**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2018**

Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

Decreta:

**Disposiciones preliminares**

**Artículo 1°.** Adiciónese al artículo 2° de la Ley 5ª de 1992 los siguientes numerales:

5. Principio de consecutividad. Consiste en que los asuntos que conforman la totalidad del articulado propuesto en la ponencia, de un proyecto de ley o de acto legislativo y los temas en él contenidos deben ser objeto de debate y decisión en sentido aprobatorio o denegatorio tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias, sin que ellas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni trasladar la responsabilidad a otra célula congresional y que dicho texto sea discutido y aprobado o improbado en forma sucesiva.

Respecto de actos legislativos, un “asunto nuevo” incluido en primera vuelta, tiene un concepto más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991, por tanto, los cambios que son evidentemente contrarios a la finalidad de lo aprobado y que restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo, son inconstitucionales.

6. Principio de identidad relativa. Se refiere a que el articulado estudiado puede sufrir modificaciones, adiciones o supresiones, siempre y cuando esas alteraciones guarden conexidad con los asuntos analizados en las etapas anteriores del trámite legislativo. El objetivo último de este principio es permitir a las plenarias la posibilidad de incorporar cambios en el articulado, conservándose la unidad temática de la iniciativa, vista en su conjunto. El alcance del principio de identidad relativa o flexible en el trámite de proyectos, significa que el concepto de identidad sugiere que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática.

7. Principio de unidad de materia. En virtud de este principio el legislador puede incorporar en un proyecto de ley o acto legislativo diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos pueda apreciarse una relación de conexidad objetiva y razonable, es decir, que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre éstas y el título.

**Disposiciones generales**

**Artículo 2°.** El artículo 11 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 11. ACTAS.** De toda sesión del Congreso pleno se levantará el acta respectiva. El acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación, para lo cual contará máximo con 30 días siguientes a la sesión.

**Orden interno**

**Artículo 3°.** El artículo 35 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 35. ACTAS.** De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, las decisiones adoptadas, las votaciones nominales y los resultados de las votaciones ordinarias.

Abierta la sesión, el Presidente someterá a discusión, sin hacerla leer, el acta o actas de la sesión o sesiones a aprobar, puesta previamente en conocimiento de los miembros de la Corporación, bien por su publicación en la Gaceta del Congreso, o bien mediante reproducción por cualquier medio mecánico, electrónico o en la página Web de cada cámara o de la respectiva secretaria.

En consideración el acta, cada Congresista sólo podrá hablar una vez para reclamar acerca de las omisiones o inexactitudes en que se hubiere incurrido al redactarla, sin perjuicio del derecho de hablar sobre las reclamaciones que hagan otros Congresistas.

Quien tenga observaciones las presentará por escrito a la secretaría a fin de que se inserten en el acta siguiente.

Tratándose de la última sesión del cuatrienio constitucional, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación, para lo cual contará máximo con 30 días siguientes a la sesión.

Las actas de las sesiones plenarias y comisiones, deberán ser publicadas en la Gaceta del Congreso y ésta se publicará, a la mayor brevedad posible, en la página web de cada cámara o en las páginas web que disponga la Secretaria General de cada Corporación.

**El Presidente**

**Artículo 4°.** Se incluye el numeral 13 al artículo 43 que quedará así:

**ARTÍCULO 43. FUNCIONES**. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones:

13. Convocar a sesiones.

**Comisiones especiales**

**Artículo 5°.** El artículo 63 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 63. COMISIONES ESPECIALES DE VIGILANCIA.** En cada una de las Cámaras podrán establecerse comisiones especiales de seguimiento, integradas por once (11) miembros en el Senado y quince (15) miembros en la Cámara, mediante el sistema de cociente electoral.

Serán comisiones especiales de seguimiento:

1. Comisión de vigilancia de los organismos de control público.

2. Comisión de vigilancia del organismo electoral.

3. Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial. Los conceptos emitidos por estas comisiones deberán seguir el siguiente procedimiento:

a. Para creación de regiones administrativas y de planeación se requiere concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado.

b. Para asuntos sobre temas limítrofes se emitirá el concepto en sesiones conjuntas de Comisión de Ordenamiento Territorial de ambas cámaras y aprobación por parte de la plenaria de Senado.

c. Para asuntos de creación de distritos se emitirá el concepto en sesiones conjuntas de Comisión de Ordenamiento Territorial de ambas cámaras y aprobación por parte de las plenarias de ambas cámaras.

Estas Comisiones tendrán el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de acuerdo con reglamentación que al efecto expidan las respectivas Mesas Directivas de cada Cámara atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso y las propuestas de alternativas legislativas a las Comisiones Constitucionales Permanentes y al pleno de cada una de las Cámaras.

**Orden del día**

**Artículo 6°.** El artículo 79 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 79.** **ASUNTOS A CONSIDERARSE.** En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:

1. Llamada a lista.

2. Consideración y aprobación del acta o actas anteriores publicadas.

3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y Superintendentes según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.

4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.

5. Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso remitidos por la Corte Constitucional o cuando fuere el caso.

6. Consideración y votación de informes de conciliación.

7. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, en el estricto orden de radicación, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia e insistencia, y preferencia como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

8. Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

9. Elecciones de altos funcionaros del Estado, ascensos militares y citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.

10. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.

11. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.

12. Lo que propongan sus miembros.

**PARÁGRAFO.** En el evento de celebrarse sesiones para escuchar informes o mensajes, o adelantarse debates sobre asuntos específicos de interés nacional, no rigen las reglas indicadas para el orden del día. Si se trata de un debate a un Ministro, encabezará el orden del día de la sesión.

**Artículo 7°.** El artículo 81 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 81. ALTERACIÓN.** El orden del día de las sesiones puede ser modificado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales, como en el evento en el que se presenta mensaje de urgencia e insistencia.

**Sesiones**

**Artículo 8°.** El artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 83. DÍA, HORA Y DURACIÓN.** Todos los días de la semana, durante el período de sesiones ordinarias, extraordinarias o especiales, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas. Por lo anterior, todos los términos establecidos en este reglamento sobre el procedimiento legislativo son días calendario y se entiende que el día termina a las 12 horas de la noche.

Todos los días de la semana se podrá proceder a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias, siempre que mediare una citación oportuna a los integrantes de la respectiva Corporación legislativa por un medio físico o electrónico.

Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prorroga, así como la declaratoria de sesión permanente o informal, requieren aprobación de la Corporación o comisión respectiva. El tiempo que dure la suspensión no se tendrá en cuenta para el término de las cuatro (4) horas de duración de la sesión.

Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva.

**Artículo 9°.** El artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 quedara así:

**ARTÍCULO 85. CLASES DE SESIONES.** Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente reglamento.

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes, reservadas e informales.

- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales;

- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;

- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;

- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso;

- Son sesiones reservadas, las contempladas en el artículo siguiente; y

- Son sesiones informales las que se presentan dentro de una sesión formal y se establecen mediante proposición escrita y aprobada por la respectiva célula legislativa, para permitir que intervengan personas que han sido invitadas. También son sesiones informales las convocadas para Audiencias Públicas que deberán cumplir con lo establecido en el artículo 230 de este reglamento.

**Artículo 10.** El artículo 92 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 92. APREMIO A AUSENTES.** Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida una hora sin presentarse el quórum deliberatorio, los asistentes podrán retirarse, hasta nueva convocatoria, dejando constancia escrita ante la Secretaria de que estuvieron presentes.

**Artículo 11.** El artículo 93 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 93. PROHIBICIÓN DE SESIONES SIMULTÁNEAS.** Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las características que señala el presente reglamento.

De igual manera, las comisiones no podrán sesionar más de una vez al día. Respecto de las plenarias, cuando sesione el Congreso Pleno cada plenaria podrá reunirse nuevamente el mismo día.

**Debates**

**Artículo 12.** El artículo 106 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 106. MOCIÓN DE ORDEN.** Durante la discusión de cualquier asunto, los miembros de la respectiva Corporación o comisión podrán presentar mociones de orden que no podrán exceder el término de dos (2) minutos y que decidirá la Presidencia inmediatamente. La moción en tal sentido no autoriza para tratar a fondo el tema en discusión por el interviniente. Debe utilizarse esencialmente para conminar a la Mesa Directiva o a cualquier integrante de la Corporación, a cumplir el reglamento.

**Proposiciones**

**Artículo 13.** El artículo 113 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 113. PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES.** El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada, identificando expresamente la clase de proposición, sin necesidad de incluir razones o argumentos, y antes de cerrar el debate del artículo o artículos al cual se refiere la misma. Además, las proposiciones deberán considerarse en estricto orden de radicación para su discusión y votación, para lo cual la Secretaría deberá dejar plasmada la fecha y hora en que haya sido recibida la proposición. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.

La sola radicación de la proposición no obliga a la presidencia a someterla a consideración si el autor de la misma no está presente.

**Artículo 14.** Los numerales 1°, 2° y 4° del artículo 114 de la Ley 5ª de 1992 quedaran así:

**ARTÍCULO 114. CLASIFICACIÓN DE LAS PROPOSICIONES.** Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en:

1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez por el (los) ponente (s) junto con el articulado y el informe de ponencia para primer o segundo debate, a consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.

2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

Las proposiciones sustitutivas pueden ser a la proposición con la que termina el informe de ponencia o al articulado. En el primer evento, se opone a la proposición con la que termina el informe de ponencia; en caso de existir varias proposiciones sustitutivas se votará la primera radicada, y de ser negada ésta, se continuará la votación en el orden de radicación. En el segundo evento, de existir varias proposiciones se podrá acordar un único texto para ellas y de no llegar a un acuerdo, se votará la primera que haya sido radicada y de ser negada ésta, se continuará la votación en el orden de radicación.

4. Proposición modificativa. Es la que aclara la principal; varía su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o más temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan y resuelvan en una sola; o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o coordinación que se aduzcan. Esta proposición modifica artículos, parágrafos, incisos o palabras del proyecto. Dentro de las proposiciones modificativas se entienden adiciones y supresiones.

**Mayorías**

**Artículo 15.** El artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 117. MAYORÍAS DECISORIAS.** Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes. Los proyectos de ley o acto legislativo deberán aprobarse o negarse y en el caso de no obtenerse la mayoría absoluta, la votación será aplazada y el proyecto podrá volver a ser considerado, siempre y cuando el pleno apruebe la reapertura de la discusión y votación, o de la votación.

