



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 66 DE 2015 SENADO.

Por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los
Congresistas y funcionarios.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2016

Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a la designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente del **Proyecto de Ley Orgánica número 66 de 2015 Senado**, *por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los Congresistas y funcionarios*, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley orgánica fue discutido y aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República en los días 7 y 16 de junio del presente año. Durante la discusión, fueron múltiples las propuestas realizadas por los diferentes Senadores de las distintas bancadas, por lo que la Presidencia de la corporación decidió conformar una Comisión Accidental para concertar las diferentes proposiciones radicadas al respecto. Esta Comisión fue integrada por los Senadores Carlos Fernando Motoa, Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Galán, Paloma Valencia, Roosevelt Rodríguez y el suscrito, y en ella se debatieron todas las proposiciones presentadas durante el primer debate, así como también se tuvieron en cuenta los comentarios y observaciones que se hicieron durante la deliberación con respecto al articulado del proyecto.

A continuación se presentan las consideraciones de la Comisión sobre cada uno de los artículos del proyecto, las cuales acogemos en su integridad. Estas consideraciones se transcriben de manera textual del informe de la Comisión Accidental que se anexa a esta ponencia.

I. Informe Comisión Accidental

Luego de la deliberación entre los miembros de la Comisión Accidental, nombrada por la Presidencia de la Comisión Primera del Senado para concertar las proposiciones radicadas por los diferentes Senadores, presentamos el siguiente informe:



Antes de entrar al detalle de cada artículo, vale la pena aclarar que el Senador Roosevelt Rodríguez dejó constancia de su oposición a la totalidad del proyecto pues, en su opinión, este se basa en la presunción equivocada de que lo único que deben hacer los Congresistas es asistir a las sesiones y contestar lista. Asimismo, el Senador plantea que muchas de las disposiciones que establece el proyecto ya existen en la normatividad vigente. Esta constancia se adjunta al final de este informe.

De la misma forma, se destaca que el Senador Carlos Fernando Mota también suscribió una constancia expresando su oposición particular a las disposiciones del artículo 3° del proyecto, toda vez que para él las modificaciones propuestas en relación con el llamado de asistencia al inicio y al finalizar la sesión tienen vicios de inconstitucionalidad, así como dificultades fácticas en su aplicación. El texto de esta constancia se adjunta a este informe.

A continuación se resumen las propuestas realizadas para cada uno de los artículos del proyecto, así como las razones por las que estas fueron acogidas o negadas.

1. Artículo 1°.

El Senador Eduardo Enríquez Maya realizó algunas sugerencias para mejorar la redacción de este artículo, las cuales fueron acogidas por la Comisión.

2. Artículo 2°.

En primer lugar, dentro de las proposiciones radicadas y la discusión llevada a cabo en la Comisión, los Senadores Manuel Enríquez Rosero, Roosevelt Rodríguez, Carlos Fernando Mota y Claudia López expresaron su inconformidad con el inciso segundo de este artículo al argumentar que, tal cual se encuentra redactado, se estaría entregando la facultad al Consejo de Estado para iniciar de oficio un proceso de pérdida de investidura en contra de los Congresistas, lo cual no sucede actualmente. Por ello, y si bien el espíritu original de este inciso era que el envío de los informes de asistencia al Consejo de Estado fueran a título informativo, con el fin de que estos sirvieran de medio de prueba en un eventual proceso de pérdida de investidura en razón de la inasistencia, se acordó eliminar este inciso del texto del proyecto.

En segundo lugar, la Senadora Claudia López presentó una proposición para eliminar el inciso tercero de este artículo y en su lugar establecer que los presidentes de las Corporaciones y de las Comisiones Constitucionales deberán solicitar el inicio del proceso de pérdida de investidura de un Congresista cuando esté presente seis ausencias injustificadas. No obstante, a criterio de la Comisión, la anterior disposición es contraria a la Constitución pues las causales de pérdida de investidura están taxativamente establecidas en el texto superior, el cual solo establece la inasistencia como causal de pérdida de investidura cuando, durante un mismo período de sesiones, un Congresista se ausente de seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

censura;^[1]. Por ello, la Comisión decidió no acoger esta propuesta y mantener el inciso tercero de este artículo tal y como fue aprobado por la Comisión Primera.

Por otra parte, el Senador Manuel Enríquez Rosero presentó una proposición para adicionar el inciso cuarto de este artículo, en el sentido de agregar la obligación de que la publicación de los registros de asistencia en tiempo real se haga en las páginas web de las Cámaras o en los medios más idóneos para este fin. La Comisión acogió esta la propuesta.

Finalmente, por sugerencia del Senador Eduardo Enríquez Maya, se modificó la redacción del artículo para hacerla más clara y se estableció en cabeza de las Mesas Directivas de las Cámaras la obligación de publicar los registros de asistencia.

3. Artículo 3°.

En relación con este artículo, la Senadora Claudia López presentó una proposición para sustituir el llamado a lista al inicio y al final de la sesión establecido en el texto para primer debate. La Senadora, luego de aclarar que según la Ley 5ª de 1992 el tiempo de una sesión corresponde a cuatro (4) horas, propuso llamar a lista nominalmente quince minutos antes de completarse la primera hora de sesión y quince minutos antes de completar la cuarta hora de sesión para verificar la existencia de quórum decisorio. Asimismo, propuso que en el caso en que la sesión tuviera una duración de menos de las cuatro (4) horas y esta se levantara por falta de quórum decisorio, los Congresistas que no hubieran respondido el llamado a lista incurrirían en inasistencia.

