

Bogotá D.C., octubre de 2025.

Honorable Senador

**Julio Elías Chagui**

Presidente

Comisión Primera Senado

**Asunto: Ponencia para primer debate** en Senado al **proyecto de ley No. 110 de 2025 senado:** "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Honorable señor presidente:

En cumplimiento del encargo que me hace la Mesa Directiva de la Comisión primera Constitucional Permanente del Senado de la República, del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, me permito rendir informe de ponencia para dar primer debate en Senado, proyecto de ley No. 110 de 2025 senado: "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente el ponente:



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Senador  
Congreso de la República

**“INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 110 DE  
2025 SENADO”**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTAN CONDICIONES QUE GARANTICEN  
UN EFECTIVO CONTROL DE ASISTENCIA A LOS CONGRESISTAS Y  
FUNCIONARIOS A LAS SESIONES CITADAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**”

A fin de dar alcance al encargo que me hicieron la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a desarrollar el Informe de Ponencia en el siguiente orden:

1. ANTECEDENTES.
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL
4. LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.
5. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO.
6. CONFLICTO DE INTERESES
7. PROPOSICIÓN

**1. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley 110 de 2025 del Senado, fue presentado por el Senador , FABIAN DIAZ PLATA, el pasado 30 de julio, se publicó su contenido en la gaceta 1419 de 2025.

Esta iniciativa legislativa se ha radicado en 2 oportunidades (2022 y 2024) y han sido archivadas por tránsito de legislatura.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

El objeto de este proyecto de ley es mediante la obligatoriedad del registro biométrico de asistencia al inicio, durante y al cierre de cada sesión del Congreso de la República reducir la inasistencia de congresistas y funcionarios en el cumplimiento de su deber constitucional, garantizando el adecuado desarrollo de los trámites legislativos y el compromiso adquirido con la ciudadanía.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

#### Constitución Política de 1991

**Artículo 1.** Establece que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en la participación democrática. La asistencia de los congresistas y funcionarios garantiza la vigencia de este principio.

**Artículo 2.** Determina como fines esenciales del Estado servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. La asistencia efectiva de los congresistas permite que el Congreso cumpla con esta misión.

**Artículo 40.** Reconoce el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Los congresistas, como representantes del pueblo, materializan este derecho mediante su presencia y participación en las sesiones.

**Artículo 113.** Señala la separación de poderes y la colaboración armónica entre las ramas del poder público. El control político que ejerce el Congreso exige la presencia de los ministros y altos funcionarios del Ejecutivo.

**Artículo 133.** Dispone que los congresistas representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, con la obligación de asistir a las sesiones del Congreso, so pena de las sanciones previstas por la ley.

**Artículo 150.** Establece la competencia del Congreso para expedir leyes en desarrollo de la Constitución, incluyendo las que regulan su propio funcionamiento.

**Artículo 187.** Dispone que la asignación de los congresistas se reajusta anualmente según el promedio de los aumentos salariales de los servidores de la administración central, certificado por el Contralor General.

**Artículo 258.** El voto es un derecho y deber ciudadano que debe ejercerse libremente, en secreto y con garantías de igualdad para partidos y candidatos. La ley puede establecer mecanismos que refuercen estas garantías.

#### Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso

**Artículo 89.** Regula la llamada a lista para verificar quórum al inicio de las sesiones. El proyecto lo modifica para incluir el registro biométrico como

medio obligatorio.

**Artículo 90.** Regula las excusas por inasistencia, que son revisadas por la Comisión de Acreditación Documental. El proyecto refuerza este procedimiento para mayor transparencia.

**Artículo 268.** Establece los deberes de los congresistas, incluyendo la asistencia a sesiones. El proyecto lo fortalece con el registro biométrico como herramienta de verificación.

**Artículo 271.** Define las consecuencias de la inasistencia. El proyecto precisa que la falta de registro biométrico configura inasistencia y conlleva sanciones económicas y disciplinarias.

**Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).** Establece que los servidores públicos tienen el deber de cumplir con sus funciones y asistir a sus obligaciones institucionales; la inasistencia injustificada puede constituir falta disciplinaria.