De no contarse con la mayoría absoluta para la aprobación de un artículo o artículos del proyecto en discusión, la votación será aplazada y éstos podrán volver a ser considerados siempre y cuando el pleno apruebe la reapertura de la discusión y votación, o de la votación, condicionado a que los mismos sean considerados en la misma sesión, de no ser así se entenderá que el articulo o artículos no fueron aprobados.

3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.

4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.

Se entiende que la mayoría simple o absoluta hace referencia a la mitad más uno de los votos de quienes pueden ejercer el voto. Sin embargo, cuando el total de integrantes o asistentes sea un número impar, la mitad corresponderá a un número con decimal, por lo cual, para determinar la mayoría se deberá aproximar la mitad aritmética al siguiente número entero. Lo anterior, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política.

**Votaciones**

**Artículo 16.** El numeral 1° del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

1. Consideración del orden del día y propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo.

**Iniciativa legislativa**

**Artículo 17.** El artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 144. PUBLICACIÓN Y REPARTO.** Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 y máximo dentro de los ocho (8) días siguientes a su publicación.

El Presidente tendrá la facultad de revisar si el proyecto cumple con los requisitos constitucionales y legales para darle trámite, so pena de ser devuelto al autor para que sea ajustado a la Constitución Política y normas legales.

El proyecto se entregará en original, una copia física y versión en medio electrónico o magnético, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría. En caso de que la version en medio fisico no coincida con la version en medio electornico o magnetico, se dara trámite al proyecto presentado en medio fisico. La Sección de leyes o quien haga sus veces, una vez radicado el proyecto, deberá clasificarlo por materia, autor y clase de iniciativa, con el fin de llevar un histórico por materia.

Un ejemplar del proyecto, una vez repartido por la presidencia, será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

**Debates en comisión**

**Artículo 18.** El artículo 149 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 149. RADICACIÓN DEL PROYECTO.** En la Secretaría de la comisión respectiva será radicado y clasificado por materia, autor y clase de iniciativa presentada. El Presidente tendrá la facultad de revisar si el proyecto es procedente o no, caso en el cual podrá devolverlo a la Secretaria General con las observaciones respectivas.

**Artículo 19.** El artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 150. DESIGNACIÓN DE PONENTE.** La designación de los ponentes no tendrá lugar hasta tanto el proyecto sea debidamente publicado, por la Secretaria General de la respectiva Cámara, en la Gaceta del Congreso, según lo establecido en el artículo 144 de este reglamento.

La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión para lo cual cuenta con cinco (5) días calendario, siempre y cuando se esté en sesiones ordinarias o extraordinarias. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si la conveniencia lo aconseja. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo.

Cuando un proyecto de Acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva. Se entenderá presentado por la bancada cuando el proyecto este acompañado de acta expedida por quien desempeñe funciones de secretario de la bancada.

Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes, lo anterior significa que deberá designarse un ponente por cada partido o movimiento político que tenga representación en la Comisión respectiva.

**Artículo 20.** El último inciso del artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate y se acumularán de acuerdo con el orden en el que hayan sido radicados en Comisión o en cada Corporación.

**Artículo 21.** El artículo 152 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 152. ACUMULACIÓN CUANDO CURSAN SIMULTÁNEAMENTE.** Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate.

Para el cumplimiento del artículo 151 y el presente, los jefes de leyes de cada Cámara, o quien haga sus veces, deberán reunirse semanalmente para estudiar los proyectos de ley que han sido presentados con el fin de evidenciar cuales pueden ser objeto de acumulación, e informarán a los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, quienes, a su vez, informarán a los Presidentes acerca de dichos proyectos. De igual forma, los secretarios de comisión de ambas cámaras deberán estar en coordinación y estudiar los proyectos de ley de su competencia que sean radicados, con el fin de advertir a los secretarios generales sobre la posibilidad de ser acumulados y cumplir con el principio de economía legislativa.

**Artículo 22.** El artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 153. PLAZO PARA RENDIR PONENCIA.** El ponente rendirá su informe dentro del plazo de cinco (5) a quince (15) días según lo señalado por el respectivo Presidente, o en sus prórrogas, que serán autorizadas por el Presidente, las cuales no podrán ser más de dos, ni el término total sobrepasar los 45 días, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. En caso de incumplimiento se procederá a su reemplazo. De necesitarse una prorroga diferente a las descritas, se requerirá aprobación de la respectiva Comisión.

El informe de ponencia a la Comisión deberá contener el cuadro comparativo respectivo del texto original y el texto propuesto para Comisión.

En caso de tratarse de primer debate en la otra cámara, el cuadro comparativo respectivo deberá contener: texto aprobado en la cámara de origen y texto propuesto para Comisión.

En la Gaceta del Congreso se informarán los nombres de los Congresistas que no han dado cumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias.

**Artículo 23.** El artículo 155 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 155. RETIRO DE PROYECTOS.** Un proyecto de ley podrá ser retirado por su autor, autores o bancada siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresional. Si no es de iniciativa congresional, se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.

Para el caso de bancada deberá mediar acta expedida por quien desempeñe funciones de secretario de la bancada, al momento de la decisión de retiro del proyecto.