Al respecto, la Comisión decidió no acoger la propuesta de la Senadora López (con excepción de la votación nominal a la cuarta hora de sesión) por tres razones. En primer lugar, porque si bien es cierto que el quórum decisorio es requerido para tomar decisiones en las Corporaciones, no lo es así para llevar a cabo otras actividades legislativas durante el tiempo de la sesión, como adelantar debates de control político, radicar proposiciones o presentar constancias. De hecho, el artículo 92 del reglamento establece que si ¿transcurrida una hora sin que se presente el quórum **requerido**, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria¿ (negrilla fuera de texto). Esto quiere decir que dependiendo de los temas a tratar en el orden del día de cada Corporación la sesión actualmente puede o no requerir que se conforme quórum decisorio luego de una hora desde la apertura de la sesión. Por ejemplo, para adelantar un debate de control político no es requerido que este quórum decisorio se conforme, mientras que par a la votación de un proyecto sí lo es. Por ello, requerir para la continuación de la sesión la conformación de quórum decisorio durante su primera hora impediría la realización de las actividades legislativas diferentes a la toma de decisiones.

En segundo lugar, la propuesta de verificar el quórum decisorio al llegar la cuarta hora de sesión ya se encuentra incluida de manera implícita en el reglamento, aunque no por votación nominal. El artículo 83 del reglamento establece, en su inciso tercero, que ¿las sesiones plenarias durarán, al igual

^[1] Ver el numeral 2 del artículo 183 Constitución Política de Colombia.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas (¿) **La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva;** (negrilla fuera de texto). Esto quiere decir que una vez llegada la cuarta hora de sesión, solo es posible continuarla mediante la declaratoria de Sesión Permanente por parte de la Corporación, la cual solo es factible declarar si existe quórum decisorio en el recinto. Por ende, no es necesario establecer el llamado a lista a las cuatro horas de sesión pues implícitamente ya existe, aunque a juicio de la Comisión es adecuada la propuesta de hacer este llamado de forma nominal, por lo que esta idea se recoge adicionando un artículo nuevo al proyecto.

En tercer lugar, sustituir el llamado a lista del final de la sesión por uno a la cuarta hora de sesión desincentiva la permanencia de los Congresistas en la sesión en caso de que estos se declaren en Sesión Permanente. En cambio, y en línea con la propuesta del Senador Juan Manuel Galán de hacer uso de la Sesión Permanente de manera extraordinaria, al mantener el llamado a lista al final de la sesión se genera el incentivo no solo a que los parlamentarios se mantengan en el recinto hasta finalizar los asuntos a tratar, sino también a que consideren y evalúen realmente la necesidad de la declaratoria de Sesión Permanente. Esto es, si los parlamentarios saben que deben quedarse hasta el final de la sesión en razón del llamado a lista, valorarán de mejor manera su decisión autónoma de declararse o no en Sesión Permanente, pues sabrán que si la declaran tendrán que quedarse hasta que esta se levante, mientras que si no lo hacen la sesión terminará a las cuatro horas. Así, a diferencia de lo propuesto por la Senadora, mantener el llamado a lista al finalizar la sesión favorece la asistencia de los Congresistas durante la Sesión Permanente, el uso extraordinario de esta figura y el uso eficiente del tiempo de la sesión.

Por otra parte, la Senadora Paloma Valencia planteó durante el debate en la Comisión Primera y en la Comisión Accidental que las disposiciones de este proyecto no deberían restringir la posibilidad que tienen los Congresistas y las bancadas de ausentarse de la votación de un determinado proyecto de ley o de acto legislativo con el cual no estén de acuerdo, en aras de disolver el quórum requerido. Por ello, la Comisión consideró adecuado dejar claro en el inciso primero de este artículo que el llamado a lista al finalizar la sesión no podrá coincidir con el registro de ninguna votación adelantada por las corporaciones. Esto con el fin de evitar que el ejercicio de esta práctica en alguna votación se confunda con inasistencia a las sesiones, en particular en el caso en el que por falta de quórum decisorio, en medio de una votación en curso, se deba levantar la sesión. En este caso, según la nueva redacción propuesta, debe suspenderse la votación, levantarse la sesión y posteriormente llamarse a lista.

Finalmente, y además de las sugerencias para mejorar la redacción propuestas por los Senadores Eduardo Enríquez y el Senador ponente, la Comisión decidió acoger la solicitud de la Senadora Paloma Valencia de dar un tiempo de espera de treinta (30) minutos para que los Congresistas puedan responder el llamado a lista al finalizar la sesión. Asimismo, y por acuerdo de la Comisión, se amplió



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

el plazo para responder el primer llamado a lista, estableciendo que este será de 60 minutos desde la apertura del registro de la sesión.

4. Artículo 4°.

En este artículo la Comisión puso a consideración la proposición del ponente del proyecto, en el sentido de que las excusas por incapacidad médica deberían ser autorizadas por la EPS del Congresista respectivo, con el fin de controlar su veracidad. No obstante, la Comisión consideró que con respecto a este tipo de incapacidades el reglamento debería remitirse a las normas vigentes sobre la materia, pues las incapacidades físicas pueden tener distintas naturalezas, en función, por ejemplo, del médico que la expide, de los días de incapacidad certificados, del pagador del reconocimiento económico asociado y/o del encargado de tramitarlas. Por ello, la Comisión decidió modificar la proposición original del ponente estableciendo que el trámite de estas incapacidades se dará de acuerdo a la legislación vigente al respecto.

Adicionalmente, en este artículo la Comisión decidió modificar el plazo de presentación de las excusas por inasistencia, de tal forma que se estableció un nuevo plazo de hasta 2 días para allegarla a la Corporación respectiva. Esto en razón de que los miembros de la Comisión consideraron demasiado corto el plazo de 24 horas antes establecido.