**Ley 1475 de 2011 (Reforma política).** Refuerza la transparencia y el control sobre la actividad política y electoral, principios que se proyectan al funcionamiento interno del Congreso.

#### **4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

La Ley 5 de 1992 constituye el Reglamento del Congreso de la República y, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151, 142 y 149 de la Constitución Política, tiene la naturaleza de ley orgánica, pues regula la actividad legislativa, el funcionamiento de las cámaras y la organización interna del Congreso. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-011 de 1994 y la C-145 de 1994, ha precisado que no se trata de una ley estatutaria, sino de una norma orgánica, por cuanto desarrolla directamente las competencias del legislador para establecer su propio reglamento y garantizar la operatividad del Congreso.

En ese sentido, cualquier modificación a la Ley 5 de 1992 debe surtir el trámite de ley orgánica, lo cual implica su aprobación por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, de conformidad con el artículo 151 superior. Tratar una reforma de esta naturaleza bajo el procedimiento de ley ordinaria o estatutaria resultaría inconstitucional, pues desconocería el

carácter orgánico del reglamento y la reserva de ley especial prevista en la Constitución para regular la estructura y procedimientos internos del Congreso.

Fortalece la responsabilidad política: Al establecer el registro biométrico obligatorio, se garantiza que los congresistas y funcionarios cumplan con su deber constitucional de asistir a las sesiones, promoviendo mayor seriedad en el ejercicio de sus funciones.

Mejora la transparencia y confianza ciudadana: Un control más estricto de la asistencia contribuye a reducir la percepción de desinterés o incumplimiento por parte de los congresistas, reforzando la legitimidad del Congreso ante la ciudadanía.

Optimiza el trámite legislativo: Con la verificación biométrica en distintos momentos de la sesión, se asegura la existencia de quórum real y constante, evitando retrasos, dilaciones y el entorpecimiento del proceso legislativo.

Introduce sanciones efectivas y disuasorias: Las multas económicas y la pérdida de investidura en casos reiterados generan consecuencias proporcionales y efectivas, incentivando la asistencia y participación activa.

Extiende la exigencia a funcionarios del Ejecutivo: Al incluir ministros, superintendentes y directores administrativos en el deber de asistencia a los debates de control político, se equilibra la relación Congreso–Gobierno y se garantiza mayor seriedad en el control político.

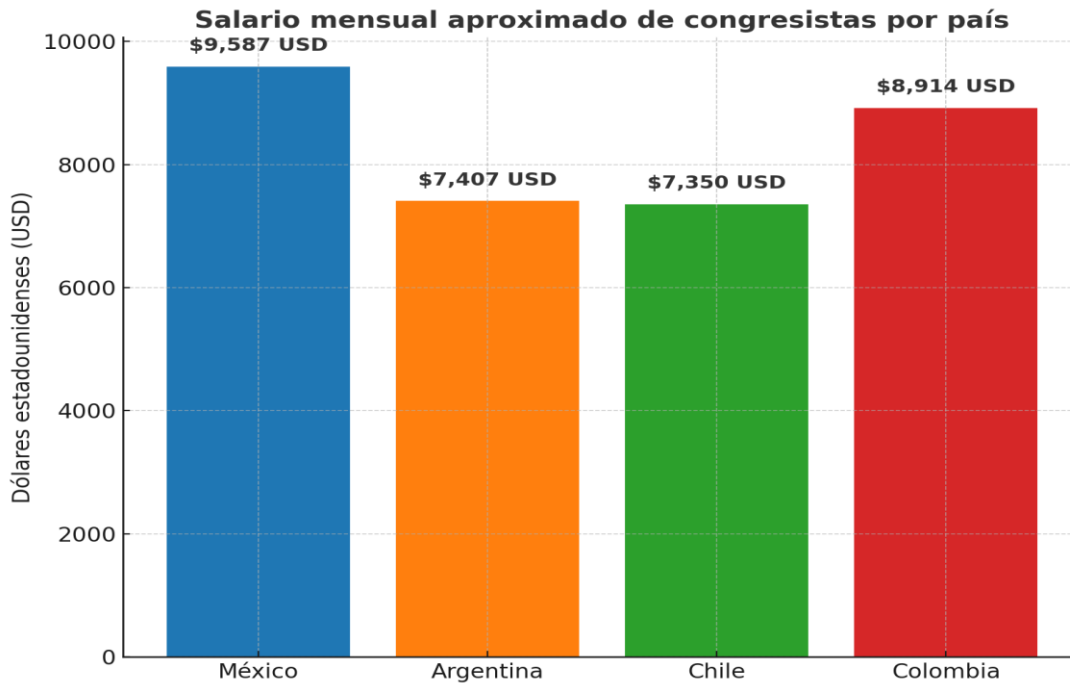
Colombia se mueve en un mismo promedio de días de sesiones de plenarias y comisiones a nivel latinoamérica, siendo que entre los países del continente lo usual son dos días en la semana para el desarrollo de las actividades relacionadas a sesiones plenarias y de comisiones, con días de sesiones que se adicionan en ocasiones especialmente citadas por los mismos parlamentarios, sin embargo, varios de estos países con agendas semejantes, acumulan cifras preocupantes de ausentismo dentro de las sesiones de sus órganos legislativos.