**Artículo 24.** El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, a la Secretaría de la Comisión Permanente, quien deberá revisar si la ponencia cumple con los requisitos legales y constitucionales como proposición con la que termina el informe de ponencia, y pliego de modificaciones al articulado, cuando éste se modifique, acompañado de la respectiva sustentación.

Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico o electrónico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión antes de dar inicio al debate; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

**Artículo 25.** El primer inciso del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 157. INICIACIÓN DEL DEBATE.** Ningún proyecto de ley será sometido a debate sin antes haberse publicado debidamente el informe, ni en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado.

**Artículo 26.** El numeral 3° del artículo 160 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado, siempre y cuando se conserven los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad relativa.

**Artículo 27.** El artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 165. REVISIÓN Y NUEVA ORDENACIÓN.** Cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al ponente, o a otro miembro de la Comisión, si así lo dispusiere la Presidencia, para su revisión, ordenación de las modificaciones y redacción del respectivo informe para segundo debate, el cual deberá ir sustanciado.

Esta ponencia para segundo debate será suscrita por su autor, o autores, y autorizado con las firmas del Presidente y Secretario de la Comisión, y deberá ser radicado en la Secretaría de la respectiva Comisión. De no contener el mismo articulado aprobado, el Presidente de la Comisión podrá devolverla al ponente, quien, a su vez, podrá apelar ante el Presidente.

**Artículo 28.** El artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 166. APELACIÓN DE UN PROYECTO NEGADO.** Negado un proyecto en su totalidad o archivado en el primer debate de cualquiera de las dos cámaras, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara, dentro de los treinta (30) días siguientes a la decisión de la Comisión, siempre que haya sesiones ordinarias.

Una vez apelada la decisión, inmediatamente se debe designar una Comisión Accidental de acuerdo con lo establecido en el artículo 187 de este reglamento, la cual contará con máximo quince (15) días para presentar el informe respectivo a la Plenaria.

La Plenaria decidirá si acoge o rechaza el informe de la Comisión Accidental; en el evento de acogerse la apelación la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en caso contrario se procederá a su archivo.

**Parágrafo.** En el evento de presentarse negación de artículos no es procedente el trámite de apelación.

**Sesiones conjuntas**

**Artículo 29.** El numeral 2° del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

2. **Por solicitud gubernamental.** Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley y expresamente solicita que las comisiones sesionen conjuntamente. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él.

En caso de que el Gobierno solicite sesiones conjuntas, las comisiones respectivas, de manera autónoma, deberán ser convocadas por los Presidentes de cada comisión previo anuncio del proyecto en cada comisión.

**Artículo 30.** El artículo 170 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 170. PRESIDENCIA.** La sesión conjunta será presidida por el Presidente Titular de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente Titular de la Comisión de la Cámara, quien reemplazará al Presidente en caso de ausencia del mismo. Cuando se trate del estudio de los proyectos de ley de origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario.

**Artículo 31.** El artículo 171 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 171. PONENCIA.** En el término de cinco (5) a quince (15) días a partir de la notificación del ponente, se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, el informe de ponencia radicado en el primer orden será la base. Vencido el término de la ponencia y sus prorrogas se hará la convocatoria para dar inicio al debate, siempre que haya ponencia radicada. En caso de duda, resolverá el Presidente.

**Debates en plenaria**

**Artículo 32.** El 2° inciso del artículo 174 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

El término para la presentación de las ponencias será fijado por el respectivo Presidente y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días o en sus prórrogas, las cuales no podrán ser más de dos, ni el término total sobrepasar los 45 días, de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.

**Artículo 33.** El artículo 175 de la Ley 5ª quedara así:

**ARTÍCULO 175. CONTENIDO DE LA PONENCIA.** En el informe a la Plenaria para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión. Además, el informe deberá contener:

* Título vigente del proyecto, numero del proyecto, impedimentos considerados, comisiones accidentales en caso de designarse, proposiciones y votaciones de éstas, votación del articulado y del título proyecto, intervinientes en el debate, fechas de sesiones y números de actas respectivas, entre otros.
* Modificación para segundo debate que incluirá lo que se pretende modificar y la respectiva justificación, con el cuadro comparativo respectivo que contenga: Texto original, texto aprobado en Comisión y texto propuesto para Plenaria.

En caso de tratarse de segundo debate en la otra cámara, el cuadro comparativo respectivo deberá contener: texto aprobado en la cámara de origen, texto aprobado en Comisión y texto propuesto para Plenaria.

* Proposición con la que termina el informe.
* Firmas de ponentes.
* Pliego de modificaciones en caso de existir:
	+ Título del proyecto
	+ Nuevo articulado
	+ Firmas de ponentes

**Artículo 34.** El artículo 185 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 185. PROCEDIMIENTO SIMILAR.** En el proceso del trámite de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.

**Comisiones de mediación**

**Artículo 35.** El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 186. COMISIONES ACCIDENTALES.** Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, los Presidentes de ambas Cámaras integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar solo los textos donde exista discrepancia respetando los principios de consecutividad, identidad y unidad de materia, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes, que no podrá ser superior a ocho (8) días, el cual tendrá prelación en el orden del día de acuerdo con el artículo 79 de este reglamento.