5. Artículo 5°.

El Senador Manuel Enríquez Rosero presentó en este artículo una proposición aditiva con el fin de adicionar a los delegados de los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamento como asistentes válidos en su remplazo. Sin embargo, si bien es entendible que en alguna oportunidad estos altos funcionarios deban enviar algún delegado ante su imposibilidad de asistir, la Comisión consideró que la adición propuesta por el Senador dejaría sin efectos prácticos este artículo, pues bastaría con el envío de un delegado para que en ningún caso estos funcionarios del ejecutivo se hicieran acreedores a la sanción que propone el artículo. A criterio de la Comisión, el hecho de que la sanción se imponga después de tres (3) inasistencias implícitamente está permitiendo que, sin perjuicio de la moción de censura, los ministros puedan enviar a sus delegados hasta en máximo dos ocasiones, haciendo obligatoria su asistencia en la tercera oportunidad. Por ello, la Comisión decidió no acoger esta propuesta.

Por su parte, el Senador Eduardo Enríquez propuso en la Comisión dejar claro en la redacción el responsable de imponer la multa establecida y la entidad encargada de recaudar dichos recursos. Por ello, atendiendo esta propuesta, la Comisión decidió establecer que las presidencias de Senado y Cámara serán las encargadas de emitir el acto administrativo correspondiente, previo informe de la secretaría de la Comisión o Corporación respectiva, y que el dinero de estas sanciones será consignado en favor del Tesoro Nacional.

6. Artículo nuevo



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Tal como se planteó anteriormente, después de discutir las proposiciones realizadas sobre el artículo 3°, la Comisión consideró adecuado adicionar un artículo al texto del proyecto, de tal forma que la votación de la declaratoria de sesión permanente se realice mediante votación nominal. Esto con el fin de asegurar que para la toma de esta decisión exista quórum decisorio. Por ello, el artículo nuevo modifica el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

7. Artículo de vigencia y derogatorias

La Comisión adicionó en este artículo la derogatoria expresa del numeral 4 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011, con el objetivo de hacer concordante la Ley 5ª con la adición propuesta en el artículo nuevo propuesto.

II. Modificaciones para segundo debate

La siguiente tabla presenta una comparación entre el texto vigente de la Ley 5ª de 1992, el texto aprobado en primer debate y el texto propuesto para segundo debate, el cual es el mismo que aquel concertado por la Comisión Accidental y que se adjunta a esta ponencia, con excepción del título.

Tabla 1: Comparativo modificaciones al articulado del proyecto

| <i>Ley 5ª de 1992</i> | <i>Texto aprobado en primer debate</i> | <i>Texto propuesto (concertado) segundo debate</i> |
|---|---|--|
| | <p>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 66 de 2015 SENADO <i>¿por medio del cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios;</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p> | <p>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 66 DE 2015 SENADO <i>¿por medio <u>de la</u> cual se <u>establecen</u> <u>mecanismos para garantizar la asistencia</u> de los Congresistas y funcionarios;</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p> |
| | <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto brindar mecanismos legales y reforzar los existentes para erradicar la inasistencia de los Congresistas a las sesiones citadas garantizando que la tarea legislativa se cumpla debidamente.</p> | <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto brindar mecanismos legales y reforzar los existentes <u>para garantizar la asistencia</u> de los Congresistas a las sesiones citadas <u>y la eficacia de</u> la tarea legislativa.</p> |
| <p>Artículo 271. Inasistencia. La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones</p> | <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: <i>¿Artículo 271. Inasistencia.</i> La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones</p> | <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: Inasistencia. La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y</p> |



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

| <i>Ley 5ª de 1992</i> | <i>Texto aprobado en primer debate</i> | <i>Texto propuesto (concertado) segundo debate</i> |
|---|--|---|
| <p>sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.</p> | <p>correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.</p> <p>Mensualmente, el Presidente de cada una de las corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán enviar un informe al Consejo de Estado indicando las ausencias por cada Congresista y su respectiva justificación, si la hay. Con base en ello, El Consejo de Estado decretará la pérdida de investidura por inasistencia en los casos que corresponda.</p> <p>En caso de inasistencia no justificada el Presidente de la respectiva corporación deberá ordenar obligatoriamente el descuento salarial correspondiente. Su omisión será causal de mala conducta.</p> <p>Adicionalmente, las Cámaras deberán publicar en tiempo real la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones¿.</p> | <p>prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.</p> <p>En caso de inasistencia no justificada el Presidente de la respectiva corporación deberá ordenar el descuento salarial correspondiente. Su omisión será causal de mala conducta.</p> <p>Adicionalmente, <u>las Mesas Directivas de las Cámaras deberán publicar en sus páginas web o en el medio más idóneo</u>, en tiempo real, la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones¿.</p> |
| <p>Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum</p> | <p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>¿Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. El llamado a lista se realizará al inicio y al final de la sesión, de forma tal que se considerará ausente a aquel Congresista que no atienda ambos llamados. Para</p> | <p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>¿Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. <u>Para contestar a este llamado, los Congresistas tendrán sesenta (60) minutos</u></p> |



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

| <i>Ley 5ª de 1992</i> | <i>Texto aprobado en primer debate</i> | <i>Texto propuesto (concertado) segundo debate</i> |
|---|--|--|
| <p>constitucional. En el acta respectiva se hará constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.</p> <p>Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.</p> | <p>responder el primer llamado a lista el Congresista tendrá treinta (30) minutos a partir del inicio de la sesión.</p> <p>En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.</p> <p>Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.</p> | <p><u>contados a partir de la apertura del registro de asistencia. Adicionalmente, se hará un segundo llamado a lista al levantar la sesión, el cual los Congresistas podrán responder durante los treinta (30) minutos siguientes. Quien no atienda ambos llamados se considerará ausente. Los anteriores llamados no podrán coincidir con ninguna votación adelantada por las Corporaciones.</u></p> <p>En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.</p> <p>Para el llamado a lista podrá emplearse por el Secretario cualquier procedimiento o sistema técnico que apruebe o determine la Corporación.</p> |
| <p>Parágrafo. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de acreditación documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley.</p> | <p>Artículo 4º. Modifíquese el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>¿Parágrafo. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Estas excusas podrán presentarse hasta 24 horas después de la ausencia.</p> | <p>Artículo 4º. Modifíquese el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>¿Parágrafo. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Estas excusas podrán presentarse <u>dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.</u></p> |



