



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

1

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N.º 03 DE 2025 SENADO

“Por medio del cual se reforma el artículo 185 de la Constitución Política y se amplía el alcance institucional de la inviolabilidad parlamentaria”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales, y en especial las conferidas por el artículo 374 y siguientes de la Constitución Política,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 185 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

Parágrafo. La garantía de inviolabilidad parlamentaria comprende también las decisiones adoptadas en desarrollo de la disciplina de bancada, de conformidad con la Constitución, la ley y el reglamento del Congreso.

Artículo 2. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

Parto

Alcaldía de JICA

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

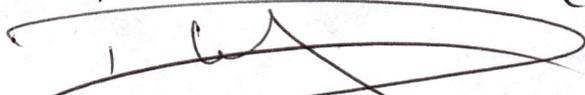
El día 29 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de Ley
Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 03, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Juan Diego Echavarría, Laura Fortich, John

Jairo Robán, Juan Pablo Gallo y otros Congresistas


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La inviolabilidad parlamentaria, consagrada en el artículo 185 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA¹ desarrolla una garantía funcional e institucional que protege la libertad de expresión y decisión de los congresistas en el cumplimiento de su mandato representativo, el cual ha sido concebido como una prerrogativa individual, pero que a su vez, y según los estándares democráticos también es una garantía para el correcto funcionamiento del poder legislativo en las democracias constitucionales. La función legislativa, entonces, constituye una expresión de principios democráticos y del orden constitucional, en tanto habilita la materialización normativa de la voluntad representativa.

La doctrina ha distinguido entre inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. La primera garantiza la libertad de expresión representativa; la segunda opera como barrera procesal frente a actos persecutorios que comprometan el ejercicio independiente del mandato, por lo que tales garantías no deben ser vistas como privilegios, sino como condiciones esenciales del principio de separación de poderes, por ello, RIVERA² ha subrayado que su correcta interpretación es relevante para evitar excesos y, al mismo tiempo, asegurar que los cuerpos colegiados puedan deliberar sin coacción ni represalias.

Desde la teoría del Estado, esta función no puede entenderse como una simple actividad procedimental, sino como un proceso político-jurídico, que articula a los órganos de representación con el diseño de las políticas públicas, por ello se considera necesario, mencionar el estudio de AHEDO³ en el cual se ha evidenciado que las relaciones ideológicas, estructurales e históricas determinan las formas organizativas del legislativo, afectando la capacidad estatal de producir normas con legitimidad social y eficacia estructural, lo que lleva a que las instituciones legislativas deben ser analizadas como estructuras sociales dinámicas, y no solamente como entes formales de deliberación, que para el caso en concreto, deben ser protegidas por medio de garantías constitucionales como la inviolabilidad.

En esa línea, los estudios de JUSTIN H. KIRKLAND⁴ han resaltado el peso de las relaciones interpersonales entre legisladores en la producción normativa, al mostrar que dichas interacciones inciden en la cooperación parlamentaria y en la viabilidad política de los proyectos que, aunado con el pensamiento de JAMES H. FOWLER⁵, permiten profundizar el análisis de redes congresionales, demostrando cómo el copatrocinio legislativo y la densidad de las alianzas reflejan el poder efectivo de los congresistas, al margen de su jerarquía formal. La deliberación legislativa, por tanto, se convierte en una práctica jurídica con contenido normativo, político y ético. Las intervenciones parlamentarias, en consecuencia, deben reflejar el deber de argumentar, como manifestación de responsabilidad institucional, tanto en el plano individual como colectivo, por lo que, la función representativa implica también una rendición de cuentas jurídica, por cuanto los congresistas están llamados a justificar sus decisiones con base en el derecho y los principios constitucionales, más allá de intereses sectoriales o partidistas. Dichos estudios permiten entonces determinar que las decisiones de bancadas que son adoptadas en el ordenamiento jurídico colombiano deben igualmente ser amparadas con garantías constitucionales como la inviolabilidad parlamentaria.

