

**ESTUDIO DEL AUSENTISMO CONGRESIONAL EN COLOMBIA A PARTIR DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: MARCO NORMATIVO, CRISIS DE  
LEGITIMIDAD Y PROPUESTAS PARA EL PAÍS**

**DAMIS ESTELLA CAMARGO CABALLERO**

**MAGDA SORANGER CHITIVA ROCHA**



**UNIVERSIDAD**  
**La Gran Colombia**

Vigilada MINEDICACIÓN

**PROGRAMA ACADÉMICO REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y GESTIÓN**

**PÚBLICA**

**FACULTAD DERECHO**

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**

**BOGOTÁ, D.C.**

**2025**

Estudio del Ausentismo Congressional en Colombia a partir de la Constitución Política de  
1991: Marco Normativo, Crisis de Legitimidad y Propuestas para el País

Damis Estella Camargo Caballero

Magda Soranger Chitiva Rocha

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en  
Representación Política y Gestión Pública

Director de Tesis: Mario Ureña



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Representación Política y Gestión Pública

Facultad de Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá, D.C.

2025

## Tabla de Contenido

<b>RESUMEN.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>FENÓMENO DEL AUSENTISMO CONGRESIONAL EN COLOMBIA.....</b>	<b>12</b>
DEFINICIÓN DEL AUSENTISMO CONGRESIONAL EN EL CASO COLOMBIANO. ....	12
REGLAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES PARA SANCIONAR EL AUSENTISMO	
CONGRESIONAL.....	14
<i>Pérdida de Investidura:</i> .....	14
<i>Otras sanciones para la inasistencia Congresional.</i> .....	18
ESTUDIO COMPARADO DE NORMATIVIDAD Y CASOS INTERNACIONALES DEL AUSENTISMO	
PARLAMENTARIO.....	19
<b>LEGITIMIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: AFECTACIONES POR EL</b>	
<b>AUSENTISMO.....</b>	<b>22</b>
DEFINICIÓN DE LA LEGITIMIDAD.....	22
DEFINICIÓN DE LEGITIMIDAD CONGRESIONAL.....	22
CRISIS DE LEGITIMIDAD Y DE REPRESENTACIÓN. ORÍGENES Y AUSENTISMO	
CONGRESIONAL.....	24
AFECTACIONES CONCRETAS A LA LEGITIMIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA POR EL	
AUSENTISMO. ....	26
<i>Tareas legislativas, de control político y mociones de censura fracasadas.</i> .....	26
<i>Afectaciones sobre la opinión pública en relación con el Congreso de la</i>	
<i>República Colombiano por causa del ausentismo.</i> .....	28

*Efectos judiciales por la inasistencia Congresional: Decisiones del Consejo de*

*Estado* ..... 32

**RECOMENDACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS PARA ENFRENTAR EL  
AUSENTISMO EN COLOMBIA. .... 35**

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA SANCIONAR EL AUSENTISMO

CONGRESIONAL..... 36

OTRAS PROPUESTAS PARA COMBATIR EL AUSENTISMO CONGRESIONAL..... 38

**CONCLUSIONES..... 41**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 44**

**ANEXOS..... 53**

## Resumen

El estudio de la pérdida de investidura como sanción para aquellos funcionarios ausentistas de las Corporaciones Públicas que no honran sus deberes y compromisos éticos, constitucionales y políticos es amplio; sin embargo, poco ha sido el desarrollo del ausentismo Congressional en Colombia y de sus efectos más allá de la pérdida de investidura. El presente artículo de investigación, elaborado a partir del análisis documental, normativo y jurisprudencial, entrevistas y análisis del discurso, se centra en el estudio del fenómeno del ausentismo Congressional o de los legisladores en el país e identifica sus consecuentes efectos de tipo judicial, jurídico, político y en relación con la opinión pública respecto a la institución, revelando que los fallos judiciales han sido la menor de todas las consecuencias derivadas de la inasistencia de los Congresistas a las sesiones; el artículo propone algunas recomendaciones encaminadas a atacar este fenómeno y a fortalecer la confianza e imagen del Congreso Colombiano.

**Palabras claves:** ausentismo Congressional, legitimidad, representación, pérdida de investidura, opinión pública, funciones congresionales.

### **Abstract**

The study of the loss of investiture as a sanction for those absentee officials of Public Corporations who do not honor their ethical, constitutional and political duties and commitments is extensive; However, there hasn't been enough development of Congressional absenteeism in Colombia and its effects beyond the loss of investiture. This research article, made from documentary, normative and jurisprudential analysis, interviews and speech analysis, focuses on the study of the phenomenon of Congressional or legislator absenteeism in the country and identifies its consequent judicial and legal effects. , political and in relation to public opinion regarding the institution, revealing that the court rulings have been the least of all the consequences derived from the non-attendance of the Congressmen to the sessions; This article proposes some recommendations headed to attack this phenomenon and strengthening the confidence and image of the Colombian Congress.

**Keywords:** Congressional absenteeism, legitimacy, representation, loss of investiture, public opinion, congressional functions.

## Introducción

En Colombia, según el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el poder público se divide en tres ramas a saber: ejecutivo, legislativo y judicial, las cuales, actúan de manera separada pero coordinada. En relación con el Congreso se representa al “pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común; además, el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

Infortunadamente, y al igual que sucede en el ámbito regional, el Congreso carga desde tiempos remotos con cuestionamientos sobre su legitimidad, así como con la desconfianza ciudadana, la estigmatización y la percepción de falta de funcionalidad, factores que inciden negativamente en su desempeño. En un antecedente aun relativamente cercano, Manuel José Cepeda afirmó que el descontento ciudadano frente al Congreso fue uno de los principales factores que motivaron la convocatoria a la Constitución política de Colombia de 1991. (Banco de la República, 2017)

En los últimos años, el Congreso ha continuado siendo objeto de fuertes cuestionamientos. La situación en términos de confianza resulta especialmente crítica, no solo porque en general los congresos figuran entre las instituciones con menor credibilidad en América Latina, sino también porque el legislativo colombiano presenta niveles incluso inferiores al promedio regional. Según datos de la firma encuestadora YanHass (2020), la favorabilidad hacia el Congreso de Colombia cayó de manera drástica, al descender del 30% en 2015 a tan solo un 7% en 2020.

A ello se suma la permanente crítica y la percepción generalizada de que los congresistas reciben salarios desproporcionadamente altos en comparación con la escasa carga laboral que se les atribuye. Este desprestigio ha llevado a que la institución no despierte mayor interés como objeto de estudio en la ciencia política ni en otras disciplinas, lo que ha

facilitado la aceptación de *verdades reveladas* y la reproducción de estereotipos que dieron lugar a análisis y valoraciones equivocadas. Tales percepciones han perdurado en el tiempo y se reflejan en campañas como la promovida bajo el eslogan *trabajen, vagos* (Fundación Konrad Adenauer, 2020).

La prensa también refleja el desprestigio del órgano legislativo colombiano y la percepción social acertada o no de que los congresistas trabajan poco, asisten de manera irregular y cuentan con escasas sesiones semanales (El Espectador, 2016). Este clima de descrédito y desdén hacia una institución esencial para la vida democrática termina perjudicando principalmente a la sociedad, pues la debilidad de su reputación conlleva una pérdida significativa de relevancia que impacta el sistema de equilibrio de poderes y debilita el papel de mediación entre las demandas ciudadanas y el Estado.

En otras palabras, una de las razones que ha propiciado el descrédito del Congreso y que ha sido reproducida por veedurías y medios de comunicación, es la consideración equivocada de que esta entidad no trabaja lo suficiente, ya sea porque los periodos legislativos son muy cortos, porque se cita muy pocas veces a la semana o porque los congresistas no asisten con rigurosidad a las sesiones, sin que para ello exista la acreditación de una excusa o presentando excusas con poca consistencia (El Espectador, 2016).

Respecto a la inasistencia Congresional, asunto de amplia polémica en la opinión pública colombiana, la Carta Constitucional le dio una gran notoriedad al asunto, estableciendo la máxima sanción política para el caso, es decir, la pérdida de investidura; concretamente, la Constitución Política de Colombia (1991) establece, en su artículo 183, que un congresista pierde su investidura si acumula seis inasistencias a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura. Esta disposición es retomada por el artículo 296 numeral 6 de la Ley 5 de 1992.

A pesar de la existencia de esta normatividad, los colombianos siguen considerando que sus legisladores no acuden a su lugar de trabajo a sesionar, retrasando las reformas, discusiones y normas que el país necesita. Ante esta situación se han propuesto reformas al funcionamiento del Congreso, tales como el acto legislativo 02 de 2023 que amplió los periodos legislativos<sup>i</sup>; sin embargo, la mayoría de las propuestas presentadas, especialmente las relacionadas con ausentismo Congressional, no han llegado a concretarse.

El presente artículo de investigación atiende el siguiente interrogante *¿Cuáles han sido los efectos del ausentismo de los legisladores sobre la legitimidad del Congreso de la República de Colombia a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991?*

El objetivo general del documento le apunta a estudiar el fenómeno del ausentismo Congressional en Colombia a partir de la Constitución Política de Colombia (1991) y sus efectos sobre la legitimidad de la Corporación Pública más importante del país. Dicho objetivo general se desarrolla a través de unos objetivos específicos que se corresponden con los tres (3) apartados del presente documento, a saber:

- Recopilar el marco normativo que atañe al fenómeno del ausentismo Congressional en Colombia, a partir de la Constitución Política de Colombia (1991).
- Identificar los principales efectos del ausentismo sobre la legitimidad del Congreso en Colombia.
- Plantear algunas recomendaciones para enfrentar los efectos del ausentismo Congressional en Colombia.

Respecto a la metodología de investigación, dada la naturaleza del fenómeno a estudiar, se seleccionó un enfoque cualitativo de Valladolid y Chaves (2020):

La investigación cualitativa debe definirse como aquella orientada principalmente hacia la descripción y la comprensión de una situación o fenómeno, a diferencia de la

cuantitativa que se centra en la cuantificación, predicción y control. En la investigación cualitativa el conocimiento se construye, no se descubre. Con regularidad se tiende a observar, a describir e interpretar lo que se encuentra en los datos (documentales o no), y solo tiene sentido para esa situación o contexto determinado (p. 76).