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

| <i>Ley 5ª de 1992</i> | <i>Texto aprobado en primer debate</i> | <i>Texto propuesto (concertado) segundo debate</i> |
|--|---|--|
| | | <u>Las excusas por incapacidad física se tramitarán conforme a la normativa vigente sobre esta materia.</u> |
| <p>Artículo 250. Excusa en una citación. Citado un Ministro sólo dejará de concurrir si mediare excusa aceptada previamente por la respectiva Cámara. De actuarse de otra manera, podrá proponerse moción de censura.</p> | <p>Artículo 5º. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 250 de la Ley 5ª de 1992 así:</p> <p>¿Párrafo. Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que no asistan en tres ocasiones consecutivas a una citación para debates de control político, en la misma Cámara o Comisión Permanente, con o sin justificación, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p> | <p>Artículo 5º. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 250 de la Ley 5ª de 1992 así:</p> <p>¿Párrafo. Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que no asistan en tres ocasiones consecutivas a una citación para debates de control político, en la misma Cámara o Comisión Permanente, con o sin justificación, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p> <p><u>Los presidentes de las Cámaras impondrán mediante resolución la multa correspondiente, previo informe de las secretarías respectivas. Estas serán consignadas en favor del Tesoro Nacional.</u></p> |
| <p>Artículo 83. Día ,hora y duración. (¿)</p> <p>Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva.</p> | <p>Artículo nuevo</p> | <p>Artículo 6º. Modifíquese el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>¿Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación por votación nominal de la Corporación respectiva.</p> |
| | <p>Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>Artículo 7º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en</p> |



| <i>Ley 5ª de 1992</i> | <i>Texto aprobado en primer debate</i> | <i>Texto propuesto (concertado) segundo debate</i> |
|-----------------------|--|--|
| | | <u>particular el numeral 4 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.</u> |

De esta forma, a continuación me permito poner en consideración de la Plenaria la siguiente

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 66 de 2015 Senado**, por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los *Congresistas y funcionarios*, conforme al pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 66 DE 2015 SENADO *por medio de la cual se establecen mecanismos para garantizar la asistencia de los Congresistas y funcionarios.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto brindar mecanismos legales y reforzar los existentes para garantizar la asistencia de los *Congresistas* a las sesiones citadas y la eficacia de la tarea legislativa.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿**Artículo 271. Inasistencia.** La falta de asistencia de los *Congresistas* a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.



En caso de inasistencia no justificada el Presidente de la respectiva corporación deberá ordenar el descuento salarial correspondiente. Su omisión será causal de mala conducta.

Adicionalmente, las Mesas Directivas de las Cámaras deberán publicar en sus páginas web o en el medio más idóneo, en tiempo real, la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones.

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

¿**Artículo 89. Llamada a lista.** Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. Para contestar a este llamado, los Congresistas tendrán sesenta (60) minutos contados a partir de la apertura del registro de asistencia. Adicionalmente, se hará un segundo llamado a lista al levantar la sesión, el cual los Congresistas podrán responder durante los treinta (30) minutos siguientes. Quien no atienda ambos llamados se considerará ausente. Los anteriores llamados no podrán coincidir con ninguna votación adelantada por las Corporaciones.

En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

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

Artículo 4°. Modifíquese el párrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿**Parágrafo.** Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Estas excusas podrán presentarse dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.

Las excusas por incapacidad física se tramitarán conforme a la normativa vigente sobre esta materia.

Artículo 5°. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 250 de la Ley 5ª de 1992 así:

¿**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que no asistan en tres ocasiones consecutivas a una citación para debates de control político, en la misma Cámara o Comisión Permanente, con o sin justificación, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente. Los presidentes de las Cámaras impondrán mediante resolución la multa correspondiente, previo informe de las secretarías respectivas. Estas serán consignadas en favor del Tesoro Nacional.



Artículo 6°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación por votación nominal de la Corporación respectiva.¿.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular el numeral 4 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011.

De los honorables Senadores,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

INFORME DE COMISIÓN ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios.

13 de septiembre de 2016

Luego de la deliberación entre los miembros de la Comisión Accidental, nombrada por la Presidencia de la Comisión Primera del Senado para concertar las proposiciones radicadas por los diferentes Senadores, presentamos el siguiente informe.

Antes de entrar al detalle de cada artículo, vale la pena aclarar que el Senador Roosevelt Rodríguez dejó constancia de su oposición a la totalidad del proyecto, pues en su opinión, este se basa en la presunción equivocada de que lo único que deben hacer los Congresistas es asistir a las sesiones y contestar a lista. Asimismo, el Senador plantea que muchas de las disposiciones que establece el proyecto ya existen en la normatividad vigente. Esta constancia se adjunta al final de este informe.

De la misma forma se destaca que el Senador Carlos Fernando Mota también suscribió una constancia expresando su oposición particular a las disposiciones del artículo 3° del proyecto, toda vez que para él las modificaciones propuestas en relación con el llamado de asistencia al inicio y al finalizar la sesión tienen vicios de inconstitucionalidad, así como dificultades fácticas en su aplicación. El texto de esta constancia se adjunta a este informe.



A continuación se resumen las propuestas realizadas para cada uno de los artículos del proyecto, así como las razones por las que estas fueron acogidas o negadas.

1. Artículo 1°.

El Senador Eduardo Enríquez Maya realizó algunas sugerencias para mejorar la redacción de este artículo, las cuales fueron acogidas por la Comisión.

2. Artículo 2°

En primer lugar, dentro de las proposiciones radicadas y la discusión llevada a cabo en la Comisión, los Senadores Manuel Enríquez Rosero, Roosevelt Rodríguez, Carlos Fernando Mota y Claudia López expresaron su inconformidad con el inciso segundo de este artículo al argumentar que, tal cual se encuentra redactado, se estaría entregando la facultad al Consejo de Estado para iniciar de oficio un proceso de pérdida de investidura en contra de los Congresistas, lo cual no sucede actualmente. Por ello, y si bien el espíritu original de este inciso era que el envío de los informes de asistencia al Consejo de Estado fueran a título informativo, con el fin de que estos sirvieran de medio de prueba en un eventual proceso de pérdida de investidura en razón de la inasistencia, se acordó eliminar este inciso del texto del proyecto.

En segundo lugar, la Senadora Claudia López presentó una proposición para eliminar el inciso tercero de este artículo y, en su lugar, establecer que los Presidentes de las Corporaciones y de las Comisiones Constitucionales deberán solicitar el inicio del proceso de pérdida de investidura de un Congresista cuando este presente seis ausencias injustificadas. No obstante, a criterio de la Comisión, la anterior disposición es contraria a la Constitución, pues las causales de pérdida de investidura están taxativamente establecidas en el texto superior, el cual solo establece la inasistencia como causal de pérdida de investidura cuando, durante un mismo período de sesiones, un Congresista se ausente de ¿seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura;^{2[2]}. Por ello, la Comisión decidió no acoger esta propuesta y mantener el inciso tercero de este artículo tal y como fue aprobado por la Comisión Primera.

Por otra parte, el Senador Manuel Enríquez Rosero presentó una proposición para adicionar el inciso cuarto de este artículo, en el sentido de agregar la obligación de que la publicación de los registros de asistencia en tiempo real se haga en las páginas web de las Cámaras o en los medios más idóneos para este fin. La Comisión acogió esta propuesta.

Finalmente, por sugerencia del Senador Eduardo Enríquez Maya, se modificó la redacción del artículo para hacerla más clara y se estableció en cabeza de las Mesas Directivas de las Cámaras la obligación de publicar los registros de asistencia.

3. Artículo 3°

^{2[2]} Ver el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política.



En relación con este artículo, la Senadora Claudia López presentó una proposición para sustituir el llamado a lista al inicio y al final de la sesión establecido en el texto para primer debate. La Senadora, luego de aclarar que según la Ley 5ª de 1992 el tiempo de una sesión corresponde a cuatro (4) horas, propuso llamar a lista nominalmente quince minutos antes de completarse la primera hora de sesión y quince minutos antes de completar la cuarta hora de sesión para verificar la existencia de quórum decisorio. Asimismo, propuso que en el caso en que la sesión tuviera una duración de menos de las cuatro (4) horas y esta se levantara por falta de quórum decisorio, los Congresistas que no hubieran respondido el llamado a lista incurrirían en inasistencia.

Al respecto, la Comisión decidió no acoger la propuesta de la Senadora López (con excepción de la votación nominal a la cuarta hora de sesión), por tres razones. En primer lugar, porque si bien es cierto que el quórum decisorio es requerido para tomar decisiones en las Corporaciones, no lo es así para llevar a cabo otras actividades legislativas durante el tiempo de la sesión, como adelantar debates de control político, radicar proposiciones o presentar constancias. De hecho, el artículo 92 del reglamento establece que si ¿transcurrida una hora sin que se presente el quórum **requerido**, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria¿ (negrilla fuera de texto). Esto quiere decir que dependiendo de los temas a tratar en el orden del día de cada Corporación la sesión actualmente puede o no requerir que se conforme quórum decisorio luego de una hora desde la apertura de la sesión. Por ejemplo, para adelantar un debate de control político no es requerido que este quórum decisorio se conforme, mientras que para la votación de un proyecto sí lo es. Por ello, requerir para la continuación de la sesión la conformación de quórum decisorio durante su primera hora impediría la realización de las actividades legislativas diferentes a la toma de decisiones.

En segundo lugar, la propuesta de verificar el quórum decisorio al llegar la cuarta hora de sesión ya se encuentra incluida de manera implícita en el reglamento, aunque no por votación nominal. El artículo 83 del reglamento establece, en su inciso tercero, que ¿las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas (¿) **La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva¿** (negrilla fuera de texto). Esto quiere decir que una vez llegada la cuarta hora de sesión, solo es posible continuarla mediante la declaratoria de Sesión Permanente por parte de la Corporación, la cual solo es factible declarar si existe quórum decisorio en el recinto. Por ende, no es necesario establecer el llamado a lista a las cuatro horas de sesión, pues implícitamente ya existe, aunque a juicio de la Comisión es adecuada la propuesta de hacer este llamado de forma nominal, por lo que esta idea se recoge adicionando un artículo nuevo al proyecto.

En tercer lugar, sustituir el llamado a lista del final de la sesión por uno a la cuarta hora de sesión desincentiva la permanencia de los Congresistas en la sesión en caso de que estos se declaren en Sesión Permanente. En cambio, y en línea con la propuesta del Senador Juan Manuel Galán de hacer uso de la Sesión Permanente de manera extraordinaria, al mantener el llamado a lista al final de la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

sesión se genera el incentivo no solo a que los parlamentarios se mantengan en el recinto hasta finalizar los asuntos a tratar, sino también a que consideren y evalúen realmente la necesidad de la declaratoria de Sesión Permanente. Esto es, si los parlamentarios saben que deben quedarse hasta el final de la sesión en razón del llamado a lista, valorarán de mejor manera su decisión autónoma de declararse o no en Sesión Permanente, pues sabrán que si la declaran tendrán que quedarse hasta que esta se levante, mientras que si no lo hacen la sesión terminará a las cuatro horas. Así, a diferencia de lo propuesto por la Senadora, mantener el llamado a lista al finalizar la sesión favorece la asistencia de los Congresistas durante la Sesión Permanente, el uso extraordinario de esta figura y el uso eficiente del tiempo de la sesión.

Por otra parte, la Senadora Paloma Valencia planteó durante el debate en la Comisión Primera y en la Comisión Accidental que las disposiciones de este proyecto no deberían restringir la posibilidad que tienen los Congresistas y las bancadas de ausentarse de la votación de un determinado proyecto de ley o de Acto Legislativo con el cual no estén de acuerdo, en aras de disolver el quórum requerido. Por ello, la Comisión consideró adecuado dejar claro en el inciso primero de este artículo que el llamado a lista al finalizar la sesión no podrá coincidir con el registro de ninguna votación adelantada por las corporaciones. Esto con el fin de evitar que el ejercicio de esta práctica en alguna votación se confunda con inasistencia a las sesiones, en particular en el caso en el que por falta de quórum decisorio, en medio de una votación en curso, se deba levantar la sesión. En este caso, según la nueva redacción propuesta, debe suspenderse la votación, levantarse la sesión y posteriormente llamarse a lista.

Finalmente, y además de las sugerencias para mejorar la redacción propuestas por los Senadores Eduardo Enríquez y el Senador ponente, la Comisión decidió acoger la solicitud de la Senadora Paloma Valencia de dar un tiempo de espera de treinta (30) minutos para que los Congresistas puedan responder el llamado a lista al finalizar la sesión. Asimismo, y por acuerdo de la Comisión, se amplió el plazo para responder el primer llamado a lista, estableciendo que este será de 60 minutos desde la apertura del registro de la sesión.

4. Artículo 4°

En este artículo la Comisión puso a consideración la proposición del ponente del proyecto, en el sentido de que las excusas por incapacidad médica deberían ser autorizadas por la EPS del Congresista respectivo, con el fin de controlar su veracidad. No obstante, la Comisión consideró que con respecto a este tipo de incapacidades el reglamento debería remitirse a las normas vigentes sobre la materia, pues las incapacidades físicas pueden tener distintas naturalezas, en función, por ejemplo, del médico que la expide, de los días de incapacidad certificados, del pagador del reconocimiento económico asociado y/o del encargado de tramitarlas. Por ello, la Comisión decidió modificar la proposición original del ponente estableciendo que el trámite de estas incapacidades se dará de acuerdo a la legislación vigente al respecto.



Adicionalmente, en este artículo la Comisión decidió modificar el plazo de presentación de las excusas por inasistencia, de tal forma que se estableció un nuevo plazo de hasta 2 días para allegarla a la Corporación respectiva. Esto en razón de que los miembros de la Comisión consideraron demasiado corto el plazo de 24 horas antes establecido.

5. Artículo 5°

El Senador Manuel Enríquez Rosero presentó en este artículo una proposición aditiva con el fin de adicionar a los delegados de los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamento como asistentes válidos en su reemplazo. Sin embargo, si bien es entendible que en alguna oportunidad estos altos funcionarios deban enviar algún delegado ante su imposibilidad de asistir, la Comisión consideró que la adición propuesta por el Senador dejaría sin efectos prácticos este artículo, pues bastaría con el envío de un delegado para que en ningún caso estos funcionarios del ejecutivo se hicieran acreedores a la sanción que propone el artículo. A criterio de la Comisión, el hecho de que la sanción se imponga después de tres (3) inasistencias implícitamente está permitiendo que, sin perjuicio de la moción de censura, los Ministros puedan enviar a sus delegados hasta en máximo dos ocasiones, haciendo obligatoria su asistencia en la tercera oportunidad. Por ello, la Comisión decidió no acoger esta propuesta.

Por su parte, el Senador Eduardo Enríquez propuso en la Comisión dejar claro en la redacción el responsable de imponer la multa establecida y la entidad encargada de recaudar dichos recursos. Por ello, atendiendo esta propuesta, la Comisión decidió establecer que las Presidencias de Senado y Cámara serán las encargadas de emitir el acto administrativo correspondiente, previo informe de la Secretaría de la Comisión o Corporación respectiva, y que el dinero de estas sanciones será consignado en favor del Tesoro Nacional.

6. Artículo nuevo

Tal como se planteó anteriormente, después de discutir las proposiciones realizadas sobre el artículo 3°, la Comisión consideró adecuado adicionar un artículo al texto del proyecto, de tal forma que la votación de la declaratoria de sesión permanente se realice mediante votación nominal. Esto con el fin de asegurar que para la toma de esta decisión exista quórum decisorio. Por ello, el artículo nuevo modifica el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

7. Artículo de vigencia y derogatorias

La Comisión adicionó en este artículo la derogatoria expresa del numeral 4 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011, con el objetivo de hacer concordante la Ley 5ª con la adición propuesta en el artículo nuevo propuesto.

De esta manera, de acuerdo con lo anterior, el texto del proyecto concertado en la Comisión Accidental es el siguiente:



**TEXTO CONCERTADO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
ORGÁNICA NÚMERO 66 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto brindar mecanismos legales y reforzar los existentes para garantizar la asistencia de los Congresistas a las sesiones citadas y la eficacia de la tarea legislativa.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿**Artículo 271. Inasistencia.** La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

En caso de inasistencia no justificada el Presidente de la respectiva corporación deberá ordenar el descuento salarial correspondiente. Su omisión será causal de mala conducta.

Adicionalmente, las Mesas Directivas de las Cámaras deberán publicar en sus páginas web o en el medio más idóneo, en tiempo real, la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones¿.

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

¿**Artículo 89. Llamado a lista.** Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. Para contestar a este llamado, los Congresistas tendrán sesenta (60) minutos contados a partir de la apertura del registro de asistencia. Adicionalmente, se hará un segundo llamado a lista al levantar la sesión, el cual los Congresistas podrán responder durante de los treinta (30) minutos siguientes. Quien no atienda ambos llamados se considerará ausente. Los anteriores llamados no podrán coincidir con ninguna votación adelantada por las Corporaciones.

En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

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

Artículo 4°. Modifíquese el párrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

¿**Parágrafo.** Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Estas excusas podrán presentarse dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.

Las excusas por incapacidad física se tramitarán conforme a la normativa vigente sobre esta materia¿.

Artículo 5°. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 250 de la Ley 5ª de 1992 así:

¿**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que no asistan en tres ocasiones consecutivas a una citación para debates de control político, en la misma Cámara o Comisión Permanente, con o sin justificación, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente. Los Presidentes de las Cámaras impondrán mediante resolución la multa correspondiente, previo informe de las secretarías respectivas. Estas serán consignadas en favor del Tesoro Nacional¿.

Artículo 6°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación por votación nominal de la Corporación respectiva¿.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular el numeral 4 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011.

De los honorables Senadores,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Carlos Fernando Motoa Solarte, en mi calidad de Senador integrante de la Comisión Accidental del Proyecto de ley 66 de 2015, *¿por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios¿*, comparezco para dejar la siguiente

Constancia

Es muy importante señalar que el proyecto que se tramita es trascendente para el buen funcionamiento del Congreso. Sin embargo cabe señalar que existe un reparo relacionado con el



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

artículo 3° que busca modificar el artículo 89 de la Ley 5ª, en el sentido de que la asistencia debe tomarse a la apertura de la sesión teniendo un margen de 60 minutos de tolerancia para que pueda considerarse válida, y al cierre de la misma también, pero esta vez con un margen de 30 minutos para que esta sea válida, y que si no se pasan ambas asistencias se le tomará como falta al Congresista.

Esta constancia se basa en dos razones específicas para manifestar la objeción al artículo de mérito: a) La Inconstitucionalidad de este artículo, y b) las razones fácticas de la posible aplicación del artículo.

El artículo 3° del proyecto que se propone queda así:

¿Artículo 89. Llamado a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. Para contestar a este llamado, los Congresistas tendrán sesenta (60) minutos, contados a partir de la apertura del registro de asistencia. Adicionalmente, se hará un segundo llamado a lista al levantar la sesión, el cual los Congresistas podrán responder durante de los treinta (30) minutos siguientes. Quien no atienda ambos llamados se considerará ausente. Los anteriores llamados no podrán coincidir con ninguna votación adelantada por las Corporaciones.

En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

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

a) La Inconstitucionalidad de este artículo

Este artículo deviene inconstitucional por los siguientes fundamentos de derecho:

Sentencia SU-047/99

*¿INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA- Características y alcances en una democracia constitucional. La finalidad de la inviolabilidad de los Congresistas explica naturalmente sus características y alcances. En cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del Senador o del Representante como tal. De otro lado, la inviolabilidad es perpetua, esto es, el parlamentario o Congresista escapa a **cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones. En tercer término, la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general.** La doctrina y la jurisprudencia, tanto nacional como comparada, coinciden también en señalar los alcances o, si se quiere, el ámbito material, en donde opera esta institución, ya que es claro que esta es (i) específica o exclusiva, pero al mismo tiempo es (ii) absoluta. **La inviolabilidad es específica por cuanto la Constitución actual,***



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

como la anterior, precisan que esta garantía institucional cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo. También es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

Sentencia C-1017/12

¿De acuerdo con el artículo 122 del Reglamento del Congreso, se define a la votación como el acto colectivo por medio del cual las cámaras y sus comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto y, según lo dispuesto en el artículo 123.4 del citado reglamento, el voto de los parlamentarios es personal, intransferible e indelegable. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido y sólo podrá excusarse, con autorización del presidente de cada cámara, ¿cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.

Sentencia C-087/2016

¿El principio de las mayorías, que parte de suponer que las decisiones del parlamento tienen que reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión. Dicho axioma actúa como una garantía del principio de representación, pues la aprobación y validez de las medidas legislativas depende que sean más sus partidarios que sus detractores y así quede consignado en las distintas votaciones a que deban ser sometidas. Este principio está consagrado en el artículo 146 de la Constitución, según el cual: ¿en el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial. En todo caso, este axioma no implica el desconocimiento y la protección de los derechos de las minorías parlamentarias dentro del orden constitucional colombiano. En la Sentencia C-145 de 1994, se afirmó que ¿sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario.

QUÓRUM

¿El debate es un requisito indispensable para adoptar una decisión en un Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual se estableció la necesidad de que exista un quórum: ¿Tratándose de la adopción de decisiones que habrá de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Por lo anterior es esencial para la aprobación de cualquier ley de la República el cumplimiento del quórum y de las mayorías exigidas por la Constitución Política.

C- 150/2015

*¿La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico ¿democrático y participativo?. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como ¿social de derecho? reconstituyéndolo bajo la forma de república ¿democrática, participativa y pluralista?. Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) **que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar**, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos, y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.*

Razón por lo cual es inconstitucional

De las sentencias anteriormente citadas se establece la inconstitucionalidad del proyecto de mérito, toda vez que los Congresistas son inviolables en sus votos, y solamente pueden ser obligados a votar si se encuentran en el recinto.

Si no están en el recinto NO pueden ser obligados a votar, por lo que al hacer una norma que obligue al Congresista a estar dentro del recinto deviene inconstitucional.

El ejemplo tradicional de esto es la conformación del Quórum, mientras no exista el número de Congresistas necesarios para la toma de decisión, esta última no puede ser tomada. Este principio a su vez obedece al principio de mayorías que consagra la Constitución y es abordado por la jurisprudencia antes citada.

El principio de mayorías exige que precisamente sean las mayorías quienes tomen las decisiones, siempre y cuando se le dé el respeto a las minorías que les compete.

Una práctica habitual en todos los parlamentos del mundo es que los Congresistas decidan deshacer el quórum por conveniencia política, esta conveniencia por el hecho de ser política no es ilegal, ni inconstitucional y es totalmente válida, y está fundamentada en el sentido del mandato directo soberano, que le es entregado a cada Congresista por virtud del concepto de soberanía popular.

Al postular una norma que obligue al Congresista a permanecer en el recinto ella es contraria a la inviolabilidad parlamentaria pues sujeta al Congresista a votar en uno o en otro sentido, atentando contra la integridad política del electorado que representa, pues si bien el Congresista estando dentro del recinto debe votar en un sentido afirmativo o negativo **el hecho que no esté en el recinto implica la posibilidad de que se abstenga al momento de emitir su voto** y que por decisión política, y en



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

virtud del mandato soberano recibido del pueblo, no conforme el quórum en la toma específica de esa decisión en deliberación.

La abstención no está contemplada como una posibilidad si el Congresista está adentro del recinto, sin embargo si el Congresista está afuera del recinto esa posibilidad de abstención es válida y por tanto no se persigue al Congresista por manifestar de esa manera la voluntad política que el electorado depositó en él, y se cumple con el principio constitucional de inviolabilidad parlamentaria en el ejercicio de sus votos.

En cambio si se pasa lista al inicio y al término de la sesión implica que lo que se quiere es que el Congresista esté adentro del recinto mientras dura la sesión, lo cual deviene a todas luces inconstitucional, por las razones antes expuestas.

b) Las razones fácticas de la posible aplicación del artículo

Los Senadores y Representantes somos los representantes democráticos de toda Colombia, expresamos mediante nuestros votos en la toma de nuestras decisiones el mosaico cultural de todo este maravilloso país.

Sin embargo nuestro trabajo de representación democrática no acaba al momento de reunirnos en Bogotá a deliberar, sino que la representación democrática implica un trabajo diario en nuestras regiones frente a nuestro electorado.

La mayoría de los Congresistas no radicamos en la ciudad de Bogotá pues representamos a ese mosaico multicultural que se encuentra disgregado por toda Colombia.

Así las cosas, poner condicionamientos de asistencia en el comienzo y el cierre de las sesiones, implica poner serias trabas en nuestro trabajo, pues como se resaltó, la mayoría de los Congresistas venimos de a fuera de Bogotá y desplazarnos no siempre implica certeza en nuestras horas de llegada o salida de esta ciudad.

Por ejemplo, muchas veces los aeropuertos de este país están cerrados por cuestiones climatológicas, lo cual impide tener una claridad en nuestros arribos o salidas de Bogotá, lo mismo pasa con las carreteras que son cerradas por los derrumbes, etc.

Por lo que poner una hora de entrada o salida y que si no se cumplen ambos pases de listas, aparte de devenir inconstitucional tal y como se explicó en el punto anterior de este escrito, implicaría dejar de atender los compromisos que tenemos con las distintas regiones de Colombia.

La norma en estudio resulta inaplicable por las cuestiones constitucionales y fácticas que se han expresado.



CONSULTAR DOCUMENTOS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 66 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto brindar mecanismos legales y reforzar los existentes para erradicar la inasistencia de los Congresistas a las sesiones citadas garantizando que la tarea legislativa se cumpla debidamente.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿**Artículo 271. Inasistencia.** La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Mensualmente, el Presidente de cada una de las corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán enviar un informe al Consejo de Estado indicando las ausencias por cada Congresista y su respectiva justificación, si la hay. El Consejo de Estado decretará la pérdida de investidura por inasistencia en los casos que corresponda.

En caso de inasistencia no justificada el Presidente de la respectiva corporación deberá ordenar obligatoriamente el descuento salarial correspondiente. Su omisión será causal de mala conducta.

Adicionalmente, las Cámaras deberán publicar en tiempo real la asistencia de los Congresistas a cada una de las sesiones, tanto en las comisiones como en las plenarias, y publicar y actualizar



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

semanalmente el registro de asistencia de los Congresistas y el de aquellos sancionados por inasistencia durante cada periodo de sesiones.

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

¿**Artículo 89. Llamado a lista.** Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenará llamar a lista para verificar el quórum constitucional. El llamado a lista se realizará al inicio y al final de la sesión, de forma tal que se considerará ausente a aquel Congresista que no atienda ambos llamados. Para responder el primer llamado a lista, el Congresista tendrá treinta (30) minutos a partir del inicio de la sesión.

En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.

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

Artículo 4°. Modifíquese el párrafo del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

¿**Parágrafo.** *Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Estas excusas podrán presentarse hasta 24 horas después de la ausencia.*

Artículo 5°. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 250 de la Ley 5ª de 1992 así:

¿**Parágrafo.** *Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que no asistan en tres ocasiones consecutivas a una citación para debates de control político, en la misma Cámara o Comisión Permanente, con o sin justificación, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.*

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Ley Orgánica número 66 de 2015 Senado**, por medio de la cual se endurecen las sanciones para la inasistencia de los Congresistas y funcionarios, como consta en la sesión del día 16 de junio de 2016, Acta número 46.

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