SHANE MARTÍN⁶ ha demostrado que las instituciones electorales influyen directamente en la composición y funcionamiento del Congreso, por medio de los mecanismos de acceso al poder legislativo, pues éstos condicionan la interacción entre parlamentarios y estructuran el comportamiento político de los actores representativos, conllevando a que esta dimensión

¹ C. Pol. Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

² Ramiro Rivera, "Origen de la inviolabilidad parlamentaria". *Revista Calamo* 8 (2018): 58-68. <https://revistas.udlapublicaciones.com/index.php/RevistaCalamo/article/view/234>

³ Ángel Manuel Ahedo Santisteban, "Una sociología histórica global de la construcción del estado racionalizado en la modernidad internacional", *Relaciones Internacionales*, núm. 37 (2018): 11-29. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/681408>

⁴ Justin H. Kirkland, "Los determinantes relacionales de los resultados legislativos: vínculos fuertes y débiles entre legisladores", *La Revista de Política* 73, núm. 3 (2011): 887-898. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1017/S0022381611000533>

⁵ James H. Fowler, "Conectando el congreso: un estudio de las redes de copatrocinio", *Análisis Político* 14, núm. 4 (2006): 456-487. <https://www.cambridge.org/core/journals/political-analysis/article/abs/connecting-the-congress-a-study-of-cosponsorship-networks/B42907E13C3D1F12BBC7618C8E0EECED>

⁶ Shane Martín, "Instituciones electorales, voto personal y organización legislativa", *Estudios Legislativos Trimestrales* 36, núm. 3 (2011): 339-361. <https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2011.00018.x>



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

institucional afecte también la forma en que se establecen alianzas, acuerdos políticos, votaciones y jerarquías internas, lo cual repercute en la eficacia del proceso normativo al igual que en los controles políticos, lo cual permite interrogar si la organización interna congresional y las decisiones congresionales colectivas deban contar con protección constitucional para garantizar el equilibrio de poderes. Para este efecto, y llevado al caso colombiano, se hace evidente en las organizaciones internas de los partidos al interior del congreso de la República por medio de las bancadas, las cuales en la actualidad no cuentan con un régimen de protección jurídica que ampare la prevalencia y preferencia de dichas decisiones al marco de las opiniones y votos de los miembros de las mismas y sus voceros.

Por su parte, BLANCA LÓPEZ RODRÍGUEZ⁷ ha sostenido que el uso de evidencia empírica en el proceso legislativo permite fundamentar técnicamente las decisiones políticas, garantizando que respondan a problemáticas reales y no a construcciones ideológicas desvinculadas de la realidad social, por lo que la incorporación de datos objetivos en la producción normativa fortalece los controles políticos y sociales sobre el legislador, mejorando el diseño y la evaluación de las políticas públicas adoptadas, entre las cuales, y conforme con esta propuesta de acto legislativo, se traducen en la posibilidad para que las decisiones congresionales tanto de bancadas como de organización interna pueda tener esa evidencia empírica para determinar un autocontrol democrático. Desde esta consideración, la función legislativa se configura como una actividad jurídica institucionalmente garantizada, que requiere condiciones de autonomía, deliberación libre y responsabilidad congresional.

En este escenario, la inviolabilidad parlamentaria es un instrumento de protección funcional que ampara las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus competencias, sin que ello implique inmunidad absoluta frente a responsabilidades derivadas de actos ajenos a la función legislativa, pero, que, a su vez, no cuenta con garantías constitucionales en las decisiones colectivas como las que en Colombia se reconocen como de bancada política.

En este orden, las funciones de bancada son adoptadas por medio de decisiones, lo que permite considerar lo señalado por ORTEGA-RUIZ⁸, cuando señala que la ley 974, artículo 3, determinó que una de las facultades de las bancadas es presentar cualquier tipo de mociones, las cuales son el resultado de una decisión colectiva y la cual, por medio del presente proyecto, se pretende amparar con la inviolabilidad.

En síntesis, el proceso legislativo moderno debe analizarse desde una consideración sistémica que reconozca la interacción entre normas, actores e instituciones por lo que la responsabilidad parlamentaria se proyecta tanto en el plano normativo como en el representativo, y requiere condiciones materiales para su ejercicio individual y colectivo. El reconocimiento de estas dinámicas relacionales, la importancia de la argumentación y la vigencia de garantías como la inviolabilidad parlamentaria individual y colectiva son elementos esenciales para asegurar un Congreso deliberativo, autónomo y conforme a los postulados del Estado constitucional de Derecho.

La CORTE CONSTITUCIONAL⁹ ha establecido que la inviolabilidad parlamentaria no constituye un privilegio personal del congresista, sino una garantía institucional propia de la democracia representativa, orientada a asegurar el ejercicio libre e independiente de la función legislativa. Esta garantía se ha desarrollado históricamente en torno al derecho al voto y a la libertad de opinión de los congresistas. No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano, además de dichas manifestaciones individuales, se ha previsto la figura de la *decisión de bancada*, cuyo carácter vinculante impone una manifestación colectiva de la voluntad parlamentaria. En consecuencia, resulta jurídicamente razonable sostener que la inviolabilidad parlamentaria debe extenderse también a la *inviolabilidad de bancada*, en tanto expresión legítima y obligatoria del funcionamiento institucional del Congreso.

Por consiguiente, el presente proyecto propone una reforma al artículo 185 de la Constitución, con el fin de actualizar y reafirmar el carácter institucional de la inviolabilidad parlamentaria, extenderla a las decisiones colectivas del Congreso y sus células legislativas como a las bancadas de

⁷ Blanca López Rodríguez, "El uso de la evidencia evaluativa en el congreso mexicano", *Polis* 18, núm. 1 (2022): 139–199. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/desh/polis/2022v18n1/lopez>

⁸ Ortega Ruiz, Luis Germán. "El Control Político y el gobierno de la ley en Colombia: El Rol del Congreso en la Salvaguarda Constitucional." *Estudios constitucionales* 22.1 (2024): 329-360.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-322/96; SU-047/99; SU-062/01; T-461/03; T-965/09; SU-712/13.

los partidos políticos, preservando expresamente la aplicación de los regímenes ético-disciplinarios establecidos por la Constitución, la ley y los reglamentos internos y fortaleciendo el control político interno con decisiones democráticas.

La inviolabilidad parlamentaria, consagrada en el artículo 185 de la Constitución Política, debe interpretarse como una garantía de carácter funcional e institucional, cuya finalidad es preservar la independencia del Congreso como órgano deliberativo y representativo, en los términos propios de un Estado constitucional de derecho. En virtud de ello, no se trata únicamente de un escudo frente a la persecución individual del congresista, sino de un mecanismo orientado a salvaguardar la integridad del proceso deliberativo, en tanto manifestación orgánica de la voluntad democrática, por lo que su ámbito de protección debe comprender también las decisiones adoptadas colectivamente en el seno de las bancadas parlamentarias, cuando estas sean de obligatorio cumplimiento según lo dispuesto en la Ley 974. La constitucionalización de dicha extensión encuentra sustento, tanto en los postulados del principio democrático y la separación funcional de poderes, como en la necesidad de asegurar condiciones materiales de deliberación parlamentaria sin coacciones externas ni represalias, condición indispensable para el cumplimiento de las finalidades de representación, control político y producción normativa.

Desde su incorporación en los ordenamientos constitucionales, la inviolabilidad parlamentaria se ha configurado como una garantía institucional asociada a la participación de los congresistas en el acto de creación de leyes; no obstante, en el marco jurídico colombiano, dicha participación se articula hoy con funciones adicionales expresamente reconocidas por el ordenamiento legal, entre las cuales se destaca la facultad de intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo ante los organismos del Estado para la obtención de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas en beneficio de la comunidad; dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva con el fin de procurar el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales; y adelantar acciones ante el Gobierno para satisfacer las necesidades de los habitantes de sus respectivas circunscripciones electorales, sin que tales actuaciones se encuentren obstaculizadas por el régimen de incompatibilidades, de conformidad con lo establecido en el art. 283 del Reglamento del Congreso.

Ante la transformación del proceso legislativo en un fenómeno político-jurídico de carácter relacional, se hace necesario reconocer que las manifestaciones colectivas de voluntad, como las decisiones de bancada, constituyen expresiones legítimas del funcionamiento del Congreso y, por tanto, merecen ser amparadas con iguales garantías de inviolabilidad a las que constitucionalmente protegen el voto y la opinión individual del parlamentario. Tal protección debe estar sujeta, no obstante, a la salvaguarda del régimen de responsabilidad política y ética, aplicable conforme a los instrumentos de control existentes en el sistema colombiano, de forma que se mantenga la distinción entre la inviolabilidad funcional y la eventual responsabilidad por actuaciones en el ejercicio legítimo de la función legislativa. En consecuencia, se justifica jurídicamente una reforma constitucional al artículo 185 que actualice su contenido, extendiendo expresamente la inviolabilidad parlamentaria a las actuaciones colectivas de los órganos internos del Congreso y de las bancadas formalmente reconocidas, bajo criterios de proporcionalidad, necesidad institucional y sujeción a los principios rectores del Estado social y democrático de derecho.

Handwritten signatures and notes, including the name 'JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ SENADOR' and other illegible signatures.

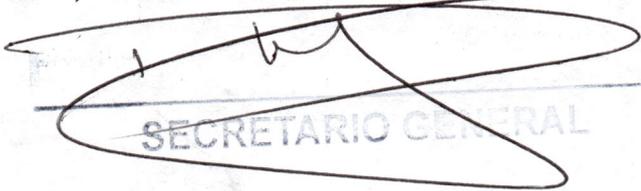
SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 29 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo N° 03, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Juan Diego Echevarría, Laura Fortich, John

Jairo Roldán, Juan Pablo Gallo y otros Congresistas


SECRETARIO GENERAL