El texto conciliado se deberá publicar en la Gaceta del Congreso por lo menos con un día de anticipación y se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

**Artículo 36.** El artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 188. INFORMES Y PLAZOS.** Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final. El informe de conciliación además deberá contener las discrepancias y las concordancias entre los textos de las dos cámaras y terminar con el texto conciliado, de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 175 de este reglamento.

**Artículo 37.** El artículo 189 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 189. DIFERENCIAS CON LAS COMISIONES.** Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley, caso en el cual se considerara negado todo el proyecto.

**Sanción y objeción legislativas**

**Artículo 38.** El artículo 196 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 196. SANCIÓN PRESIDENCIAL.** Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción, para lo cual el Presidente de la Cámara respectiva contará con el termino de ocho (8) a quince (15) días para enviarlo. Si no se objetare, dispondrá que se sancione y publique en el Diario Oficial como ley dentro del mismo término con el que cuenta para realizar las objeciones según el artículo 166 de la Constitución Política. Se entiende entonces que, la oportunidad para sancionar la Ley, empieza desde el día en el que corre el término para objetar y se mantiene hasta el plazo máximo previsto en la Constitución para este fin.

**Artículo 39.** El artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 197. OBJECIONES PRESIDENCIALES.** Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen, donde el Presidente deberá integrar una comisión accidental que deberá procurar conformarla por el autor y/o ponente (s) de primer o segundo debate del proyecto, la cual deberá pronunciarse al respecto en el término de treinta (30) días para emitir el informe respectivo para segundo debate. Realizado el trámite en la cámara de origen, pasará a la otra cámara, donde se surtirá el mismo trámite, donde dicha comisión accidental contará con el mismo término para pronunciarse.

Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales.

**Artículo 40.** El artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 quedara así:

**ARTÍCULO 199. CONTENIDO DE LA OBJECIÓN PRESIDENCIAL.** La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexequible, se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte, y una vez pronunciada esta plenaria, deberá remitirse el proyecto a la otra cámara para lo concerniente.

Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones, dentro del término establecido en el artículo 196 de este reglamento.

**Artículo 41.** El artículo 201 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 201. SANCIÓN POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO.** Si el Presidente de la República no cumpliere el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, el Presidente del Congreso las sancionará y ordenará su publicación en el Diario Oficial, dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento de los términos establecidos para las objeciones presidenciales.

Se aplicará el anterior procedimiento cuando el Presidente de la República no publique los actos legislativos, en los términos establecidos.

**Reformas por el Congreso**

**Artículo 42.** El artículo 225 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 225. TRÁMITE DE APROBACIÓN.** El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.

**Artículo 43. VIGENCIA DE LA LEY.** Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase

Presentado el \_\_ de abril de 2018

Cordialmente,

ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con base en la teoría de las lagunas del Derecho que varios juristas defienden, entre ellos Hans Kelsen, bajo el principio de que lo que no está prohibido está permitido, aseguran que el Derecho es un conjunto de prohibiciones y, por lo tanto, no hay vacíos en él, pues de no existir una norma que prohíba cierta conducta, estará permitida; sin embargo, juristas ingleses y americanos, consideran que este principio no es válido porque basado en dicha premisa, lo permitido puede estar reglado en una norma o simplemente no existir en el ordenamiento jurídico, lo cual no garantiza que la inexistencia de una norma en el ordenamiento jurídico justifique que la misma no este prohibida.

Aplicando lo anterior y haciendo una analogía con el trámite legislativo, la inexistencia de normas en el procedimiento ha permitido que la solución de estas deficiencias quede a la interpretación de quienes intervienen en el trámite y a los pronunciamientos que sobre el tema ha hecho la Corte Constitucional; y aunque “las autoridades disponen de un margen de acción o apreciación para dirimir la problemática”, como lo menciona el magistrado Mauricio González en Sentencia C-284 de 2015, no siempre significa que las decisiones tomadas para adelantarlo sean las correctas. Por otra parte, y debido a que algunos vacíos han sido llenados por medio de la interpretación, se producen múltiples soluciones a un mismo tema y que en ocasiones, pueden llegar a ser contrarias entre sí, lo cual crea una inseguridad jurídica que no corresponde al deber ser del mismo trámite.

El actual Reglamento del Congreso de 1992 reemplazó el reglamento de los años 1859 y 1888, y buscó dar flexibilidad y agilidad a las labores legislativas y adecuar éste instrumento a la actual Constitución Política, con el fin de organizar las competencias de las comisiones constitucionales permanentes según los temas tratados por los distintos ministerios para así redistribuir de una mejor forma las tareas y la especialización y fiscalización de los asuntos de algunas de las comisiones. Propendió igualmente por derogar las normas que hasta entonces existían de manera aislada (Giraldo, L.G. (1991) Exposición de motivos del Proyecto de Ley 01 de 1991. *Anales del Congreso,* (21), 5-6).

Otro de los proyectos que quiso reformar el Reglamento del Congreso pretendía hacer un poder legislativo más democrático, moderno, eficiente, profesional, con racionalización de sus actividades y agilización del trámite de las leyes, en el entendido de que lo que un Congreso puede hacer, lo determina su reglamento; de igual forma buscaba actualizar el reglamento conforme a la nueva Constitución Política, manteniendo disposiciones que podían permanecer vigentes, e incluir temas traídos del derecho comparado que estuviesen acorde con el régimen presidencial. Así mismo, una redacción más clara, entendible y de fácil consulta, que permitiera a los congresistas una mejor aplicación de las disposiciones, de una manera más sencilla.

