congelarán hasta que<br>alcancen el tope y<br>aquellos servidores que<br>entren con<br>posterioridad tendrán<br>un salario ajustado a<br>dicho tope. Además, el<br>aumento, cuando sea<br>posible, será con base<br>en el salario mínimo. | Archivado conforme al<br>artículo 224 y 225 de la<br>Ley 5 de 1992.  |
| PL 162/2018 Cámara<br>“Por el cual se establece<br>un tope para el salario<br>de los congresistas y<br>altos funcionarios del<br>estado”   | Congresistas Angélica<br>Lisbeth Lozano Correa ,<br>Gustavo Bolivar Moreno<br>, Juan Luis Castro<br>Córdoba , Sandra Liliana<br>Ortiz Nova , Julian Gallo<br>Cubillo , Iván Marulanda<br>Gómez , John Milton<br>Rodriguez Gonzalez ,<br>Maritza Martínez<br>Aristizábal , Eduardo   | Modifica la ley 4 de<br>1992, estableciendo que<br>la remuneración<br>mensual de los<br>congresistas y de los<br>funcionarios del artículo<br>197 constitucional<br>tendrá un tope de 25<br>salarios, por lo que el<br>gobierno debe de tomar<br>las medidas para que no   | Archivado conforme al<br>artículo 190 de la<br>Constitución Política |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | <p>Emilio Pacheco Cuello<br/> Katherine Miranda Peña<br/> , Mauricio Andrés Toro<br/> Orjuela , David Ricardo<br/> Racero Mayorca , León<br/> Fredy Muñoz Lopera ,<br/> Fabián Díaz Plata , César<br/> Augusto Ortiz Zorro,<br/> Presidente de la<br/> República Iván Duque<br/> Márquez , Ministra del<br/> Interior, Nancy Patricia<br/> Gutiérrez Castañeda, y<br/> otras firmas</p>                                | <p>se afecten a los<br/> servidores públicos que<br/> devengan suma inferior<br/> en 6 meses, pero no<br/> podrá fijar el régimen<br/> salarial y prestacional de<br/> los servidores públicos<br/> en base a lo devengado<br/> por el congresista.<br/> Igualmente, los<br/> Magistrados del Consejo<br/> Superior de la<br/> Judicatura, de la Corte<br/> Suprema de Justicia, de<br/> la Corte Constitucional,<br/> del Consejo de Estado,<br/> el Procurador General<br/> de la Nación, el<br/> Contralor General de la<br/> República, el Fiscal<br/> General de la Nación, el<br/> Defensor del Pueblo y el<br/> Registrador Nacional del<br/> Estado Civil tendrán una<br/> prima especial de<br/> servicios, que sumada a<br/> los demás ingresos<br/> laborales, no pueden<br/> superar los 25 salarios.</p> |   |
| <p>PAL 15/2018 Senado<br/> “Por medio del cual se<br/> reforma la Constitución<br/> Política de Colombia en<br/> lo relativo a la<br/> remuneración de los<br/> miembros del Congreso<br/> de la República”</p> | <p>Congresistas Paola<br/> Holguín Moreno, Álvaro<br/> Uribe Vélez, Honorio<br/> Miguel Henríquez<br/> Pinedo, John Milton<br/> Rodríguez González,<br/> Jonatan Tamayo Pérez,<br/> Gabriel Velasco<br/> Ocampo, Alejandro<br/> Corrales Escobar, Carlos<br/> Felipe Mejía Mejía,<br/> Paloma Valencia<br/> Laserna, Ciro Ramírez<br/> Cortes, Juan Fernando<br/> Espinal Ramírez, Juan<br/> David Vélez Trujillo,</p> | <p>Por cuatro años, el<br/> reajuste del salario de<br/> los congresistas será por<br/> el salario mínimo.</p>  | <p>Archivado conforme al<br/> artículo 375 de la<br/> Constitución Política</p> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | Gabriel Santos García,<br>Samuel Hoyos Mejía,<br>Rubén Darío Molano. |  |  |
|--|--|--|--|

Tabla de elaboración propia.