Diversos estudios han mostrado que, si bien las ciencias jurídicas y políticas pueden acudir a los enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos, debido al tipo de fenómenos a estudiar, se generan unas particularidades en la aplicación de estos enfoques a la hora de hacer análisis normativos y políticos, tal como ocurre en el presente estudio; Fix (2016):

define a la investigación jurídica como la actividad intelectual que pretende descubrir las soluciones jurídicas, adecuadas para los problemas que plantea la vida social de nuestra época, cada vez más dinámica y cambiante, lo que implica también la necesidad de profundizar en el análisis de dichos problemas, con el objeto de adecuar el ordenamiento jurídico a dichas transformaciones sociales (p. 63).

Es pertinente señalar que la investigación cualitativa, con sus herramientas orientadas a la comprensión de la realidad social y con las particularidades que adquiere en el ámbito jurídico y político, proporciona a este estudio los insumos necesarios para dimensionar los problemas y abordar la complejidad de los fenómenos analizados. En este marco, se emplean diversas técnicas cualitativas:

- i) El análisis documental de normatividad, tanto interna como externa, así como de jurisprudencia y doctrina.
- ii) La entrevista en profundidad, realizada a la Representante a la Cámara Catherine Juvinao Clavijo, quien antes de su labor legislativa lideró la investigación *Trabajen, vagos* y promovió el debate público en torno a los efectos del ausentismo sobre la democracia colombiana.

- iii) El análisis del discurso, a partir de una selección de comunicados difundidos en medios de comunicación masiva, en consideración de la relevancia del concepto de *opinión pública* para el desarrollo del presente artículo.

Finalmente, cabe precisar que el documento no incluye un apartado específico titulado *marco conceptual*, en tanto los conceptos pertinentes se integran de manera transversal en las distintas secciones de la investigación, en función de las necesidades analíticas de cada apartado.

## Fenómeno del Ausentismo Congressional en Colombia

### Definición del ausentismo Congressional en el caso colombiano.

El Congreso de la República de Colombia cumple una función pública fundamental al ser la institución responsable de la producción normativa. No obstante, sus atribuciones no se limitan a la labor legislativa, pues también ejerce la función constituyente, orientada a la reforma de la Constitución mediante actos legislativos, y la función de control político, mediante la cual puede requerir y citar a los ministros del despacho y a otras autoridades, así como conocer de las acusaciones formuladas contra altos funcionarios del Estado. En este marco, instrumentos como la moción de censura y la moción de observaciones se configuran como mecanismos de concreción de la responsabilidad política (Ley 05, 1992).

En este contexto, la función congresual comprende los deberes políticos y normativos que corresponden a cada uno de los integrantes de esta Corporación Pública, en la medida en que las decisiones se adoptan de manera colectiva a través del mecanismo de la votación. Según lo señalado por Fernández, et al., (2020), el rol del congresista se concreta en la expresión de su posición frente a los asuntos de interés nacional, lo cual se materializa mediante su participación en los debates y votaciones que tienen lugar en el Congreso.

*Pero ¿Cómo puede un Congresista ejercer las funciones para las que ha sido elegido, si no asiste a las sesiones?* El artículo 268 de la Ley 5 de 1992, contentiva del Reglamento Interno del Congreso, en su numeral 1, establece como un deber de los Congresistas asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. Por tanto, la asistencia a las sesiones es un deber intrínsecamente ligado al ejercicio de las funciones del Congresista, y no un mero requisito procedimental, situación que se corresponde con su inclusión de este compromiso y la estricta sanción por su incumplimiento en la carta constitucional y las leyes colombianas.

El Consejo de Estado 11001-03-15-000-2018-00779-00 (2018), determino que: el propósito del constituyente al contemplar “la desinvestidura de los congresistas que no asistan sesiones, no es otro distinto al de garantizar el cabal cumplimiento de esas funciones, en las cuales se condensa el rol esencial que cumple el Congreso en nuestro Estado social y democrático de derecho”.

Infortunadamente, aunque el Congreso de la República es la institución más representativa de la democracia colombiana, también es la más desprestigiada debido a distintas razones, incluyendo el ausentismo Congressional, en contravía de las pretensiones de la Constitución política de Colombia 1991, que generó cambios encaminados a mejorar la representatividad del Congreso, a fortalecerlo, a modernizar la institución, a racionalizar el trabajo legislativo y a moralizar la actividad parlamentaria, sin que a la fecha existan notables resultados.

Así lo confirman las encuestas de opinión desde hace muchos años, mencionando aquí que para el 2024, en Colombia apenas dos de cada cinco personas un tímido 20 % confiaban en el Congreso de la República, es decir, la institución en donde se hacen las leyes y se ejerce el control político, sigue siendo la institución más desprestigiada del país, según reveló el *Panel de Opinión*, de la firma encuestadora Cifras y Conceptos

El ausentismo Congressional, ampliamente divulgado por los medios de comunicación del país, se entiende como la falta de asistencia de los legisladores a las sesiones previstas, lo que interfiere con el desarrollo de la labor legislativa como lo son el avance en la aprobación de proyectos de ley o actos legislativos, la realización de los debates de control político y muchos otros deberes de la institución dependen de la asistencia de Senadores y Representantes.

Sumado a ello, en todos los análisis de opinión y en los indicadores de desempeño de los parlamentos, siempre se incluye la asistencia al Congreso como uno de los elementos de

análisis, ratificando su relevancia en la legitimidad de la institución ante la ciudadanía, tanto así que muchos países en el mundo vienen introduciendo en el régimen disciplinario de los parlamentarios medidas adicionales para sancionar la inasistencia o ausentismo.

Habiendo descrito los rasgos más importantes del Congreso colombiano, junto con sus funciones y el deber de asistencia a las sesiones, así como la conceptualización del ausentismo, a continuación, se presentan las reglas normativas y jurisprudenciales para la imposición de sanciones por causa de este fenómeno.

### **Reglas normativas y jurisprudenciales para sancionar el ausentismo Congressional.**

Como se mencionó en líneas anteriores, la sanción del ausentismo Congressional en Colombia se encuentra plasmado desde la Constitución Política de Colombia (1991), con la pérdida de investidura, figura que también es desarrollada legalmente; hasta las sanciones de tipo legal y reglamentario, referidas a la no causación de salarios y prestaciones por la inasistencia.

#### ***Pérdida de Investidura:***

La pérdida de investidura constituye la sanción política más severa contra senadores o representantes. Esta figura está contemplada en la Constitución Política de Colombia (1991) y fue regulada en detalle por la Ley 1881 de 2018. También se puede describir como un juicio ético de responsabilidad subjetiva, de carácter sancionatorio, y una acción pública (puede interponerla cualquier ciudadano), de control social, con una sanción con efectos vitalicios y un proceso llevado por el Consejo de Estado, contra aquellos Congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales establecidas en la Constitución política de Colombia (1991).

Según lo establecido por el Congreso de la República de Colombia. (2004), por Comisión primera de la Cámara de Representantes:

la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan (p. 48).

En el artículo 1° de la Constitución política de Colombia (1991), manifiesta que: Prevalece el principio democrático que identifica y define al Estado colombiano donde más allá del derecho a ser elegido, se impone el respeto y el sostenimiento de la democracia, impidiendo que quien ha defraudado ese principio pueda volver a ser depositario de la confianza del elector.

Según el Consejo de estado 1001-03-15-000-2011-00709-00 (2013), En la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se tramitó la demanda contra Roy Leonardo Barreras Montealegre, en la que se alegaba la afectación al derecho fundamental a ser elegido. En este contexto, la figura de la pérdida de investidura implica la prohibición de realizar interpretaciones extensivas o analógicas, lo que impide al operador jurídico complementar el contenido de la norma constitucional, debiendo atenerse estrictamente a su texto como regla hermenéutica.

Si se realiza un control de convencionalidad, la pérdida de investidura se armoniza con la Convención Americana contra la Corrupción -aprobada y adoptada por Colombia a través de la Ley 412 de 1997 y declarada su constitucionalidad a través de la Sentencia C 397 de 1998-, la cual habilitó a los países miembros a adoptar las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con la Convención; concretamente, la Convención establece dentro de sus medidas preventivas (artículo 3), la inclusión por parte de los Estados -dentro de sus propios sistemas institucionales- de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento

de las funciones públicas, así como de los mecanismos para hacer efectivas dichas normas (Organización de los Estados Americanos, 1996).

La reglamentación de la pérdida de investidura en Colombia es amplia, e incluye, además de legislación, un amplio desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Así, una de las Sentencias más importantes que puede citarse, y que cambió el tratamiento dado hasta ese momento para esta sanción, es la Sentencia SU424 de 2016, de la Corte Constitucional otorgó especial relevancia al examen de culpabilidad respecto de la conducta dolosa o culposa de los congresistas que incurren en una o varias de las causales previstas en la Constitución. En esa medida, dejó sin efectos dos (2) sentencias proferidas por la Sala Plena del Consejo de Estado, en las cuales no se había efectuado dicho análisis de culpabilidad.

En relación con la pérdida de investidura por ausentismo Congressional, como con las otras causales, esta se encuentra directamente plasmada en la Constitución Política como una dura, pero no excesiva ni desproporcional sanción, en el entendido de que -como ya se explicó- el ausentismo afecta la labor del Congreso y las funciones de sus representantes, que son principalmente legislar y realizar el control político al Gobierno Nacional, repercutiendo consecuentemente en los avances normativos y en el sistema de pesos y contrapesos.

No obstante, el ausentismo que puede ser objeto de sanción no corresponde a cualquier tipo de inasistencia, sino únicamente a aquellas contempladas de manera expresa en la Constitución, las cuales deben valorarse a la luz de un juicio de culpabilidad, conforme lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-424 de 2016. En concordancia, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante 11001-03-15-000-2018-02405-00 del 2018 que resolvió la demanda contra el excongresista Raymundo Elías Méndez, determinó que la pérdida de investidura por inasistencia solo procede cuando el congresista acumula seis (6)

faltas injustificadas dentro de un mismo periodo legislativo y en sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura.

Posteriormente, la Sala 18 Especial de Decisión del Consejo de Estado, en sentencia 11001-03-15-000-2018-00320-01(PI) del 2019, precisó que la noción de asistencia no puede equipararse a la de permanencia. En este sentido, la sanción se fundamenta en la inasistencia del congresista, y no en su decisión de abstenerse de votar. De este modo, debe diferenciarse entre asistir, registrar asistencia y ejercer el voto. Por ejemplo, el registro constituye un indicio inicial de asistencia, pero no resulta concluyente, dado que pueden presentarse situaciones en las cuales los congresistas se registran y, posteriormente, abandonan la sesión sin participar en los debates ni intervenir en las votaciones.