Dicho proyecto quiso garantizar la participación de las minorías, buscar que las decisiones reflejaran la voluntad de las mayorías y hacer imperativo el cumplimiento de los principios de disciplina y ética de los congresistas, darles mayores atribuciones a las mesas directivas en lo relacionado con la organización interna, se incluyó lo respectivo a la votación electrónica y se desarrollaron las funciones para las comisiones accidentales con el fin de dar solución a las discrepancias que surgieran entre las cámaras en el trámite legislativo, entre otras mejoras (De la Calle, H. (1991) Exposición de motivos del Proyecto de Ley 07 de 1991. *Anales del Congreso,* (23), 5-6).

En un tercer proyecto se quiso actualizar el trámite legislativo, que se tornaba obsoleto, pues el reglamento no evolucionaba conforme lo hacían las instituciones jurídicas y las reformas realizadas al mismo no se veían reflejadas en dicha evolución, por ello se quiso mejorar lo respectivo a que gran parte de leyes y actos legislativos eran declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia por vicios de procedimiento insignificantes (Blackburn, J. (1991) Exposición de motivos del Proyecto de Ley 13 de 1991. *Anales del Congreso,* (23), 15-16).

Ahora bien, el proyecto de ley que se pretende presentar está enfocado a llenar algunas de las deficiencias normativas de la Ley 5ª de 1992, entendiendo que éstas hacen referencia a vacíos o lagunas y no a errores en la ley, en cuanto al trámite legislativo que se surte para la expedición de una ley o de un acto legislativo, especialmente en lo que se refiere al Título II. Igualmente, se centró el estudio en temas de carácter general como son los principios que rigen el Reglamento del Congreso, pero el eje fundamental de este proyecto es lo contenido en los capítulos IV, V y VI del Título II, en cuanto al régimen de las sesiones, las votaciones, el orden del día, los debates, tanto en comisión como en plenaria, el trámite adelantado por las comisiones accidentales de conciliación, las objeciones presidenciales, la sanción de las leyes, entre otros.

 Aunque este proyecto busca llenar la mayoría de deficiencias normativas evidenciadas en la Ley 5ª de 1992, se tiene de presente que es imposible para el legislador prever todas las situaciones que se puedan presentar en el desarrollo legislativo de una ley o un acto legislativo, más aún cuando esta labor se lleva a cabo en el Congreso, órgano que representa el poder democrático y está sustentado en el respeto a la Constitución y la ley.

En virtud del principio de cooperación entre los órganos del Estado y teniendo en cuenta que algunas de las deficiencias normativas han traído como consecuencia la declaratoria de inexequibilidad de las leyes por parte de la Corte Constitucional, esta Corporación ha debido pronunciarse “creando derecho” al no existir norma que regule el tema en cuestión. Pese a que el juez constitucional no tiene la facultad de legislar, pues esta función se encuentra limitada al órgano legislativo, en sus pronunciamientos se ha observado que la Corte se ha manifestado sobre actividades del procedimiento que no están contempladas en el Reglamento del Congreso, y de esta forma, ha logrado evitar, en cierta medida, las diversas interpretaciones que dan lugar a inseguridad jurídica; no obstante, existen casos en los que el Tribunal ha variado su jurisprudencia en cuanto al trámite legislativo obedeciendo a decisiones de carácter político, generando igualmente inseguridad jurídica.

Ahora bien, el principio de supremacía constitucional impone a toda autoridad, entre ellas la Rama Legislativa, ajustar su actuación, que para el caso que ocupa este proyecto está contenida en la Ley 5ª de 1992, a los preceptos constitucionales, además de la obligación de llevar a cabo aquellas actuaciones positivas que se han venido estableciendo por medio de la jurisprudencia desde la expedición de la ley.

Es de tanta importancia aclarar las deficiencias normativas de la Ley 5ª de 1992, por cuanto hasta la misma Corte Constitucional, al regular los distintos temas, ha tenido diversas posturas frente a un mismo asunto, como es el caso del principio de consecutividad, donde ha manifestado que un proyecto de ley debe cumplir con los cuatro debates que se exigen según el artículo 157 de la Constitución Política, así: primer debate en la comisión permanente de cada cámara y segundo debate en la plenaria de cada cámara, sin perjuicio de que el primer debate pueda surtirse en comisiones conjuntas.

Al respecto, la Sentencia C-801 de 2003 se refirió a que el procedimiento legislativo se debe regir conforme a los principios de consecutividad, identidad y unidad de materia, y que, según el primero de ellos, todo proyecto de ley debe cumplir con los cuatro debates exigidos por la Constitución, que se surten de manera sucesiva. Sin embargo, esta premisa permite excepciones traídas por la Carta Política y la ley, en el sentido de permitir, por ejemplo, que el primer debate se dé mediante sesiones conjuntas de las comisiones homologas de cada cámara, e igualmente, que el segundo debate se lleve a cabo de manera simultánea, según lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

De acuerdo con lo anterior, el principio en mención requiere que en comisiones y en plenarias estudien y debatan la totalidad de los asuntos que hayan sido propuestos para ello, y no está permitido desistir de su deber constitucional ni asignar la competencia a otra célula legislativa, con el fin de que con posterioridad sea discutido el tema en cuestión; ello significa que la totalidad del articulado puesto a consideración en la ponencia debe ser discutido, debatido y aprobado o improbado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.