En 2024 los senadores llegaron a acumular **838 inasistencias** a las sesiones plenarias, con porcentajes de ausentismo que en el caso de algunos senadores ha llegado a abarcar **alrededor del 63%** de las sesiones en los casos más graves, en casos semejantes la tendencia es también preocupante, México ha llegado a acumular un record igualmente deshonoroso, con más de 1600 inasistencias en 2022, en un lapso de 216 sesiones, en Argentina el promedio de inasistencia fue de un 15% de las sesiones en 2025, igualmente en el caso de Chile para el periodo 2025.

La situación salarial agrava el debate en todos los casos. Los contribuyentes mexicanos sostienen a sus senadores con un sueldo de 181.874 MXN, lo que equivale a 27.960.341 COP o aproximadamente 7.100 USD; en Argentina, los diputados perciben entre 8.105 y 6.709 USD (entre 31.753.817 COP y 26.284.560 COP); mientras que en Chile, el salario equivale a 7.350 USD (28.795.874 COP).

En Colombia, los congresistas reciben una asignación mensual cercana a 52.651.000 COP, lo que equivale a unos 13.000 USD, situándose como uno de los salarios legislativos más altos de la región. Estos salarios, en todos los casos, resultan sumamente elevados frente al promedio nacional y generan tensiones sociales, más aún considerando que la actividad legislativa efectiva suele concentrarse en sólo dos días por semana, con una tendencia reiterada de inasistencia a las sesiones. Lo aquí explicado se

puede observar en esta gráfica:



Argentina frente al aspecto de los salarios, ha dado al menos un primer paso, mediante el decreto 344 de 2025, que permite a los parlamentarios declinar su incremento salarial, sin embargo, no existen medidas legislativas en Latinoamérica que sancionen de alguna manera directa a los parlamentarios que falten a sus tareas.

El caso de Colombia destaca además por contar con los congresistas con el mayor salario en Latinoamérica, dado que se debería interpretar que con este nivel salarial el nivel de inasistencia a las sesiones plenarias fuera mínimo, pero resulta que es incluso un comportamiento rutinario en algunos casos, con esto en cuenta, el valor de una iniciativa de este estilo representaría una iniciativa de los congresistas en Colombia en favor de la transparencia de sus acciones y decisiones, al mantener una actividad perfectamente trazable dentro de las decisiones trascendentales que le corresponden a la rama legislativa.

## 5. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO.

### **Artículo**

### **1°.**

### **Objeto.**

Este artículo establece la finalidad de la ley: implementar un control riguroso de asistencia para garantizar la participación activa de congresistas y funcionarios. Se justifica porque la inasistencia reiterada afecta la legitimidad del Congreso, debilita la representación ciudadana y retrasa el trámite legislativo. Con este objeto se asegura la eficiencia institucional y se da cumplimiento al mandato constitucional de participación.

### **Artículo 2°. Modificación al artículo 89 de la Ley 5 de 1992.**

La inclusión del registro biométrico en el llamado a lista representa un avance frente a los mecanismos tradicionales, que pueden ser manipulados o eludidos. Se justifica porque permite verificar con precisión la asistencia en tiempo real, evita suplantaciones, y establece sanciones claras (descuento salarial y multa) que desincentivan la inasistencia injustificada.

### **Artículo 3°. Modificación al párrafo del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.**

La regulación más estricta de las excusas fortalece la transparencia en el control de asistencia. Se justifica porque prevé un procedimiento ágil para valorar las incapacidades físicas y otras justificaciones, evitando dilaciones o excusas sin sustento. Además, protege el debido proceso al remitir la decisión a instancias reglamentadas (Comisión de Acreditación Documental y Mesa Directiva).

### **Artículo 4°. Modificación al artículo 268 de la Ley 5 de 1992.**

Reitera el deber esencial de los congresistas de asistir a las sesiones y lo refuerza con el registro biométrico al inicio y al cierre. Se justifica porque vincula la asistencia con el cumplimiento de los deberes éticos y disciplinarios de los congresistas, reforzando la integridad y compromiso de la función legislativa.

### **Artículo 5°. Modificación al artículo 271 de la Ley 5 de 1992.**

Define con mayor claridad la inasistencia como la falta de registro biométrico y le otorga consecuencias económicas (pérdida de salario y multa). Se justifica porque establece un régimen sancionatorio más proporcional y efectivo, que no solo busca la corrección disciplinaria sino

que también protege los recursos públicos al no pagar salarios por inasistencias injustificadas.

**Artículo 6°. Adición de un nuevo artículo a la Ley 5 de 1992.**

Extiende la obligatoriedad de la asistencia a ministros, superintendentes y directores administrativos en los debates de control político. Se justifica porque fortalece la relación Congreso–Gobierno, evitando la práctica de enviar delegados sin la debida responsabilidad política. Esta disposición refuerza la función de control del Congreso y garantiza la rendición de cuentas de los altos funcionarios.

**Artículo 7°. Implementación técnica.**

Otorga un plazo de seis meses para que las direcciones administrativas del Senado y la Cámara implementen los sistemas biométricos en todos los recintos legislativos. Se justifica porque permite la planeación presupuestal y técnica necesaria, garantizando que la medida sea viable y operativa en todo el Congreso.

**6. CONFLICTO DE INTERÉS**

- . Marco legal
  - . Constitución Política

ARTÍCULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

B. Jurisprudencia del Consejo de estado

Es deber del Congresista poner en conocimiento de la Corporación los hechos de donde él deduzca u observe que podría surgir un conflicto de intereses, tal como lo prescribe el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, independientemente de que el órgano competente decida si existe o no ese conflicto. El incumplimiento de ese deber puede ser una falta disciplinaria sancionable en los términos del CUD, cuyo artículo 48 - 46 tipifica específicamente como falta el hecho de que un servidor público no declare un impedimento debiéndose.

Empero, de las circunstancias particulares del caso, el servidor público debe razonablemente deducir la eventual existencia de ese conflicto de intereses y así declararlo. El artículo 181 de la Constitución Política no sanciona con pérdida de investidura el hecho de que un congresista no cumpla el deber de declararse impedido debiéndolo, sino el hecho de que vote una decisión estando incurso efectivamente en un conflicto de intereses. Para que pueda deducirse la responsabilidad jurídica disciplinaria que implique la máxima sanción, esto es, la pérdida de investidura, es necesario que en la sentencia se pueda establecer que ocurrió la violación del régimen del conflicto de intereses en cuanto que el Congresista votó anteponiendo intereses personales a los intereses públicos y no solamente que el Congresista no se haya declarado impedido.

C. Ley 5ta de 1992

**ARTÍCULO 129...**

**PARÁGRAFO 2o.** Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.

**ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.** El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una

decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el congresista designado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendir.

## **7. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitar a la comisión primera del Senado dar trámite al PRIMER DEBATE al Proyecto de ley No. 110 de 2025 Senado "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones" conforme al texto del proyecto original publicado en la gaceta 1419 de 2025.

Atentamente:



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Senador  
Congreso de la República