En otras palabras, el Consejo de Estado ha establecido que la sanción recae exclusivamente sobre la inasistencia y no sobre la falta de votación, puesto que la no participación en la votación no genera, por sí misma, la pérdida de investidura. No obstante, la omisión de votar puede constituir un indicio relevante que, junto con otros elementos probatorios, permita acreditar la ausencia del congresista. Asimismo, en 2018, el Consejo de Estado 11001-03-15-000-2018-00780-00, reconoció la legitimidad de las protestas simbólicas y del retiro justificado del recinto legislativo, en el caso que involucró al entonces senador Iván Duque Márquez.

Sin embargo, en muchas ocasiones la abstención del voto o el retiro motivado del recinto resultan poco defendibles, afectando profundamente la opinión ciudadana sobre el Congreso de la República y las decisiones y actividad Congressional, y exacerbando su desprestigio y desmoralización, aun cuando ello no derive en un proceso de pérdida de investidura o en la imposición de algún otro tipo de sanción (más allá del señalamiento social).

Ejemplo de ello es la ausencia de la Senadora Martha Peralta, quien se retiró del recinto presentando su justificación ante la mesa directiva de la Corporación, en la sesión de votación de la consulta popular por las reformas del presidente Gustavo Petro Urrego, y cuyo voto fue definitivo para la negación de dicha consulta, siendo fuertemente atacada por los medios de comunicación y la opinión pública en general.

### ***Otras sanciones para la inasistencia Congressional.***

Sin perjuicio de la acción de pérdida de investidura previamente descrita, la Ley 5 de 1992 *Reglamento Interno del Congreso* dispone en su artículo 271 que la inasistencia de los congresistas a las sesiones, cuando no medie excusa válida, conlleva la suspensión del pago de salarios y prestaciones correspondientes. Es preciso señalar que, además de la fuerza mayor y el caso fortuito, se consideran excusas legítimas para la inasistencia: i) la incapacidad física debidamente comprobada; ii) el cumplimiento de una comisión oficial por fuera del Congreso; y iii) la autorización otorgada por la Mesa Directiva o por la Presidencia de la respectiva corporación, en los casos previstos en el reglamento.

El Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, ha precisado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 271 de la Ley 5 de 1992 y en armonía con el artículo 90 de la misma normativa, la presentación de una excusa válida para la inasistencia del congresista a las sesiones siempre que sea aceptada en los términos previstos en el párrafo de la norma citada no genera como consecuencia la retención de salarios y prestaciones.

El Senado de la República y la Cámara de Representantes reglamentaron y unificaron el procedimiento aplicable para la declaración de inasistencia injustificada a las sesiones y el correspondiente descuento en la nómina, mediante las Resoluciones 132 de 2014 y 0665 de 2011, respectivamente. En dichas disposiciones también se desarrollan los lineamientos relativos al descuento de salarios por motivo de inasistencia a las sesiones de la Corporación.

Estas resoluciones establecen el procedimiento para registrar las novedades en que puedan incurrir los senadores y representantes a la Cámara, otorgándoles plena validez, salvo que, en el marco de un proceso de pérdida de investidura, las partes interesadas logren demostrar que la justificación presentada no corresponde a la realidad. En tal caso, corresponderá al juez de la causa valorar las circunstancias específicas de la congresista presentada en el Consejo de Estado 11001-03-15-000-2018-00890-00 del 2018.

Sumado a lo anterior, la Ley 1828 de 2017, establece en su artículo 9° literal C, como conducta sancionable “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”.

### **Estudio comparado de normatividad y casos internacionales del ausentismo parlamentario**

A pesar de la incidencia directa del *ausentismo parlamentario* sobre el cumplimiento de las funciones Congresionales, son pocas y recientes las investigaciones de este fenómeno, tal vez por el desinterés que ha mostrado la academia para estudiar las instituciones legislativas de distintos países. Por las limitaciones de este artículo, resulta imposible ahondar en el fenómeno del ausentismo Congresional en toda la región latinoamericana, sin embargo, a continuación, se exponen algunos elementos y casos relevantes que contribuirán en la apertura de perspectiva y la construcción de recomendaciones.

Por regla general, los estudios sobre ética y disciplina parlamentaria, así como sobre los partidos políticos en distintos países de la región, coinciden en señalar que las metodologías empleadas para evaluar el desempeño legislativo suelen basarse en indicadores agregados de carácter elemental, tales como la presentación de iniciativas o la asistencia de los parlamentarios a las sesiones del Pleno (denominado Plenaria en el caso colombiano). No

obstante, la forma en que se mide la asistencia varía significativamente de un país a otro (Bárcena Juárez, 2019).

Para el caso de México, el país cuenta con el *Reglamento de la Cámara de Diputados*, expedido en el 2010 emitido por Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación; el asunto de asistencia de los diputados se desarrolla en los artículos 44 al 58 y 192 al 197. El reglamento de la Cámara de Diputados en México establece sanciones progresivas: tras dos (2) inasistencias injustificadas en un semestre, se descuenta un día de dieta; con cuatro faltas injustificadas el legislador pierde automáticamente su curul; sin embargo, no existe un seguimiento o monitoreo del cumplimiento de estas disposiciones.

En el caso de Argentina, tanto el reglamento de diputados (1996) como el de Senadores (2002) obligan a los congresistas a asistir a todas las sesiones, estableciendo amonestaciones o descuentos salariales en caso de inasistencias reiteradas. Así mismo es indispensable tener en cuenta del Reglamento interno del estudio de antecedentes que:

Es obligación del presidente de cada comisión informar al presidente de la Cámara lo relativo a las inasistencias mencionadas, la que dará cuenta en la primera sesión, a fin de que se someta lo informado a consideración del pleno, el cual resolverá sobre la aplicación de la sanción (Gaceta del congreso, 2005, art. 102).

Resulta importante resaltar que el reglamento argentino (1996) exige que la Secretaría publique periódicamente estadísticas de asistencia de cada diputado, lo que permite a la ciudadanía acceder fácilmente a esta información. Esta disposición evidencia la inclusión en la legislación de mecanismos de transparencia y buen gobierno para el Congreso Argentino.

Durante la pandemia, el Congreso argentino evidenció una disminución en los niveles de ausentismo, lo que se tradujo en un incremento de la actividad legislativa. Tal hecho fue destacado por medios de comunicación como bajo el titular “La pandemia y el Congreso:

menos ausentismo y mayor paridad de género”, en el que se señala que, en 2020, se aprobaron 65 proyectos de ley, se redujo el ausentismo, se alcanzaron mayores niveles de paridad de género y se registró una mayor presencia de funcionarios nacionales. Dichos resultados fueron presentados en el informe anual de actividad legislativa (Cafferata, 2020).

En esta misma línea Cafferata (2020), menciona que:

Uno de los efectos más evidentes de las sesiones virtuales fue la reducción del ausentismo en las sesiones. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, el promedio de ausencias a la hora de votar fue del 12,3 por ciento (unas 33 ausencias por votación), mientras que en el 2016 el nivel de ausentismo había sido casi el doble, con un 24 por ciento (o 62 ausencias por votación). Según el informe elaborado por la subsecretaría de Asuntos Parlamentarios, en el 2020 el nivel de ausentismo fue el más bajo de los últimos cinco años (párr. 5)

Para el caso de Chile, tal y como ocurre en Colombia, se registran constantemente los escándalos por inasistencia del parlamento en los medios de comunicación, así como los rankings de los Congresistas que más asisten y los que menos acuden a las sesiones; además, se observa el conflicto entre el cumplimiento de las labores legislativas y propias del funcionamiento del Congreso, respecto a las actividades políticas, especialmente en momentos preelectorales en donde aumentan las inasistencias (La Tercera, 2013).

Igualmente, la Ley 18918 de 1990 Orgánica Constitucional de Congreso establece que los datos de asistencia de los congresistas deben ser de acceso público emitida por el Congreso Nacional de Chile. Para este país, debe resaltarse la experiencia de sistematización de asistencia de los legisladores que ha adelantado el Observatorio Congreso, que recopila y publica información sobre la asistencia de diputados y senadores, permitiendo analizar y comparar su rendimiento legislativo.

## **Legitimidad del Congreso de la República: afectaciones por el ausentismo.**

### **Definición de la legitimidad**

El concepto de legitimidad obedece a múltiples significados lingüísticos; Weber (1983) definió la legitimidad como la probabilidad de que un grupo social obedezca a una autoridad determinada, lo que garantiza que esta pueda hacer cumplir sus decisiones. Weber identifica tres (3) tipos de legitimidad, a saber: legitimidad racional, legitimidad tradicional y legitimidad carismática.

El concepto de legitimidad se encuentra estrechamente vinculado al ejercicio del poder público, en tanto constituye su fundamento y justificación, y a la consolidación de la democracia representativa, en la medida en que respalda su funcionamiento. De ahí que una crisis de legitimidad impacte de manera directa en el ejercicio del poder y en la materialización misma de la democracia. Para efectos del presente artículo, la legitimidad se entiende como la autoridad de los gobernantes y, al mismo tiempo, como la aceptación y el reconocimiento que el pueblo otorga tanto a estos como a sus acciones. En la medida en que tal reconocimiento se produce, la ciudadanía obedece, se siente representada y encuentra respaldo en las instituciones, pues la legitimidad surge precisamente del consenso entre gobernantes y gobernados (Londoño, 2021)

### **Definición de legitimidad Congressional.**

Con relación concreta a la legitimidad Congressional, Herrera Cota trayendo a su investigación las apreciaciones dadas en entrevista por el abogado peruano José Antonio Ñique de la Puente, señala en el documento de Ccota y Neve (2018) que, la legitimidad constituye una condición indispensable para quienes tienen la responsabilidad de debatir y aprobar las leyes que orientan la vida en sociedad.

En el marco de un Estado constitucional de derecho, dicha legitimidad exige el cumplimiento de tres requisitos fundamentales: i) que el proceso de elección del congresista se realice conforme a los procedimientos establecidos en la normativa vigente; ii) que el congresista ejerza efectivamente su rol constitucional y se aproxime a un ideal de buen gobierno, contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad democrática; y iii) que los legisladores asuman un liderazgo cercano y carismático, basado en el diálogo permanente con sus electores, y orienten su labor normativa hacia la solución de las necesidades de la población.