No obstante, se facultó a los congresistas para que en segundo debate puedan realizar adiciones o modificaciones al proyecto, siempre que lo propuesto este directamente relacionado con las materias debatidas en el primer debate, sin que sea necesario rehacer la totalidad del proceso legislativo. Esta posibilidad se creó con el principio de identidad considerado en la Constitución Política de 1991, según el cual, no significa que un proyecto de ley necesariamente deba mantenerse exacto durante los cuatro debates a los que se refiere el artículo 157 superior, lo cual busca que los temas propuestos del proyecto en discusión, cuenten con unidad de materia entre sí. Esto con el fin de fortalecer el principio democrático dando la posibilidad de que las diferencias entre las cámaras sean conciliadas sin contrariar el principio de consecutividad.

La Corte señaló que las leyes deben ser el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento” y que la unidad de materia permite evitar “la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo” (Const. C-801/2003, J. Córdoba).

La Corte ha considerado en diferentes pronunciamientos que la unidad de materia no puede tener un control excesivamente rígido y que por ende, un proyecto de ley puede contener temas diversos, siempre que entre ellos haya una efectiva relación de conexidad objetiva y razonable, y dicha conexidad puede ser de tipo temático, sistemático, o de la finalidad, por lo que se afirma que el principio de unidad de materia se ha vulnerado cuando hay una absoluta falta de conexión o de congruencia entre los diferentes contenidos que regula la ley y la materia dominante de la misma (Const. C-706/2005, A. Tafur).

Al respecto sostuvo:

*“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”* (Const. C-801/2003, J. Córdoba).

A pesar de lo anteriormente mencionado, la Corte ha tomado decisiones diferentes para resolver casos similares, como se presenta a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Proyecto de ley o acto legislativo** | Proyecto de ley N° 56/02 Cámara y 57/02 Senado “por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social | Proyectos de ley N° 038, 065 y 081 de 1998 de Cámara (acumulados) y 234 de 2000 de Senado, por el cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. | “Reforma Política”, acumulación proyectos de acto legislativo Proyecto 106/08 Cámara acumulado con proyectos 51/08, 101/08, 109/08, 128/08, 129/08 y 140/08 Cámara, que correspondieron al Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. |
| **Sentencia**  | C-801 de 2003 | C-035 de 2003 | C-040 de 2010 |
| **Magistrado Ponente** | Jaime Córdoba Triviño | Jaime Araujo Rentería  | Luis Ernesto Vargas Silva |
| **Caso a evaluar** | Inclusión de nuevo artículo en plenaria  | Adición de un aparte de un artículo en plenaria | Inclusión en segunda vuelta de un parágrafo a un artículo.  |
| **Discusión en primer debate o discusión en primer debate de las dos vueltas**  | El artículo sobre cesantías no fue incluido en la ponencia para primer debate por ser inconveniente en las comisiones séptimas de ambas cámaras, en sesión conjunta. | El aparte demandado no estuvo comprendido en las ponencias para primer debate en la Cámara de Representantes, así como tampoco en el Senado de la República. | El artículo fue aprobado en primer debate en Cámara (1ª vuelta).El artículo fue negado en primer debate en Senado (1ª vuelta).Se adiciono en primer debate de Cámara un parágrafo al artículo aprobado (2ª vuelta).El artículo junto con el parágrafo fue negado en primer debate en Senado (2ª vuelta).  |
| **Discusión en segundo debate o discusión en segundo debate de las dos vueltas.** | El artículo fue leído y aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes, y en plenaria de Senado, aunque fue debatido, fue retirado para ser analizado en comisión de conciliación.  | El aparte demandado se adicionó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. | El artículo fue aprobado en segundo debate en Cámara (1ª vuelta).El artículo no fue ni discutido ni votado en segundo debate en Senado (1ª vuelta). Se aprobó el artículo junto con el parágrafo en segundo debate de Cámara (2ª vuelta).No se discutió ni aprobó el artículo ni el parágrafo en segundo debate de Senado (2ª vuelta). |
| **Comisión de conciliación o comisión de conciliación de las dos vueltas**  | Se conformó con el fin de unificar los textos aprobados en plenarias de ambas cámaras, donde se propuso la aprobación del artículo sobre cesantías, que fue incluido en plenaria de la Cámara, pero no en la de Senado. | Se conformó comisión de conciliación donde ambas cámaras aprobaron el informe presentado donde se acogió el texto donde figura conciliado el artículo 23, que corresponde a la modificación del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. | El artículo fue incluido en el informe de conciliación y aprobado por las plenarias (conciliación 1ª vuelta)El artículo y el parágrafo fueron incluidos en informe de conciliación que fue aprobado por las Plenarias (conciliación 2ª vuelta). |
| **Votación del informe de conciliación**  | Aprobado en ambas cámaras, incluido el artículo en discusión.  | Aprobado en ambas cámaras el aparte incluido. | Aprobado en ambas cámaras en las dos vueltas. |
| **Decisión de la Corte** | Declarar inexequible el artículo en comento, por cuanto “las comisiones de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras, ni de éstas mismas y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarias de cada cámara”.Así mismo, se violó el principio de consecutividad, por incumplir la exigencia de los cuatro debates reglamentarios con los que debe contar un proyecto de ley, según los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992. | La Corte concluyo que, aunque el aparte fue adicionado en el segundo debate de Senado, no adolecía de inconstitucionalidad por cuanto a la plenaria le es permitido introducir al proyecto modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias. Además, lo incluido fue sometido a comisión de conciliación y aprobado por ambas cámaras con lo cual encontró que se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 161 de la Constitución, por lo cual el cargo de la demanda no prosperó.  | La Corte sostuvo que cuando las comisiones de conciliación incluyen en el informe final para segundo debate, asuntos diferentes a los que fueron discutidos en comisiones y plenarias, se exceden en sus facultades, violando así el principio de consecutividad.Tratándose de proyectos de acto legislativo, los principios de consecutividad e identidad relativa deben observarse por parte de las comisiones accidentales de mediación, en el entendido de que las diferencias a conciliar deben estar acordes con los temas que se hayan discutido y votado, en cualquier sentido, por las plenarias de las cámaras.En el caso concreto se incluyó en las dos vueltas, por parte de las comisiones de conciliación, un asunto que nunca fue discutido por la plenaria del Senado tanto en cuarto como en octavo debate. Por lo anterior el acto legislativo fue declarado inexequible. |