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

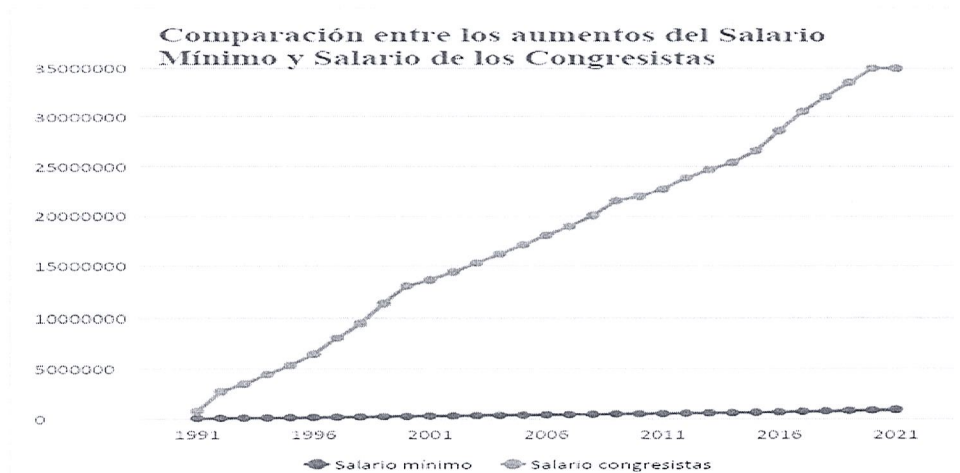
Como se ha indicado, el artículo 187 constitucional establece una fórmula para fijar el aumento anual de los salarios de los congresistas consistente en el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central. Revisando los aumentos anuales, podemos 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            | 275%                     | 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                             | 828.116   | 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                       | 2,61% | 35,3 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.

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 hacía la reducción de la brecha existente, tal como se refleja en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia.

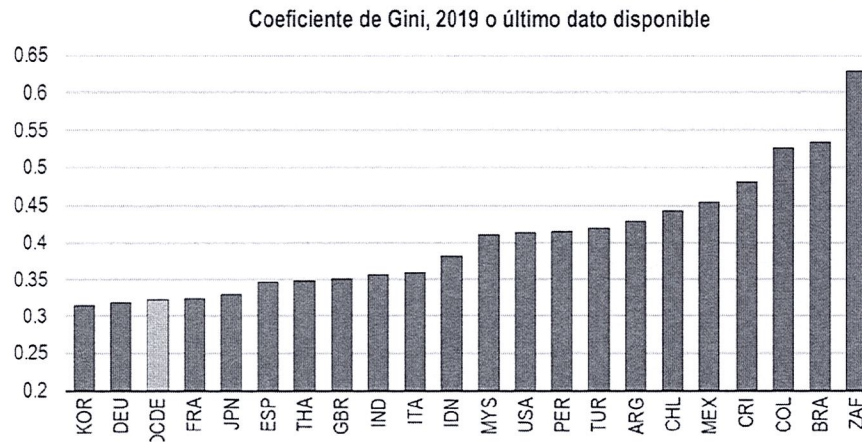
Ahora bien, la gran diferencia entre el salario mínimo y el salario de los congresistas adquiere aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que no sólo evidencia la existencia de un privilegio excesivo en favor de los congresistas, también guarda una estrecha relación con la desigualdad económica latente 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>41</sup>.

Esta situación se puede contrastar con el último informe de la OCDE sobre Colombia, presentado en febrero de 2022<sup>42</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.

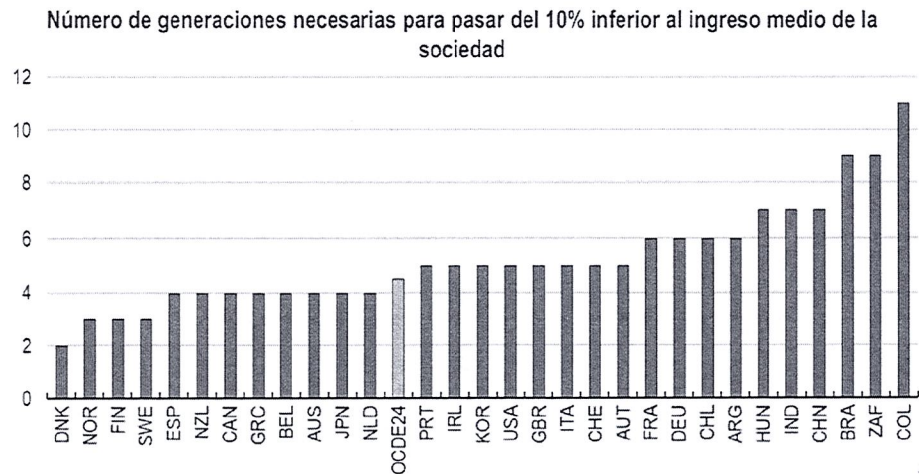
Y, a su vez, la movilidad social intergeneracional es de las más altas del planeta:

<sup>41</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>42</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022. París, 10 de febrero de 2022.



## 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:

| País       | 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)<br>47.850 pesos (final de año) | Senado: 298.838 pesos        | Senado: 7,6 (actual) – 6,2 (final) |
|            |  | 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 cólones                     | 4.000.714 cólones            | Entre 12,2 y 5,7                   |

|                      |                                     |                                       |  |
|----------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--|
|                      | Mínimo más alto:<br>696.000 cólonos |                                       |  |
| El Salvador          | Mínimo más bajo: 243<br>dólares     | 4.025 dólares                         | Entre 16,5 y 11  |
|                      | Mínimo más alto: 365<br>dólares     |                                       |  |
| Ecuador              | 425 dólares                         | 4.759 dólares                         | 11,1   |
| Nicaragua            | Mínimo más bajo:<br>4.723 córdobas  | 96,251 córdobas                       | Entre 20,3 y 9,1   |
|                      | Mínimo más alto:<br>10.571 córdobas |                                       |  |
| Guatemala            | Mínimo más bajo:<br>2.704 quetzal   | 24.150 quetzal                        | Entre 8,9 y 8,1  |
|                      | Mínimo más alto: 2.959<br>quetzal   |                                       |  |
| Honduras             | Mínimo más bajo:<br>7.408 lempiras  | Diputados general: 90.892<br>lempiras | Diputados: entre 12,2 y 6,3<br><br>JD: entre 20,5 y 10,6 |
|                      | Mínimo b: 14.220<br>lempiras        | Junta Directiva: 151.911<br>lempiras  |  |
| República Dominicana | Mínimo más bajo:<br>11.900 pesos    | 255.568 pesos                         | Entre 21,4 y 12,1  |
|                      | Mínimo más bajo:<br>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 Congresoistas (USD) | Asignación mensual Congresoistas (Equivalencia en Pesos Colombianos) | ¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país?<br>(Asignación Congresoistas 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 veintitrés (23) SMMLV 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 | 472,793,488,892 | 516,247,000,000 | 549,238,700,000 | 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>552,440,488,892</b> | <b>606,247,000,000</b><br>(+9,74%) | <b>632,879,829,558</b><br>(+4,39%)  | <b>696,882,329,436</b><br>(+10,11%) | <b>876,411,745,317</b><br>(+25,76%)   |
| 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</b><br>(-1,36%) | <b>869,190,795,558</b><br>(+18,01%) | <b>964,387,296,213</b><br>(+10,95%) | <b>1,152,695,825,244</b><br>(+19,53%) |

El presupuesto asignado al Congreso durante entre el 2018 y el 2022 es de **3,364,861,393,203 (3.35 billones)**

Si se cuentan únicamente 4 años (2018-2021) sería de **2,488,449,647,886 (2.5 billones)**

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: **3,318,322,451,292 (3.3 billones)**

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, el presente proyecto supondría una reducción de gastos, por cada cuatrienio del Congreso del República, superior a \$187 mil millones de pesos corrientes, que al año supone un ahorro superior a los 37 mil millones de pesos, que es un presupuesto que perfectamente puede compararse con el de un programa presupuestal en sectores como Transporte, Cultura o Deporte.

| Estimación Impacto Fiscal proyecto Reforma   | Gastos 2022*  | Con el proyecto | Ahorro        |
|--|---------------|-----------------|---------------|
| <b>Remuneración mensual: asignación básica + gastos de representación + prima de servicios</b> |               |                 |               |
| Remuneración total mensual por congresista   | 35.316.446    | 23.000.000      | 12.316.446    |
| Remuneración total mensual por el Senado (108)   | 3.814.176.168 | 2.484.000.000   | 1.330.176.168 |
| Remuneración total mensual por la Cámara de Representantes (188)                               | 6.639.491.848 | 4.324.000.000   | 2.315.491.848 |
| <b>Prima de navidad y prima de vacaciones: 1.5 salarios (sobre la remuneración mensual) *</b>  |               |                 |               |
| Primas por congresista   | 52.974.669    | 34.500.000      | 18.474.669    |
| Primas por Senado  | 5.721.264.252 | 3.726.000.000   | 1.995.264.252 |

|   |                          |                        |                        |
|---|--------------------------|------------------------|------------------------|
| Primas por Cámara   | 9.959.237.772            | 6.486.000.000          | 3.473.237.772          |
| <b>Ahorro anual (remuneración + primas)</b>   |                          |                        |                        |
| Por congresista   | 1.059.493.380            | 690.000.000            | 369.493.380            |
| Por Senado  | 114.425.285.040          | 74.520.000.000         | 39.905.285.040         |
| Por Cámara  | 199.184.755.440          | 129.720.000.000        | 69.464.755.440         |
| Por el Congreso en total  | 313.610.040.480          | 204.240.000.000        | 109.370.040.480        |
| <b>Ahorro en el cuatrienio (manteniendo las asignaciones y salario mínimo a la fecha del 2022) **</b> |                          |                        |                        |
| Por congresista   | 4.237.973.520            | 2.760.000.000          | 1.477.973.520          |
| Por Senado  | 457.701.140.160          | 298.080.000.000        | 159.621.140.160        |
| Por Cámara  | 796.739.021.760          | 518.880.000.000        | 277.859.021.760        |
| Por el Congreso en total  | <b>1.254.440.161.920</b> | <b>816.960.000.000</b> | <b>437.480.161.920</b> |

Fuente: Elaboración propia

\* Se toma el valor sin considerar que la prima de navidad en el primer periodo se da en proporción al periodo 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). Incluye reajuste establecido por el decreto 1546 de 2022 y el ajuste del tamaño de la Cámara de Representantes que ascendió a 188 miembros como resultado de la aprobación de las Curules de Víctimas.

\*\* 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 veintitrés (23) 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 macrofiscales, es importante en la simbología y en el mensaje de austeridad que se le presenta 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>43</sup>. Además, se presume de que los menores salarios constituyen un incentivo para la corrupción.

No obstante, cabe precisar que la evidencia 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>44</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>45</sup>.

En estos términos, la fijación de un tope de veintitrés (23) 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.

---

<sup>43</sup> SUSAN ROSE-ACKERMAN & BONNIE J. PALIFKA. *Corrupción y Gobierno. Causas, consecuencias y reformas*, 2019.

<sup>44</sup> 소체트. *The Relationship between Low Pay and Intention of Corruption in the Cambodia Public Sector*. 2015. Tesis Doctoral. 서울대학교 행정대학원.

<sup>45</sup> Banco Mundial. *ROLE THE OF PARLIAMENT IN CURBING CORRUPTION*. Washington, 2006.

## **VI. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

### **A. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

En tal sentido, propone la modificación del 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 prebendas como contraprestación a su participación o no en la discusión o votación de iniciativas legislativas, mociones de censura o en el ejercicio de la función electoral. 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 veintitrés (23) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLM), como remuneración mensual y durante el periodo constitucional 2022-2026, se establece un párrafo transitorio que establece que las rentas percibidas por los congresistas, bajo concepto salarial, primas especiales y gastos de representación deberán liquidar unos puntos adicionales sobre el impuesto a la renta, como medida de equidad para reducir la brecha salarial entre los congresistas y el resto de trabajadores colombianos.

### **B. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

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

El segundo 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 16 de diciembre y, el segundo, del 1 de febrero al 20 de junio.

Asimismo, establece un párrafo en el que se prevé que en las sesiones que se surtan del 1 de febrero al 16 de marzo de cada legislatura, no se podrán tramitar proyectos de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, o proyectos de iniciativa gubernamental, con excepción del Plan Nacional de Desarrollo.

El tercero 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, moción de censura o en ejercicio de la función electoral.

**Para ello, define que se entiende por prebenda el obtener cargos, contratos estatales o recursos públicos, o cualquier beneficio actual, real y directo para el congresista o para un tercero, que pueda ser debidamente comprobado, y que se recibe como contraprestación a la conducta descrita en el inciso anterior, sin cuya existencia su participación o no en la discusión o votación hubiera sido distinta”.**

El cuarto 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 veintitrés (23) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLM). Disposición que empezará a regir a partir del 20 de julio de 2026. Asimismo, prevé como un parágrafo transitorio que a partir de su promulgación se establece que las rentas percibidas por los congresistas, bajo concepto salarial, primas especiales y gastos de representación deberán liquidar unos puntos adicionales sobre el impuesto a la renta, como medida de equidad para reducir la brecha salarial entre los congresistas y el resto de trabajadores colombianos.

El quinto 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>46</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>47</sup>.

Para la Corte Constitucional *“(…) la sustitución de la Constitución consiste en remplazarla, 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*

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>47</sup> *Ibidem*.



*sustitución no hay contradicción entre una norma y otra norma sino transformación de una forma de organización política en otra opuesta*<sup>48</sup>.

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 definatorios 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>49</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 definatorio 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 definatorio de la Carta. Para llegar a tal conclusión, ha dicho la jurisprudencia, es necesario (a) presentar con claridad el que se considera eje definatorio, (b) caracterizar su proyección en la Constitución Política y (c) formular las razones por las cuales el presunto eje es esencial y definatorio. El resultado de esta etapa se conoce como premisa mayor.*

*8.2. La segunda etapa, establecida la existencia de un eje definatorio e identificado su alcance, exige que la Corte determine (d) la forma en que el acto reformativo 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 definatorio identificado. A la conclusión de este análisis se le denomina premisa menor.*

*8.3. Solo después de establecida la existencia de un eje definatorio 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*

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 1200 de 9 de diciembre de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda y Espinosa y otro.

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia de C-084 de 24 de febrero de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

*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>50</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:

1. **Ampliación de los períodos de sesiones ordinarias:** 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 el debate legislativo, así como el ejercicio de control político como desarrollo del sistema de pesos y contrapesos.

Asimismo, cabe señalar que la limitación establecida en el párrafo del artículo 138 no es desproporcionada ni sustituye alguno de los elementos esenciales de la Constitución que ha identificado la Corte Constitucional. De hecho, en esta ocasión el Congreso, actuando como poder constituyente derivado, adopta una disposición que impide que la extensión del periodo de sesiones ordinarias se traduzca en una flexibilización de los requisitos para la aprobación de la agenda legislativa gubernamental.

Además, se preserva el espíritu del constituyente de 1991 que estableció un procedimiento legislativo cualificado para la discusión y aprobación de aquellas iniciativas que revisten una trascendencia especial dentro del ordenamiento jurídico colombiano por las materias que trata, razón por la que, lejos de significar una alteración que genere un daño irreparable al marco constitucional, la disposición bajo mención salvaguarda todos los principios que orientan la actuación parlamentaria.

2. **Modificación de las causales de pérdida de investidura de los congresistas:** 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

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 10 de febrero de 2016. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

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

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.

Además, 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 corporaciones públicas de elección popular, de manera que su gestión se ajuste al interés general<sup>51</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>52</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

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-632 de 2017. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>52</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.

prebendas 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 de la democracia representativa, en tanto que no obedece a los mandatos constitucionales y legales, 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.

- 3. Modificación del régimen salarial y prestacional de los congresistas:** 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 per se permite modificar su caracterización<sup>53</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 su núcleo temático, de manera que se contribuya a consolidar el principio de seguridad jurídica y coherencia interna de las normas<sup>54</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:

*“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*

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 574 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>54</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.

*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>55</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:

*“[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*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 277 de 2011. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*si el mismo es efectivamente compatible con la naturaleza del proceso que rige la aprobación del citado acto de reforma constitucional”<sup>56</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 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>57</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, en consecuencia, 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>58</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 causales de pérdida de investidura y al régimen salarial y prestacional de los congresistas. 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.

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 674 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>57</sup> Ibídem.

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 245 de 2019. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

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, 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.

David Rucaro

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

De las y los congresistas,

IVAN CEPEDA CASTRO

GUSTAVO BOLIVAR MORENO

PALOMA VALENCIA L.

CATHERINE JUVINAO C.

HERNÁN CADAVID MARQUEZ

Grandioso Simón

SENDOÑA

Marcela Castillo

Pedro Suárez Vacca.  
Repte. P.H.

Ana Patricia Pérez  
Barrantes

Álvaro Uribe Uribe