La legitimidad es directamente proporcional a la confianza ciudadana y se fortalece a través de un ejercicio constante y transparente de la representación política. Si el Congresista no ejerce su rol constitucional, no adelanta las funciones que le asigna la Ley y no se acerca a unos estándares de ejercicio de buen gobierno, no es posible que ejerza acciones en nombre de sus electores, derivando ello, entre otras consecuencias, en una crisis de representación, entendida como el sentimiento de los ciudadanos de no estar representados ni ver reflejados sus intereses en sus gobernantes, sino por el contrario, sentir que existe una desprotección y abandono, un ejercicio político de espaldas al pueblo, por parte del legislativo; puede decirse entonces, que la crisis de legitimidad se genera con la ocurrencia y/o sumatoria de otras crisis, incluyendo la crisis de representación, la crisis de transparencia (corrupción) y el abuso del poder (clientelismo).

Para la Congresista Juvinao (2024) la relación entre representación y ausentismo es contundente; en la entrevista realizada comentó: *“Con ausentismo no hay representatividad”*, y, además, cuestionó cómo es posible representar a los ciudadanos si los legisladores no participan en los debates parlamentarios. En otras palabras, resulta evidente la relación entre la legitimidad y la representación, pues como ya se dijo, para que un ciudadano se sienta representado y sus intereses sean puestos en el escenario público mediante sus dirigentes, se

requiere el ejercicio por parte del dirigente de las tareas constitucionales y legales que le han sido asignadas.

De acuerdo a la anterior, se requiere un ejercicio efectivo de la representación, en ausencia del cual no existe legitimidad; la representación consiste entonces en actuar en interés o en nombre de alguien, implica que los gobernantes deben velar por el interés y el bien general, ya que los gobernantes fueron escogidos por el pueblo para desplegar acciones por y para el mismo pueblo, pero si el pueblo no se siente representado y no escucha la manifestaciones de las voces que eligió para velar por sus intereses y necesidades, no construirá confianza, empatía, ni identificará la importancia de las instituciones, derivándose ello en una crisis de legitimidad.

Por tanto, en el caso colombiano y en el de los Congresos de la región en general, resulta imposible representar al pueblo y construir legitimidad, confianza y reputación institucional, cuando los miembros de dicha corporación no acuden a trabajar y no se hacen presentes en las sesiones en donde se discuten proyectos y asuntos de importancia para el país; en el siguiente apartado, se expone la historia de la crisis de legitimidad en el Congreso colombiano, haciendo énfasis en la crisis generada por el ausentismo Congressional por ser el asunto que interesa a esta investigación.

### **Crisis de legitimidad y de representación. Orígenes y ausentismo Congressional**

Londoño (2021) sostiene que, la crisis de legitimidad del Congreso no es reciente, sino que tiene raíces históricas desde la expansión del sufragio universal, intensificándose en Colombia desde mediados del siglo XX. La huella dejada por el narcotráfico continuó vigente en la historia del Congreso de la República en la década del 90, traspasando los límites institucionales, jurídicos y políticos establecidos por la nueva Constitución política de Colombia (1991), que buscaban fortalecer la credibilidad y legitimidad de esta institución; así, el Proceso 8000 afectó, además de la imagen del Expresidente Ernesto Samper Pizano, la

de congresistas que votaban para favorecer negocios ilícitos. Con el proceso 8000 fueron condenados 26 Congresistas (El Nuevo Herald, 2014).

Los escándalos continuaron, y para la década del 2000, concretamente para el año 2008, el escándalo de la *parapolítica* completó 51 congresistas involucrados y 29 con medida de aseguramiento, afectando fuertemente la representatividad en el órgano legislativo (El Tiempo, 2008). El último gran escándalo, que involucra no solo la imagen de unos Senadores en particular, sino del Congreso de la República como Institución, es el que se registra en el mes de mayo de 2024, relacionado con presuntas recompensas o gratificaciones ilegales en el trámite de los proyectos estratégicos para el gobierno nacional del presidente Gustavo Petro Urrego, aumentando las voces que piden frenar su discusión por carecer de legitimidad (El Espectador, 2024)

Este escándalo se generó días después de que la encuesta Invamer Poll mostraran un aumento de la imagen favorable del Congreso colombiano, la cual se ubicaba por encima del 28%, dato hito si se tiene en cuenta la histórica desacreditación y mala imagen de la institución legislativa colombiana (@SenadoGovCo, 2024).

En medio de este escenario desolador y profundamente adverso, aparecen razones adicionales de crítica al legislativo colombiano en relación con los malos hábitos y poca disciplina de los congresistas en el ejercicio de sus funciones, incluyéndose allí la inasistencia a las sesiones Congresionales, que como ya se mencionó, siempre se constituye en un indicador para medir el desempeño institucional. Pues bien, el estudio que ha detallado con más precisión y ha dado cuenta de la inasistencia parlamentaria en Colombia es el denominado *Trabajen Vagos*, cuya descripción y exposición se hace en las próximas líneas.

Si bien la investigación evidenció que algunos congresistas superaron el número máximo de inasistencias a sesiones plenarias establecido por la Constitución en las cuales se debatieron y votaron proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura y que

algunos recurrieron de manera fraudulenta a excusas para evadir dichas sesiones, la estrategia de exponerlos en la opinión pública bajo la etiqueta de vagos resulta no solo imprecisa, sino que respondió principalmente a un ejercicio de linchamiento mediático. Este discurso se reforzó, además, con la reiterada afirmación de que los congresistas perciben un salario desproporcionadamente alto.

Mario Latorre (1974), y como análisis que es compartido por la autora de este artículo de investigación, señalaba que:

Este fenómeno es el resultado de dos funciones que tienen asignadas los congresistas y que entran en contradicción: De una parte, concurrir al Congreso y a las comisiones y dedicarse a esa labor que copa, más de lo que se cree, su tiempo y atención, usualmente de martes a jueves; de otra parte, las obligaciones que imponen unos comicios electorales, que se cumplen mayoritariamente fuera de Bogotá. Si el congresista se entrega a las labores legislativas durante estos meses, seguramente lo desplazan sus competidores. Y en tiempos distintos a la campaña electoral, el Congresista debe adelantar actividades de gestión fuera del Congreso de la República, además de mantener la permanente relación personal y política con las comunidades y sus electores (p. 253).

A continuación, se presentan los efectos concretos generados por el ausentismo de los congresistas que redundan negativamente en la legitimidad del legislativo en Colombia.

### **Afectaciones concretas a la legitimidad del Congreso de la República por el ausentismo.**

#### ***Tareas legislativas, de control político y mociones de censura fracasadas.***

El ausentismo ha provocado el archivo o hundimiento de muchos proyectos a lo largo de estos treinta y tres (33) años, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, así como ha causado la dilación en la aprobación de muchas otras iniciativas y el fracaso de la

función de control político que corresponde a esta entidad. Dentro de las experiencias, a continuación, se enlistan a manera de ejemplo y no como una lista exhaustiva o sistemática las más significativas, así como las más recientes registradas por la prensa colombiana, no sin antes recordar, como se explicó en apartes anteriores, que la ausencia de voto por parte de un Congresista es una estrategia política válida que ha sido utilizada ampliamente en los últimos tiempos por las bancadas y los legisladores, sin que ello se constituya -per se- en un caso de ausentismo.

Por falta de quorum, el Congreso de la República demoró varias semanas en subsanar el error por vicios de trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, tal y como lo había ordenado la Corte Constitucional (Sacristán, 2024). La reforma constitucional que permite el transfuguismo no pudo ser discutida el martes 14 de mayo de 2024 en la plenaria de la Cámara de Representantes por falta de quorum. En marzo de 2024 se retardó el debate de la reforma pensional en la Plenaria del Senado de la República por falta de quorum; Congresistas como Paloma Valencia manifestaron abiertamente su intención de desbaratar dicho quorum (García, 2024) Lo mismo ocurrió con otras grandes reformas, concretamente con la reforma a la salud (noviembre de 2023) y con la reforma laboral (en junio de 2023 fue hundida porque nunca tuvo quorum para tramitarse).

Por falta de votos se hundió el proyecto para reducción de receso legislativo (abril de 2024); una situación similar se presentó en diciembre de 2021 en relación con una iniciativa que tocaba el mismo tema (RTA Noticias, 2021). La reducción salarial de Senadores y Representantes se hundió por falta de quorum (Villamil, 2023). En el 2017, el Senado de la República de Colombia no debatió los acuerdos de paz por falta de quorum (TELESUR, 2017); y en 2018, se hundió por esta misma razón la iniciativa de *Curules de Paz* y la reforma a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (Jerez, 2018).

En 2016 se presentó un emblemático caso por lo escandaloso que fue en la prensa: Se hundió un proyecto de ley de autoría del Representante a la Cámara por el Centro Democrático, Alfredo Rangel, que castigaba paradójicamente el ausentismo Congressional. Posteriormente se publicaron los nombres de los Congresistas que no asistieron a votar el proyecto que castigaba el ausentismo.

Un caso reciente, relacionado con la función de control político, en febrero de 2024, fue fallida la moción de censura contra la Ministra del Deporte, Astrid Bibiana Rodríguez, a causa de la falta de quorum (La República, 2024).

***Afectaciones sobre la opinión pública en relación con el Congreso de la República Colombiano por causa del ausentismo.***

Aunque la opinión pública es un concepto polisémico y de gran complejidad, en el marco de este documento se asumirá como un juicio de valor colectivo que emergió en la modernidad occidental y en el proceso de democratización del sistema político y de la sociedad. En este sentido, la opinión pública se configura como la suma de opiniones individuales sobre asuntos de interés común, cuyo origen radica inicialmente en procesos comunicativos de carácter individual y que, posteriormente, se proyectan en dinámicas colectivas de distinta intensidad, de acuerdo con la naturaleza de la información compartida y con la influencia de los intereses particulares de los grupos sociales implicados.

Definiendo este concepto, debe reiterarse que en Colombia se ha forjado una opinión pública infortunada del Congreso de la República, siendo una de las instituciones más desacreditadas frente a los ciudadanos, conllevando con ello a su estigmatización. En tal sentido, las encuestas de opinión no son favorables para el legislativo, institución que es percibida por la ciudadanía como una entidad que alberga privilegios y corrupción. Según los resultados del Barómetro Global de Corrupción para América Latina del año 2013, cerca de

dos tercios de los encuestados señalaron al Congreso como la institución con mayor vinculación a hechos de corrupción en el país (INFOLAFT, 2013)

Para años siguientes, se evidenció un deterioro aún mayor en la opinión que tenían los colombianos sobre el Congreso de la República: Como se ha mencionado, según datos de la Fundación Konrad Adenauer (2020) entre 2015 y 2017 la percepción negativa del Congreso aumentó del 70% al 80%, mientras que la imagen positiva descendió a un 16%. Claramente en la tarea de formación de la opinión pública del Congreso colombiano juegan un papel fundamental los medios de comunicación, en los que se leen constantemente las noticias desfavorables de la Entidad y sus miembros, situación que obedece a diversas causas, tales como:

Una imagen errada en la que el Congreso aparece más bien dificultando la aprobación de las leyes y no como una entidad que las perfecciona tras una deliberación democrática, leyéndose titulares como el trancón legislativo del Gobierno y el Plan Tortuga tienen al Congreso a la puesta de un archivato de proyectos (Cambio Colombia, 2024)

Una escasa calidad de los procesos legislativos, adelantándose la aprobación de adefesios jurídicos que han puesto en riesgo la estabilidad del país, tales como la reelección presidencial; o la inclusión de los denominados “micos” en los textos jurídicos. Así, aunque existe una notoria producción legislativa, esta tiene fallas de calidad y pertinencia. En comparación con los trabajadores colombianos, los congresistas disfrutaban de recesos legislativos que superan por cuatro las vacaciones ordinarias, toda vez que los periodos legislativos van desde el 20 de julio hasta el 16 de diciembre, y, desde el 16 de febrero hasta el 20 de junio de cada año. (Acto Legislativo, 2023)

Con relación al ausentismo de los Congresistas, como se explicó anteriormente, para el año 2019 la veeduría ciudadana al Congreso presentó la investigación Trabajen Vagos, en la que se identificaron los congresistas con mayores niveles de inasistencia durante el período

2014 – 2018. El estudio reportó, entre otros, a David Barguil con más de 70 inasistencias, así como a Cristóbal Rodríguez y Alfredo Ape Cuello quienes registraron más de 50 faltas. Esta iniciativa, además, fue reconocida internacionalmente al ser nominada a los premios AMEC en la categoría de mejor uso de la medición en comunicaciones (Revista Semana, 2023).

Dos años más tarde, en 2021, la iniciativa *Trabajen, vagos* presentó una nueva investigación titulada *Los vagos del Zoom*. Este estudio consistió en un ejercicio comparativo orientado a identificar la asistencia presencial de los senadores al Capitolio durante la legislatura correspondiente a la pandemia (julio de 2020 a junio de 2021) frente a sus participaciones en eventos de diversa índole realizados fuera de la sede del Congreso (El Tiempo 2021).

Para ello, se revisaron aproximadamente 40 plenarias, 3.609 registros en redes sociales y las respuestas oficiales suministradas por el Congreso a través de derechos de petición. Dicho análisis se realizó a la luz de la Sentencia C-242 de 2020, mediante la cual la Corte Constitucional condicionó la virtualidad de las sesiones y ratificó la presencialidad como regla general en el contexto de la pandemia.

Tras este estudio fueron señalados negativamente la Senadora Paola Holguín, del Centro Democrático; la Senadora Esperanza Andrade, del partido conservador; la Senadora Amanda Rocío González, del Centro Democrático; la Senadora Ruby Chagüi, también del Centro Democrático; y el Senador Carlos Andrés Trujillo, del Partido Conservador, entre otros (El Tiempo).

Este estudio periodístico adelantado con el apoyo de las veedurías ciudadanas se institucionalizó, y tuvo una nueva entrega en el año 2022. La entrevista realizada a la Representante a la Cámara Catherine Juvinao, quien en su momento lideró esta iniciativa, precisó otros elementos de la investigación.

La Veeduría Ciudadana Trabajen Vagos surgida en 2018 nos permitió identificar y denunciar el ausentismo parlamentario durante el cuatrienio 2014-2018. Acercándose unas nuevas elecciones para 2022, era nuestra responsabilidad continuar con lo que iniciamos, una nueva investigación, pero esta vez, enfocada en establecer parámetros metodológicos para poder cuantificar y evaluar el comportamiento parlamentario en las sesiones plenarias del Congreso de la República desde un margen mucho más amplio de variables basadas en las funciones legislativas establecidas por la Ley Quinta así que esta vez, no solo sería el ausentismo la base de nuestra iniciativa.

Con estos datos, logramos determinar un ranking para cada ítem mencionado de los congresistas con los mejores y peores resultados logrando así, exaltar aquellos que cumplían sus labores y, al contrario, denunciar a los congresistas que no le estaban cumpliendo al país y a la ciudadanía. Al respecto pueden ver la serie de videoclips que surgieron de esta investigación llamados “#LosVagosDeLosVagos” (Juviano, 2024).

En esta investigación resultaron señalados como malos congresistas el Senador José Alfredo Gnneco, del Partido de la U; El Senador Pablo Catatumbo, de Comunes; y el Representante a la Cámara del Partido de la U por el Departamento del Tolima, Jaime Armando Yepes; entre muchos otros. Y, por supuesto, luego de poner este tema en el ojo público, se lee en los titulares de prensa constantemente los análisis de las citaciones y asistencia al Congreso de la República, desacreditando aún más la institución con noticias como:

1. *¿Qué tanto trabajan en realidad los congresistas colombianos? Este es el panorama* (El país, 2022).
2. *“¡Trabajen, vagos! La alarmante radiografía del poco trabajo de los congresistas; hizo un análisis de datos”* y *“Trabajen, vagos: aunque tienen*

*camionetas y escoltas, plenarias de Senado y Cámara se cancelaron ante “situación del orden público” por paro de taxistas”* (Revista semana, 2023).

Incluso la propia Representante a la Cámara, Catherine Juviano (2022), quien lideró la iniciativa ciudadana trabajen vagos, ha sido cuestionada por los medios de comunicación desde que es Congresista de la República, por defender los recesos legislativos o por no asistir a algunas sesiones de la Comisión Constitucional a la que pertenece.

Sin embargo, las notas publicadas en prensa producto de la investigación de periodistas y ciudadanos y que construyen la opinión pública de los colombianos respecto al Congreso de la República, no siempre son coincidentes con los fallos del Consejo de Estado y el tratamiento de los jueces respecto a Senadores y Representantes. Así, con posterioridad a la publicación de los primeros resultados (Análisis del periodo 2014-2018), el colectivo *Trabajen Vagos* demandó la investidura de varios de estos Senadores y Representantes a la Cámara calificados de ausentistas, sin embargo, estas fueron desestimadas.

A continuación, se presentan brevemente algunos datos casuísticos respecto al tratamiento jurisprudencial de la inasistencia Congressional en Colombia, en los casos en que efectivamente ha sido decretada la pérdida de investidura por la ausencia Congressional, así como en otros casos en los que, a pesar del escándalo mediático, la investidura se mantuvo.

### ***Efectos judiciales por la inasistencia Congressional: Decisiones del Consejo de Estado***

Como se describió, son recurrentes los escándalos en la prensa respecto al Congreso de la República, incluyendo aquellos generados por el ausentismo de los legisladores; así como el hundimiento de proyectos por esta causa, inclusive de iniciativas dirigidas a combatir esta misma problemática. Sin embargo, el tratamiento judicial de estos casos no coincide con los reportes de los medios de comunicación, pues en muchas ocasiones, la pérdida de investidura no es decretada.

Entre 1991 y 2022 se impusieron 658 demandas de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, de las cuales en 99 se decretó la sanción, según el Portal único del Estado Colombiano (2025). En relación con la pérdida de investidura decretada por la causal del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política Colombia de 1991, se han presentado 29 demandas, y en solo 4 de ellas se ha decretado la pérdida de investidura, es decir, en aproximadamente el 13.7% de las demandas en los que se ha alegado esta causal y en solo el 4% de los casos totales en que se ha decretado esta sanción en la historia constitucional. En el anexo 1 se presenta una breve reseña de estos casos.

Resulta pertinente revisar algunos casos en los que, a pesar del escándalo en medios de comunicación y los consecuentes efectos en la deslegitimación del Congreso Colombiano, el Consejo de Estado determinó mantener la investidura del Congresista. Uno de los casos más destacados fue el del senador David Barguil, a quien se le señalaron 69 inasistencias; sin embargo, la Procuraduría y el Consejo de Estado aceptaron la mayoría de sus excusas, por lo que no se le decretó la pérdida de investidura como lo determina el Consejo de Estado en la sentencia 11001-03-15-000-2019-01599-02.del 2024.

Si se revisan los casos siguientes de los legisladores tildados de ausentes que han sido más notorios y que fueron descritos en líneas anteriores, sus argumentos de defensa y los considerandos del Consejo de Estado se repiten. Para otros casos, como el del Exsenador Mario Alberto Castaño, señalado de ausentarse setenta y siete (77) veces, en el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2014 al 16 de diciembre de 2017, el Consejo de Estado admitió la demanda, pero hasta la muerte del congresista nunca emitió sentencia. Pero ¿Es legítimo que un congresista se ausente más de cincuenta (50) veces, por ejemplo, aun justificando sus ausencias, y mantener su investidura? (Caracol Radio, 2018)

Después de todo lo expuesto en este título, debe reiterarse entonces que las denuncias por parte de veedurías ciudadanas y los recurrentes escándalos de la prensa por las

inasistencias de los Congresistas, no se corresponden con la imposición de sanciones por parte de las autoridades judiciales, que han decidido matizar las decisiones a partir de los juicios y análisis de subjetividad de las causas de las inasistencias (culpabilidad).

Por esta razón, no existen grandes resultados judiciales por la inasistencia Congresional; sin embargo, la desconfianza sembrada en los ciudadanos, la idea común de que el Congreso de la República es una entidad que genera altos costos con pocos resultados, y el imaginario colectivo de que el trabajo legislativo es laxo e irresponsable e implica poco tiempo y asistencia por parte de los Senadores y Representantes a la Cámara, son opiniones que sí han calado de manera importante en la pérdida de legitimidad de esta institución frente a los colombianos.

## **Recomendaciones Jurídicas Y Políticas Para Enfrentar El Ausentismo En Colombia.**

Luego de las reflexiones plasmadas en el aparte anterior de esta investigación (II) surge la necesidad de formular, al menos, algunas líneas de recomendación que permitan enfrentar el ausentismo Congressional en Colombia y consecuentemente combatir la deslegitimación, crisis de representación y negativa imagen de los legisladores ante la opinión pública colombiana.

El primer aspecto transversal, y que no puede perderse de vista, es que las medidas que se adopten deben conciliar las labores institucionales de los Congresistas, con las actividades políticas y de gestión, que permitan, por supuesto, hacer más rigurosa la asistencia y en general las obligaciones que han sido asignadas constitucionalmente a los Congresistas, pero sin perder de vista la implementación de estrategias de transparencia y publicidad de las actuaciones del Congreso, con el objetivo de que la ciudadanía conozca de primera mano qué están haciendo sus representantes en la corporación pública más importante del país, y que con estas medidas, consecuentemente se ataque la desconfianza, pérdida de legitimidad y crisis institucional del Congreso de la República colombiano.

El segundo aspecto trascendental, y que debe ser atendido a la hora de enfrentar el ausentismo Congressional, es entender que, si bien se requieren modificaciones normativas para que en la práctica pueda ser exigible la asistencia de los legisladores al Congreso de la República, y se garantice la disciplina, la ética y el compromiso de los Congresistas, los cambios normativos no son la única medida a adoptar y su implementación aislada de otros mecanismos, podría fracasar.

En pocas palabras, estas recomendaciones están dirigidas a des estigmatizar al Congreso de la República, fortaleciendo su imagen ante los colombianos, sin perder de vista la disciplina y el ejercicio comprometido de las funciones, pero conciliando las actividades

políticas y de gestión; y, por otra parte, se refieren no solo a modificaciones normativas sino a la adopción de otro tipo de acciones para enfrentar el ausentismo Congressional.

### **Propuestas de modificación normativa para sancionar el ausentismo Congressional.**

Teniendo en cuenta que una de las mayores críticas que enfrenta el Congreso de la República de Colombia por parte de los ciudadanos con relación a su desempeño es el ausentismo Congressional, en múltiples oportunidades y como un trabajo que ha proveniendo de distintas bancadas, se ha intentado robustecer la reglamentación al respecto, adoptando estas propuestas en el presente artículo de investigación como unas recomendaciones a implementar.

Sin embargo, ello ha fracasado, e incluso los proyectos de Ley en este sentido, como una ironía, se han archivado por falta de quorum para ser discutidos y votados; en 2016, la prensa destacó la caída de un proyecto de ley contra el ausentismo, liderado por el senador Alfredo Rangel, debido a la falta de quórum. El proyecto pedía a los congresistas dejar constancia de su asistencia, al inicio y tras finalizar cada sesión. La iniciativa también contemplaba que las inasistencias solo pudieran justificarse con certificados médicos expedidos por una EPS, y no por médicos particulares (El heraldo, 2016)

En años más recientes, concretamente en el 2022, el Congresista Fabián Díaz Plata del Partido Alianza Verde, radicó un Proyecto de Ley orientado a fortalecer el control de asistencia de los legisladores mediante mecanismos biométricos. Este Proyecto del Senador Díaz Plata también proponía modificar los artículos 89, 90 y 271 de la Ley 5 de 1992 o Reglamento Interno del Congreso, relativo al llamado a lista, excusas aceptables y a la declaración de inasistencia, respectivamente, robusteciendo los controles.

Además, incluía sanciones económicas equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente por cada inasistencia injustificada de un congresista, así como multas por el mismo valor a los ministros, directores de Departamento Administrativo o Superintendentes

que no asistan a las citaciones de debate de control político, a través de la inclusión de un artículo nuevo en el Reglamento Interno del Congreso (Ley 5, 1992).

Entre sus disposiciones, el proyecto proponía que las mesas directivas del Congreso remitieran mensualmente al Consejo de Estado los reportes de inasistencia, con el fin de facilitar una eventual pérdida de investidura. El proyecto, publicado en la gaceta 883 de 2022, fue archivado en virtud del artículo 190 de la misma Ley 5 de 1992, debido a que no se discutió la ponencia en primer debate, en el transcurso de la legislatura en la que fue radicado entre 2022-2023.

Además de las modificaciones normativas propuestas, de este proyecto puede resaltarse también la exposición de motivos, en donde se expone un estudio del ausentismo en el Congreso, que revela en el periodo 2018-2022 tan solo cuatro (4) Senadores registraron un 100% de asistencia, casi el 30% de los Representantes a la Cámara habrían asistido a menos del 90% de las sesiones. Según la información registrada, los departamentos de Bolívar, (82,6%), Vichada (85%), Caquetá (85%), y Amazonas (88,4%) son los departamentos con menor porcentaje de asistencia (Gaceta del congreso, 2024).

Pues bien, las propuestas de los congresistas Alfredo Rangel en el año 2016 y Fabián Díaz Plata son las únicas presentadas hasta el momento, cuyo objeto se ha dirigido a enfrentar el ausentismo Congresional en Colombia, y concuerdan con las disposiciones normativas de otros países estudiados, tales como la imposición de multas y sanciones pecuarias.

Sin embargo, han existido multiplicidad de propuestas más amplias que pretenden una reforma integral del congreso, y que para la opinión de la autora de este proyecto resultan más adecuadas para combatir la mala imagen y deslegitimación de la institución Congresional, porque atacar el ausentismo sin poner en el debate público los salarios de los congresistas, o la rendición de cuentas por parte de los legisladores, per se no tendría los efectos esperados.

Una de las propuestas es la Ley 273 de 2024 (Senado) y 157 de 2023 (Cámara) presentadas por la Representante por Bogotá, Catherine Juvinao, que busca fortalecer la transparencia y la relación entre el Congreso y la ciudadanía. La conciliación y está a punto de convertirse en Ley de la República; infortunadamente, este proyecto de ley excluyó medidas concretas en relación con el ausentismo Congressional, situación que podría explicarse en la resistencia que tienen este tipo de reformas al interior del mismo Congreso.

Así las cosas, se espera paulatinamente se incluirán, y que deben contemplar no solo la asistencia a las sesiones plenarios, sino también a las comisiones, la institucionalización de unos días de sesiones obligatorias, así como la exposición transparente de la información ante los ciudadanos. Finalmente, las propuestas de reforma al Congreso de la República deben dejar de ser medidas de populismo legislativo, con el objetivo de que no solo sean radicadas, sino discutidas y aprobadas cuando resulten convenientes, situación en las que los medios de comunicación pueden ejercer una presión efectiva.

### **Otras propuestas para combatir el ausentismo Congressional.**

Como ya se argumentó, además de las propuestas normativas, deben implementarse otras estrategias para enfrentar el ausentismo Congressional, que requieren únicamente voluntad política y, por supuesto, algunos recursos para que la Institución Congressional pueda implementarlas; sin embargo, tal vez voluntad política es lo que no hay. Estas medidas hacen referencia a la transparencia e inmediatez de la información relacionada con la asistencia de los Congresistas, con el objetivo de que cualquier ciudadano colombiano pueda consultar en tiempo real qué está haciendo su congresista, cuándo registra su asistencia y cómo vota los proyectos de ley, sin que deba remitir derechos de petición o revisar minuciosamente las gacetas del congreso.

En esta propuesta llama poderosamente la atención de las medidas implementadas por el Congreso Argentino, ya expuestas, así como el Observatorio Congreso Chile, iniciativa de

carácter privado pero que para Colombia podría ser pública o mixta, con el apoyo de organizaciones como Congreso visible; en el observatorio chileno se observa año a año, mes a mes, congresista por congresista y región por región, la participación y representación adelantada por los miembros de la institución. Este tipo de iniciativas facilitan la veeduría ciudadana, así como el control social, que en últimas resulta más efectivo que el control judicial.

Este tipo de propuestas no tienen que ver más que con el buen gobierno y el gobierno abierto, así como con el establecimiento de códigos de ética y disciplina para los Congresos, que en últimas terminan siendo modificaciones normativas, pero que en un principio puede avanzarse con medidas administrativas de cara a los ciudadanos, en donde se incluyan tareas de formación y asesoría a los Congresistas para que cumplan las reglas a establecer. Esta tarea debe ir acompañada de formación cívica y política para los medios de comunicación y los ciudadanos, en búsqueda de no seguir estigmatizando al Congreso, sino de fortalecerlo y robustecer su actividad con principios, valores y reglas claras.

Para la autora de este documento, resulta necesaria una reforma integral de la normatividad que conlleve no a la imposición de sanciones más severas a los congresistas ausentistas pues no existe sanción más grave que la pérdida de investidura que se traduce en una muerte política-, sino en la efectiva investigación e imposición de dichas sanciones ya existentes en el caso en que los Senadores y Representantes a la Cámara incumplan con su deber de asistencia al Congreso.

Para ello, sin abandonar el concepto de culpabilidad en los casos de pérdida de investidura, la jurisprudencia debe dar mayor claridad en las reglas para el análisis y juzgamiento de los casos de ausentismo. Adicional a ello, la reforma debe apuntarle a la materialización y eficacia de otras sanciones de tipo disciplinario y pecuniario en relación

con la inasistencia parlamentaria, con el objetivo de que estas pasen del papel a la realidad, garantizando la transparencia en este tipo de procesos.

Sin embargo, una reforma integral para combatir el ausentismo debe sobrepasar la imposición de sanciones y las medidas de tipo disciplinario y judicial; se requiere un verdadero cambio cultural. En tal sentido, debe acudirse a la sanción social, que puede ser más eficaz, con el objetivo de que los Congresistas que no sean éticos con el cumplimiento de sus funciones, puedan ser castigados directamente por el electorado y por la opinión pública.

Para ello es necesario acudir a la modernización del Congreso, facilitando que los colombianos tengan acceso en tiempo real y de manera sencilla a la actividad de sus representantes, acudiendo para ello a la tecnología; pero, además, es necesario formar políticamente a la ciudadanía, con el objetivo de que puedan revisar de manera crítica y justa el cumplimiento de los deberes de sus congresistas, buscando con ello también que entiendan las dinámicas propias de la política, sin magnificar ni restar responsabilidades por los incumplimientos.

## Conclusiones

Este documento ha pretendido ser un referente para el estudio del ausentismo Congressional en Colombia, que ha sido abandonado por la academia debido al desinterés que suscita la investigación alrededor del Congreso de la República para politólogos y abogados, así como para otras disciplinas. El artículo no se ha limitado al análisis de la pérdida de investidura como sanción decretada por la inasistencia a las sesiones legislativas, sino que ha buscado comprender el fenómeno de manera integral, su ocurrencia y causas; además, la investigación ha permitido comprender que el ausentismo Congressional, además de efectos judiciales, genera efectos en relación con la afectación del cumplimiento de las funciones del Congreso de la República y la representación de los ciudadanos a través de sus Senadores y Representantes a la Cámara, así como efectos sobre la imagen y confianza en la institución legislativa ante los colombianos.

En este sentido, resulta evidente que la legitimidad del congresista frente a la ciudadanía exige, entre otros aspectos, el cumplimiento de su rol constitucional y la aproximación a un ideal de buen gobierno. Ello implica que los legisladores deben contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, mantener un diálogo permanente con sus electores y expedir normas orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales. No obstante, estos propósitos se tornan inviables cuando no se garantiza la asistencia a las sesiones del Congreso de la República.

En Colombia, el ausentismo Congressional intentó ser combatido directamente por la Constitución Política de Colombia 1991, a través de la imposición de la pérdida de investidura -considerada la muerte política por ser de efectos vitalicios- como sanción. Sin embargo, si se revisan los casos en que efectivamente se ha decretado dicha pérdida de investidura en Colombia son pocos y claramente no coinciden con los más escandalosos registrados por los medios de comunicación.

Si se contrasta esta información con la opinión pública y las denuncias y señalamientos de las veedurías ciudadanas y los medios de comunicación, la realidad es totalmente distinta, pudiendo sostenerse que la pérdida de investidura no ha sido eficaz para combatir el ausentismo en Colombia. Y si se revisan otro tipo de sanciones de carácter pecuniario en relación con los descuentos por la no asistencia al Congreso, ni siquiera se puede adelantar un análisis de la situación porque la información no es pública.

Sin embargo, lo que sí se puede decir es que la sanción social y de los medios de comunicación ha sido más efectiva que las sanciones judiciales, pues al menos han puesto en el ojo de la opinión pública esta problemática alrededor de la institución Congressional, situación que ha conllevado a las propuestas de reforma ya expuestas. Pero esta sanción social y de los medios de comunicación ha conllevado también a la estigmatización equivocada de la institución, considerando que los legisladores no trabajan, y al populismo legislativo que no materializa propuestas reales de fortalecimiento del Congreso y la democracia.

Mientras esto ocurre, el Congreso se sigue desprestigiando y las funciones de la institución muchas veces quedan paralizadas, motivo por el que es urgente -hasta que exista voluntad política-, que paulatinamente se implementen acciones de gobierno abierto, transparencia en la información, buen gobierno y las modificaciones normativas que poco a poco se puedan implementar para combatir este fenómeno.

Además, es indispensable formar no solo a los congresistas para que cumplan sus funciones, sino también a los medios de comunicación para que transmitan más allá del momento noticioso y sensacionalista, sembrando en los colombianos la información necesaria con la importancia del Congreso en cualquier sistema democrático. Lo anterior, con otras modificaciones que generan menos resistencia y que ya avanzan en el Congreso de la

República de Colombia, puedan construir la confianza de los colombianos en la corporación de la democracia más importante del país.

### Referencias bibliográficas

- @SenadoGovCo. (2024). Aumento en imagen favorable. Bogotá D.C. Obtenido de X.  
<https://x.com/SenadoGovCo/status/1781066892339294216>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Banco de la República de Colombia. (2017, 21 de Julio). *El Congreso de la República*. Credencial Historia. Banrep Cultural. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/el-congreso-de-colombia>
- Bárcena, S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 60-78.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182019000100395&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182019000100395&script=sci_arttext)
- Cafferata, M. (2020, 7 de diciembre). La pandemia y el Congreso: menos ausentismo y mayor paridad de género. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/310379-la-pandemia-y-el-congreso-menos-ausentismo-y-mayor-paridad-d>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2010). Reglamento de la Cámara de Diputados. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_diputados/Reg\\_Diputados\\_orig\\_24dic10.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados/Reg_Diputados_orig_24dic10.pdf)
- Cambio Colombia. (2024, 16 de mayo). *El trancón legislativo del Gobierno y el plan tortuga tienen al Congreso a la puerta de una 'archivatón' de proyectos*. Cambio Colombia.  
<https://cambiocolombia.com/poder/reformas-congreso-hundimiento-reforma-pensional>

Caracol Radio. (2018, 19 de junio). *Mario Castaño se habría ausentado en 77 sesiones en el Congreso*. Caracol Radio.

[https://caracol.com.co/emisora/2018/06/19/manizales/1529402458\\_244686.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/06/19/manizales/1529402458_244686.html)

Ccota, H., & Neven, M. (2018). Fortalecimiento y legitimidad del Poder Legislativo: balance del sistema unicameral en el Perú. Universidad Cesar Vallejo.

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/36772>

Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5 de 1992, 17 de junio. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 412 de 1997, 6 de noviembre. *Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis*.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0412\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0412_1997.html)

Congreso de la República de Colombia. (2004, 3 de noviembre). *Graduación de las penas en relación con la pérdida de investidura*. Comisión primera de la Cámara de

Representantes. [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/037%20GRADUACION%20DE%20LA%20PENNA%20-%20PERDIDA%20DE%20INVESTIDURA.pdf)

[11/037%20GRADUACION%20DE%20LA%20PENNA%20-](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/037%20GRADUACION%20DE%20LA%20PENNA%20-%20PERDIDA%20DE%20INVESTIDURA.pdf)

[%20PERDIDA%20DE%20INVESTIDURA.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/037%20GRADUACION%20DE%20LA%20PENNA%20-%20PERDIDA%20DE%20INVESTIDURA.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1881 de 2018, 15 de enero. *Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85082>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Acto legislativo 02 de 2023, 06 de julio. *Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la constitución política de Colombia de*

*1991*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213791>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Proyecto ley 1557 de 2023, 20 de septiembre.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2023%20-%202024/PL%20157-23%20Estructura%20Jurisdiccion%20Agraria%20y%20Rural.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyecto ley 273 de 2024, 4 de octubre.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos%20/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2024%20-%202025/PL%20273-24%20CHORROS%20BLANCOS.pdf>

Consejo de Estado. (2013, 9 de julio). Sala plena de lo contencioso administrativo. (1001-03-15-000-2011-00709-00(PI). M.P. Vargas, G. (Colombia) Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://vlex.com.co/vid/647686437>

Consejo de Estado. (2018, 13 de noviembre). Sala plena de lo contencioso administrativo. (11001-03-15-000-2018-02405-00). M.P. Rodríguez, J. (Colombia) Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/12/p.pdf>

Consejo de Estado. (2018, 21 de mayo). 11001-03-15-000-2018-00779-00. Presidente de la Sala Carvajar, S, y Oñate, R. (Colombia). Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://share.google/H42l6WmJ3uJEm1PKK>

Consejo de Estado. (2018, 26 de abril). Sala plena de lo contencioso administrativo. (11001-03-15-000-2018-00780-00). M.P. Ramírez, J. (Colombia) Obtenido el 22 de agosto del 2025. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/26-04-2018\\_11001031500020180078000.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/26-04-2018_11001031500020180078000.pdf)

Consejo de Estado. (2018, 7 de junio). Sala plena de lo contencioso administrativo. (11001-03-15-000-2018-00890-00). M.P. Chaves, M. (Colombia) Obtenido el 22 de agosto

del 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87042>

Consejo de Estado. (2019, 7 de mayo). Sala plena de lo contencioso administrativo. (11001-03-15-000-2018-00320-01(PI). M.P. Giraldo, O. (Colombia) Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/11001-03-15-000-2018-00320-01.pdf>

Consejo de Estado. (2024, 23 de enero). Sala plena de lo contencioso administrativo. 11001-03-15-000-2019-01599-02. M.P. Álvarez, L. (Colombia). Obtenido el 22 de agosto del 2025. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/275/11001-03-15-000-2019-01599-02\(PI\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/275/11001-03-15-000-2019-01599-02(PI).pdf)

Corte Constitucional. (1998, 5 de agosto). C-397/98. P.M. Morrón, F. (Colombia). Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-397-98.htm>

Corte Constitucional. (2016, 11 de agosto). SU424-16. P.M. Ortiz, D. (Colombia). Obtenido el 22 de agosto del 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87700>

Corte Constitucional. (2020, 9 de julio). C-242/20. P.M. Guerrero, L. (Colombia). Obtenido el 22 de agosto del 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-242-20.htm>

El Espectador. (2016, 14 de junio). Los que más faltan en el Congreso. Redacción Política. [https://www.elespectador.com/politica/los-que-mas-faltan-en-el-congreso-article-637784/#google\\_vignette](https://www.elespectador.com/politica/los-que-mas-faltan-en-el-congreso-article-637784/#google_vignette)

El Espectador. (2024, 3 de mayo). Escándalo de carrotaques: Así es como habrían llegado \$4.000 millones al Congreso. El Espectador.

<https://www.elspectador.com/judicial/escandalo-de-carrotanques-ivan-name-y-andres-calle-habrian-recibido-4000-millones/>

El Herald. (2016, 15 de junio). Por falta de quorum se hunde Ley de ausentismo. *El Herald*. [https://www.elheraldo.co/politica/2016/06/15/por-falta-de-quorum-se-hunde-ley-de-ausentismo/#google\\_vignette](https://www.elheraldo.co/politica/2016/06/15/por-falta-de-quorum-se-hunde-ley-de-ausentismo/#google_vignette)

El Nuevo Herald. (2014, 13 de noviembre). Cartel de Cali dio 10 millones de dólares a campaña de Samper, dice el hijo del Capo. *El Nuevo Herald*. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/colombia-es/article3919660.html>

El Tiempo. (2008, 9 de abril). Con Builes, van 29 Congresistas presos por parapolítica. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2891585>

El Tiempo. (2021, 13 de diciembre). Los Vagos del Zoom: Estos son los Senadores que menos asisten al Congreso. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/estos-son-los-senadores-que-menos-asisten-al-congreso-638272>

Fernández, V., Gómez, I., Holguín, C., Mutis, A., Núñez, A., Posada, M., & Vélez, D. (2020). La pérdida de investidura: Una visión desde el Ministerio Público. Muerte política por ausentismo parlamentario. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Pe%CC%81rdida-de-investidura-VF.pdf>

Fix, H. (2016). *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Fundación Konrad Adenauer. (2020, 23 de octubre). *Reformas al Congreso. Mejorar su desempeño y superar las estigmatizaciones*.

<https://www.kas.de/es/web/kolumbien/veranstaltungsberichte/detail/-/content/reformas-al-congreso-mejorar-su-desempeno-y-superar-las-estigmatizaciones>

Gaceta del Congreso. (2005, 9 de febrero). *Estudio de antecedentes*. Senado de la República, Rama Legislativa del poder Público.

[https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2005/gaceta\\_39.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2005/gaceta_39.pdf)

Gaceta del Congreso. (2024, 12 de noviembre). *Ponencias*. Senado de la República, Rama Legislativa del poder Público.

[https://www.redjurista.com/Compilaciones2018/gacetasCongreso/2024/gc\\_1927\\_2024.pdf](https://www.redjurista.com/Compilaciones2018/gacetasCongreso/2024/gc_1927_2024.pdf)

García, M. (2024, 7 de marzo). La reforma pensional sigue quieta: Por tercera vez no hubo quorum en el Senado. *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-pensional-se-volvio-a-levantar-la-sesion-en-senado-por-falta-de-quorum-3322185>

INFOLAFT. (2013). *Resultados Barómetro Global de Corrupción 2013*.

<https://www.infoaft.com/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2013>

Jeréz, D. (2018, 15 de noviembre). Falta de quórum hunde las curules de paz y reforma a la JEP. *La FM*. <https://www.lafm.com.co/politica/falta-de-quorum-hunde-curules-de-las-curules-de-paz-y-reforma-de-la-jep>

Juvinao, C. (2022). *Segunda entrega de #LosVagosdelosVagos*. Obtenido de Facebook:

<https://www.facebook.com/FueraVagos/videos/perd%C3%B3n-la-demora-est%C3%A1bamos-volanteando-aqu%C3%AD-est%C3%A1-la-2da-entrega-de-losvagosdelos/1286479118540587/>

Juvinao, C. (2024, 30 de Mayo). Entrevista de Trabajo por la Transparencia en el Congreso de la República. (M. S. Chitiva Rojas, & D. E. Camargo Caballero, Entrevistadores).

La República. (2024, 27 de febrero). Por falta de quórum no prosperó moción de censura contra exministra del Deporte. *La República*.

[https://www.larepublica.co/economia/por-falta-de-quorum-no-prospero-mocion-de-censura-contra-exministra-del-deporte-](https://www.larepublica.co/economia/por-falta-de-quorum-no-prospero-mocion-de-censura-contra-exministra-del-deporte-3810386#:~:text=Por%20falta%20de%20qu%C3%B3rum%20no%20prosper%C3%B3%20moci%C3%B3n%20de%20censura%20contra%20exministra%20del%20Deporte,-mar)

[3810386#:~:text=Por%20falta%20de%20qu%C3%B3rum%20no%20prosper%C3%B3%20moci%C3%B3n%20de%20censura%20contra%20exministra%20del%20Deporte,-mar](https://www.larepublica.co/economia/por-falta-de-quorum-no-prospero-mocion-de-censura-contra-exministra-del-deporte-3810386#:~:text=Por%20falta%20de%20qu%C3%B3rum%20no%20prosper%C3%B3%20moci%C3%B3n%20de%20censura%20contra%20exministra%20del%20Deporte,-mar)

La Tercera. (2013, 11 de octubre). Ausentismo y Privilegios Parlamentarios. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/diario-impreso/ausentismo-y-privilegios-parlamentarios/>

Latorre, M. (1974). *Elecciones y Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política.

Londoño, V. (2021). *Crisis de legitimidad y representación en las instituciones colombianas y sus consecuencias en la sociedad*. (Tesis de la Escuela de Derecho y Ciencias

Políticas). <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/8983>

López, S. (2022, 4 de diciembre). ¿Qué tanto trabajan en realidad los congresistas

colombianos? Este es el panorama. *El País*. <https://www.elpais.com.co/politica/que-tanto-trabajan-en-realidad-los-congresistas-colombianos-este-es-el-panorama.html>

Ministerio del interior. (1990, 5 de febrero). Ley 18918 orgánica constitucional Del Congreso

Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30289>

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas.

[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)

Portal único del Estado Colombiano. (2025). Datos abiertos. <https://www.datos.gov.co/>

Procuraduría General De La Nación. (2014). Resolución 132 del 30 de abril de 2014. Por medio de la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención, y se dictan otras disposiciones. [https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/resolucion\\_procuraduria\\_0132\\_2014.htm](https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/resolucion_procuraduria_0132_2014.htm)

República de Colombia. Cámara de Representantes. (2011). Resolución 0665 del 23 de marzo de 2011. Por la cual se reglamenta el procedimiento para la declaración de inasistencia injustificada de los representantes a la cámara a las sesiones de la corporación y su correspondiente descuento en la nómina. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2023-08/RESOLUCION%200665%20DE%202011.pdf>

Revista Semana. (2023, 9 de agosto). Trabajen, vagos: aunque tienen camionetas y escoltas, plenarias de Senado y Cámara se cancelaron ante “situación del orden público” por paro de taxistas. *Redacción Semana*. <https://www.semana.com/politica/articulo/trabajen-vagos-aunque-tienen-camionetas-y-escoltas-plenarias-de-senado-y-camara-se-cancelaron-ante-situacion-del-orden-publico-por-paro-de-taxistas/202332/>

RTA Noticias. (2021, 12 de febrero). Consejo de Estado mantiene investidura de APE Cuello. *RTA Noticias*. <https://www.rtanoticias.com/consejo-de-estado-mantiene-investidura-de-ape-cuello/>

Sacristán, F. (2024, 5 de junio). Se salvó el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Petro: Senado corrigió vicio de trámite. *INFOBAE*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/05/senado-corrigio-vice-de-tramite-del-plan-nacional-de-desarrollo-del-gobierno-de-gustavo-petro/>

Senado de la Nación Argentina. (1996, 26 de diciembre). *Reglamento de la cámara de diputados*. Congreso de la Nación Argentina.

[www.congreso.gob.ar/reglamentoDiputados.pdf](http://www.congreso.gob.ar/reglamentoDiputados.pdf)

Senado de la Nación Argentina. (2002, 18 de diciembre). *Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*. Secretaría parlamentaria dirección general de publicaciones.

[https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento\\_HSN.pdf](https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento_HSN.pdf)

TELESUR. (2017, 9 de noviembre). Senado colombiano no debate acuerdos de paz por falta de quórum. <https://www.telesurtv.net/news/Senado-colombiano-no-debate-acuerdos-de-paz-por-falta-de-quorum-20171109-0027.html>

<https://www.telesurtv.net/news/Senado-colombiano-no-debate-acuerdos-de-paz-por-falta-de-quorum-20171109-0027.html>

Valladolid, N., & Chávez, M. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *Vox juris*, 38(2), 69-90.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7628480>

Villamil, M. (2023, 16 de agosto). Por falta de quórum, se enreda nuevamente la reducción de salario de los representantes y senadores. *INFOBAE*.

<https://www.infobae.com/colombia/2023/08/16/por-falta-de-quorum-se-enreda-nuevamente-la-reduccion-de-salario-de-los-representantes-y-senadores/>

<https://www.infobae.com/colombia/2023/08/16/por-falta-de-quorum-se-enreda-nuevamente-la-reduccion-de-salario-de-los-representantes-y-senadores/>

Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

YanHaas. (2020, 19 de junio). *Encuesta de la empresa de consultoría YanHaas*. Bogotá D.C.:

<https://yanhaas.com/>

## ANEXOS

### **Casos de pérdida de investidura por ausentismo Congressional**

Pérdida de investidura de Carlos Alberto Oviedo Alfaro: Representante a la Cámara del Departamento de Quindío en el periodo 1998-2002, por el movimiento Nacional Conservador Alianza Nacional. El Consejo de Estado encontró que Oviedo Alfaro había faltado, sin justa causa, a más de seis sesiones plenarias del Congreso en las que se debatieron proyectos de ley (Pérdida de Investidura de Carlos Alberto Oviedo Alfaro, 2019).

Pérdida de investidura de Luz Adriana Moreno Marmolejo: Corresponde al primer caso de pérdida de investidura en vigencia de la doble instancia para Congresistas; El Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura de la Representante a la Cámara, quien fue elegida congresista por el partido de la U para el período constitucional 2014-2018.

La corporación consideró que el sólo hecho de haber contestado el llamado a lista no prueba la asistencia de la congresista a las sesiones y encontró probado que, después de registrar su asistencia no estuvo presente en las sesiones plenarias realizadas por la Cámara de Representantes los días 4, 11, 18 y 25 de agosto, 15 de septiembre y 6 de octubre de 2015. El fallo fue confirmado por la Sala Plena del Consejo de Estado en el año 2023 (Pérdida de Investidura Luz Adriana Moreno Marmolejo, 2023).

Pérdida de investidura de Raymundo Elías Méndez Bechara: El Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del exrepresentante a la Cámara por el departamento de Córdoba en el periodo 2014-2018, integrante del partido de la U, por no asistir a más de seis plenarias en el Congreso, donde fueron votados importantes proyectos de ley y actos legislativos; concretamente inasistió o asistió y luego se ausentó de las sesiones que se registraron entre agosto y diciembre de 2014.

Para el Consejo de Estado, las excusas no fueron válidas, debido a que la inasistencia a reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, ley o mociones de

censura, debe ser excepcional, además de que las inasistencias fueron “intencionales”, incurriendo en la causal de pérdida de investidura (Pérdida de Investidura de Raymundo Elías Méndez Bechara, 2018). Pérdida de investidura de Seuxis Paucias Hernández Solarte (“Jesús Santrich”): El Consejo de Estado retiró la investidura como representante a la Cámara al exjefe de las Farc, quien retomó la vida armada luego de firmar el Acuerdo de Paz de “La Habana”.

La corporación tomó la decisión con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez, ya que Hernández Solarte, quien era representante por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) para el periodo legislativo del 2018 - 2022, dejó de asistir a seis sesiones plenarias del Congreso durante 2019, según la revisión de registros electrónicos que adelantó el mismo Consejo de Estado. Además, se lee en el fallo que *“las circunstancias particulares del presente caso, dan cuenta de una actitud desafiante del Representante a la Cámara, Seuxis Paucias Hernández Solarte, frente a las instituciones del Estado y una clara intención de burlar los esfuerzos de paz, así como de su innegable propósito de renunciar a la representación política y a los compromisos con el Partido FARC (subrayado fuera del texto) (Pérdida de Investidura de Seuxis Paucías Hernández Soltarte, 2020).*

---