La comparación hecha anteriormente muestra un ejemplo claro de que la Corte Constitucional ha regulado temas no previstos en la Ley 5ª de 1992, que deben ser incorporados a la normatividad para unificar criterios y con el fin de que quienes intervienen en los debates y en el procedimiento legislativo en general, conozcan a fondo dichas determinaciones hechas por la Corporación, pues con la gran cantidad de jurisprudencia sobre el tema, no es fácil tener todo el conocimiento sobre el procedimiento legislativo.

Si bien la Ley 5ª de 1992 en su artículo 3° previo la posibilidad de llenar los vacíos de ésta, considerando la aplicación de disposiciones que regulen casos, materias o procedimientos semejantes, al igual que con la jurisprudencia y la Constitución, y algunas leyes como la 974 de 2005 y la 1431 de 2011, han realizado modificaciones importantes al reglamento, y en ellas se han encontrado soluciones a ciertos temas del procedimiento, como la designación de ponentes, las votaciones, entre otros; no se cuenta con una reforma de fondo al procedimiento de expedición de las leyes y actos legislativos que modifique la norma en el sentido de adecuarla y modernizarla a los cambios tecnológicos, jurisprudenciales y normativos que ha tenido el trámite legislativo hasta la fecha.

Todo lo anterior en virtud de lo establecido por la Constitución Política en su artículo 113, que consagra el principio de separación de poderes, principio que ha sido ampliamente estudiado por la Corte Constitucional, quien lo ha contemplado desde dos puntos de vista. Uno de ellos, en el sentido de limitar el ejercicio del poder de las entidades del Estado, teniendo en cuenta que cada entidad desempeña funciones específicas y diferentes a las de las demás instituciones. Sin embargo, este modelo requiere que exista reciprocidad y complementariedad de las funciones de cada entidad, de forma tal que haya una cooperación con el propósito de dar cumplimiento a los fines del Estado. Al respecto la Corte ha dicho que:

 *“Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y sólo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad de su implementación práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar en la práctica, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes.”* (Const. C-141/2010, H. Sierra).

De otra parte, el segundo punto de vista se refiere al sistema de pesos y contrapesos que se centra en el reconocimiento de las libertades y los derechos de los ciudadanos para lo cual se requiere controlar el ejercicio del poder del Estado, por medio del control ejercido por cada una de las ramas del poder público, de manera recíproca. Para el cumplimiento de éste modelo es necesario igualmente, que los distintos poderes del Estado se complementen y cooperen en el ejercicio de sus funciones, con el propósito de garantizar el reconocimiento de dichas libertades y derechos. La Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“De acuerdo con el segundo modelo, la delimitación rígida de las funciones constitucionales, es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales e impedir el ejercicio arbitrario del poder. Desde dicha perspectiva, este modelo le otorga un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del balance entre los poderes públicos (Sistema de checks and balances)”* (Const. C-141/2010, H. Sierra).

En virtud del principio de separación de poderes, le está dado al legislador definir las competencias de los diferentes órganos del Estado, sin perjuicio de que haya concurrencia de funciones entre los distintos órganos, con lo cual se busca que se integren armónicamente para llevar a cabo los lineamientos consagrados en la Constitución Política y la ley.

Se concluye entonces, que este principio no es de carácter absoluto pues el ordenamiento jurídico dispone los mecanismos que admiten cooperación y control mutuo entre los distintos órganos, mecanismos donde a su vez el legislador encuentra límites en el ejercicio de sus funciones de control político, debiendo respetar y guardar cierta distancia frente a los campos de acción de las demás ramas del poder público, según lo consagra la norma superior, y así mismo, precisar con exactitud las competencias de cada órgano (Const. C-630/2014, G. Ortiz).

Cordialmente,

ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo