

Congreso de la República  
Cámara de Representantes

**Guía Básica de la Estructura y Funciones del Congreso de la República  
de Colombia y el Proceso Legislativo**

---

Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa  
Diana Patricia Vanegas López  
Enero de 2016

## *Contenido*

<b>PRESENTACION</b> .....	3
<b>CAPITULO 1. LA CARTA DE NAVEGACIÓN Y REFORMAS</b> .....	4
1.1.LA CONSTITUCION POLITICA COMO CARTA DE NAVEGACION .....	4
1.2.CAMBIOS EN LA CARTA DE NAVEGACION: MECANISMOS DE REFORMA .....	7
Asamblea Nacional Constituyente .....	7
Acto Legislativo.....	7
Referendo.....	8
<b>CAPITULO 2. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: ESTRUCTURA Y FUNCIONES</b> .....	9
2.1 RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO.....	9
Elección y Periodo.....	9
Reunión.....	10
2.2 FUNCIONES.....	11
2.3 COMISIONES .....	12
<b>CAPITULO 3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b> .....	19
3.1. TRÁMITE LEGISLATIVO CONSTITUYENTE .....	19
3.2 TRÁMITE LEGISLATIVO ORDINARIO: EXPEDICIÓN DE LEYES .....	20
3.2.1 Iniciativa legislativa.....	31
3.2.2 Componentes, estructura y organización del proyecto de Ley.....	35
<b>3.3. El ABC del trámite Legislativo:</b> .....	38
*Presentación y radicación (artículo 139 de la Ley 5 de 1992).....	38
*Publicación.....	39
*Reparto a comisiones constitucionales permanentes.....	39
*Trámite en comisión.....	40
*Apelación de un proyecto negado.....	47
*Lapso entre debates.....	48
*Debates en plenarias.....	49
*Remisión del proyecto de una cámara a otra .....	56
*Sancción presidencial.....	56
<b>VIDEOS</b> .....	60

## PRESENTACION

Cuando emprendemos un viaje por mar la “Carta de navegación” es uno de los instrumentos más importantes porque en ella se fija la posición geográfica en la que se encuentra la embarcación, permite determinar el rumbo y distancia que deberá navegar para ir de un punto a otro punto y ayuda a eludir los peligros. Una carta náutica clara, completa, exacta y actualizada indica los detalles útiles al marino con la mayor precisión posible, señala accidentes topográficos e hidrográficos, islas, cerros, puntas, corrientes, etc. La utilidad de la carta de navegación depende del conocimiento que de ella tenga el marinero.

Podemos hacer un símil entre la “Carta de Navegación” y la Constitución Política de un país y realizar un interesante viaje imaginario que tiene varios puertos seguros, fijados en la propia Constitución, que permiten a los colombianos y extranjeros habitantes del territorio disfrutar del viaje, en el ámbito de democracia, y hacer realidad sus proyectos de vida, en condiciones de libertad e igualdad.

La nave denominada “Estado Colombiano” tiene una estructura y organización diseñada para alcanzar, tramo por tramo, los puertos. Los tripulantes tienen manuales de funciones que deben seguir al pie de la letra y los viajeros disfrutan del viaje gracias a ser titulares de una amplia gama de derechos, pero también de deberes. Finalmente, se requieren recursos y por ello las condiciones económicas del viaje también están fijadas desde el comienzo y establecidas con criterios de justicia y equidad. Los puertos, rutas, tripulantes, condiciones básicas del viaje están en la Constitución Política.

Este documento tiene por objeto explicar el papel que cumple el Congreso de la República, su integración, funcionamiento y el procedimiento que debe cumplir de forma sencilla y didáctica, de acceso a varias generaciones y niveles de formación.

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República fue la encargada de preparar esta guía, que se divide en tres partes: la primera, la Carta de Navegación”, está dedicada a explicar las condiciones del viaje marcadas en la Constitución Política.

La segunda tiene por objeto enseñar la actividad que cumple uno de sus tripulantes, el Congreso de la República, que se somete a las condiciones que establecen la Carta de Navegación y su manual de funciones contenido en el Reglamento del Congreso de la República.

El tercer capítulo explica al detalle cómo se hacen las leyes, es decir el procedimiento legislativo que puede apreciarse como un engranaje perfecto que paso a paso, impulsado por el motor de la democracia y la participación, va creando un producto necesario para el funcionamiento de la nave, que son las leyes, en cuya producción participa con otras ramas del poder público.

Un paso esencial en la construcción de la democracia y un requisito para la participación es el conocimiento de la Constitución Política y el papel que tienen cada una de las ramas del poder público y los órganos diseñados para cumplir las demás funciones del Estado. El objetivo de esta Guía Básica del Congreso de la República, sus funciones y el Proceso Legislativo es precisamente, ser un instrumento de información que acerque a los colombianos y a los extranjeros en Colombia, al Congreso de la República.

## **CAPITULO 1. LA CARTA DE NAVEGACIÓN Y REFORMAS**

### **1.1. LA CONSTITUCION POLITICA COMO CARTA DE NAVEGACION**

El punto de partida para comprender el papel del Congreso de la República en el Estado Colombiano, su estructura bicameral y el proceso legislativo es una visión global de la Constitución Política, que como norma de normas somete a los gobernados y gobernantes a unas normas superiores y pre existentes.

Es posible mirar la Constitución Política colombiana como una carta de Navegación que debe estar a la mano, como información de interés, para los Comandantes, capitanes, tripulantes y viajeros. Las condiciones de nuestra última carta de navegación fueron fijadas por la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991.

Las primeras grandes preguntas que surgen son las condiciones esenciales del viaje y hacia dónde vamos. La Constitución anuncia en el Preámbulo las

condiciones generales y divide en trece títulos cada uno de los requerimientos especiales. En el [primer Título](#) señala los “Principios Fundamentales” que son verdaderos mandatos que deben cumplir todos: el comandante, capitanes, tripulantes y viajeros. El artículo primero de la Constitución establece que “Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El artículo segundo señala los fines esenciales del Estado y claramente determina que las “autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

A los primeros cuatro se les denomina “parte dogmática”. El primero, contiene los “Principios fundamentales”, “Derechos fundamentales”, “Derechos Sociales, Económicos y Culturales” y “Derechos Colectivos y del Ambiente”. Así mismo consagra unos mecanismos de primer orden para la “Protección y Aplicación de los Derechos” con la acción de tutela, de cumplimiento, las populares y de grupo. En uno de artículos más importantes, el 90, establece el pilar de la responsabilidad estatal, indicando que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” y ordena la acción de repetición.

El artículo 95 contiene los deberes y obligaciones, y así como se establecen responsabilidades por parte del Estado, la propia Constitución señala que el ejercicio de los derechos y las libertades implica responsabilidades.

Las reglas de juego sobre los habitantes y del territorio están fijadas en el [título tercero](#) y el [título cuarto](#) contiene las formas de participación democrática, de los partidos y de los Movimientos Políticos y del Estatuto de Oposición. La lectura de este título es esencial para comprender cómo funcionan los partidos y movimientos políticos en Colombia y la dinámica en los cuerpos colegiados, entre los que está el Congreso.

A partir del [título quinto](#) al [once](#), se presenta la parte denominada "orgánica" que contiene la organización del Estado, las Ramas del Poder Público, las elecciones y la organización electoral, los organismos de control y la organización territorial. Finalmente el [título XII](#) determina el Régimen Económico y de la Hacienda Pública y el último [título trece](#) a la Reforma de la Constitución.

Cómo evitar qué en el viaje se produzcan normas que contraríen la "Carta de Navegación"? para impedir el cambio de rumbo y que se cambien las condiciones del viaje se creó el "Control Constitucional", que es consecuencia directa de la supremacía de la Constitución. Existen dos clases de controles por vía de acción y por vía de excepción.

El control por vía de acción tiene su origen en una acción o demanda de carácter público. Este control se caracteriza por sacar el ordenamiento jurídico la norma de inferior jerarquía que contraría la Constitución.

El control por vía de excepción consiste en solicitar al juez que no aplique una norma a un caso concreto, por ser inconstitucional. En la Constitución de 1991 se establecen ambos controles. El control por vía de acción puede ser ejercido ante la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, de acuerdo con el tipo de norma. El artículo 241 de la Constitución, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 10 establecen la competencia de la Corte Constitucional y el artículo 237, numeral 2 de la Constitución, los del Consejo de Estado.

Ahora bien, el control constitucional puede ser previo, sin ejercicio de acción, cuando se trata de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente y de leyes estatutarias, como se analizará más adelante. Es posterior si se revisan decretos legislativos y proyectos de Ley que hayan sido objetados por inconstitucionalidad.

El Consejo de Estado ejerce el control sobre los decretos ordinarios y decretos Leyes dictados por el gobierno. Sobre los decretos legislativos y los decretos con fuerza de Ley, también dictados por el ejecutivo, el control está a cargo de la Corte Constitucional.

## 1.2. 1.2 CAMBIOS EN LA CARTA DE NAVEGACION: MECANISMOS DE REFORMA

La Constitución Colombiana de 1991 contempla la posibilidad de ser reformada a través de mecanismos especiales. Los mecanismos de reforma son: Asamblea Nacional Constituyente y el Acto Legislativo. La propia Constitución manda el sometimiento a Referendo de las reformas constitucionales sobre los temas señalados, taxativamente, si así lo solicitan un 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral.

### **Asamblea Nacional Constituyente**

El mecanismo de la Asamblea Nacional Constituyente se establece a partir de 1991, en el artículo 376 de la Constitución: *“Mediante Ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma Ley determine.”*

Entonces, para convocar una Asamblea Constituyente se necesita, previamente, la expedición de una Ley que señale la competencia, periodo y composición de la Asamblea. Los miembros de la Asamblea son elegidos por el voto directo de los ciudadanos y a partir de su elección queda en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución, durante el término señalado para el funcionamiento de la Asamblea.

### **Acto Legislativo**

El mecanismo de reforma mediante Acto Legislativo se tramita en el Congreso de la República. Pueden presentar iniciativas de reforma a la Constitución, vía Acto Legislativo, el Gobierno, Congreso de la República, los Concejales y Diputados y los ciudadanos; la iniciativa en cada caso debe reunir unas condiciones. El gobierno nacional para este caso lo conforma el Presidente de la República y el ministro del ramo correspondiente. Cuando es de iniciativa del Congreso el proyecto debe ser presentado como mínimo por diez (10) miembros del Congreso.

El 30% de los concejales o diputados pueden presentar proyectos de reforma. Existe un conflicto entre el artículo 375 y el 155 de la Constitución

Política: en el primero el porcentaje señalado es del 20% y en el segundo del 30%. La Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994 señaló que prima el porcentaje más alto.

Los ciudadanos también pueden presentar reformas a la Constitución, previa recolección de un número de firmas equivalentes al menos al 5% del censo electoral vigente. La Registraduría Nacional del Estado Civil realiza la revisión de la autenticidad de éstas y su correspondencia al censo electoral vigente.

Sobre el trámite legislativo constituyente se dedicará al detalle todo el primer numeral del Capítulo Tercero reservado al Procedimiento legislativo.

### **Referendo**

En el referendo los ciudadanos votan sí o no a las preguntas formuladas, en un acto electoral particular. Las preguntas son elaboradas por el Congreso de la República tras iniciativa presentada por el gobierno o los ciudadanos.

La ley que convoca al referendo se tramita en el Congreso en cuatro debates, dos en Senado y dos en Cámara de Representantes. Para aprobar la Ley que convoca a referendo se requiere el voto afirmativo de los miembros de ambas cámaras. En el siguiente paso del trámite del Referendo interviene la Rama Judicial: la Corte Constitucional realiza la revisión del texto aprobado por el Congreso de la República y decide sobre la constitucionalidad de la convocatoria por vicios de procedimiento en su formación. Por último está la participación popular a través del voto positivo o negativo a las preguntas. Sobre las preguntas la Corte debe cerciorarse que con la formulación de las preguntas no se esté coartando la libertad del elector. La propia Corte ha señalado que las preguntas deben ser claras, sin ambigüedades y sin redacción confusa.

## **CAPITULO 2. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: ESTRUCTURA Y FUNCIONES**

### **2.1 RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO**

La Constitución Política de Colombia consagra en el Título V la Organización del Estado y su Capítulo I, artículo 113 establece que "son Ramas del el poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial". La Composición y Funciones de la Rama Legislativa se encuentran el [Titulo VI](#), Capítulo I, a partir del artículo 132. El Congreso es un cuerpo colegiado, bicameral, integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes y le corresponde, esencialmente, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

#### **Elección y Periodo**

El Senado de la República está compuesto actualmente por cien (100) miembros elegidos en circunscripción nacional y dos (2) miembros adicionales pertenecientes a la circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

El [Acto Legislativo No.2 del 1 de julio de 2015](#), "Por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes", en su Artículo 10, adicionó los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, así: " El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones. En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263". "PARAGRAFO TRANSITORIO. La asignación de las curules

mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015”.

Los Representantes a la Cámara son elegidos por circunscripciones territoriales, especiales y una circunscripción internacional. Mediante el [Acto Legislativo No.2 del 1 de julio de 2015](#), "Por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes", se modificaron los incisos segundo y cuarto del artículo 176 de la Constitución Política, estableciendo que "cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 ' que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley". "Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, l distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”.

Los Senadores y Representantes a la Cámara son elegidos mediante voto directo del pueblo, para un periodo de cuatro años, con la posibilidad de ser reelegidos para un periodo inmediato y de forma indefinida. El periodo inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

### **Reunión**

Las reuniones del Congreso de la República pueden ser de dos tipos: ordinarias y extraordinarias.

Las reuniones ordinarias son por derecho propio, es decir no requieren que sean convocadas por otra rama del poder público. De acuerdo con el [artículo 138](#): *“El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará*

*el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos."*

El gobierno puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, para y tratar temas específicos que deba someter a su consideración, durante el tiempo que este señale

## 2.2 FUNCIONES

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 135, establece en nueve numerales, las facultades de cada una de las cámaras. Los numerales han sido modificados a través de los [Actos Legislativos 1º de 2003](#), [1º de 2007](#) y el [Acto Legislativo No.2 de 2015](#). [La ley 5 de 1992](#):

**Función constituyente**, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

**Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. La presente guía hace énfasis, precisamente, en el proceso legislativo.

**Función de control político**, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

**Función judicial.** Para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política. Sobre esta función el [Acto Legislativo No.2 de 2015](#), estableció: El numeral tercero del artículo 178 de la Constitución Política quedará así: "3. Acusar ante el Senado, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados".

**Función electoral**, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional, Defensor del Pueblo y Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

**Función administrativa**, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

**Función de control público**, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

**Función de protocolo**, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

### 2.3 COMISIONES

Al interior de cada una de las corporaciones funcionan las comisiones, como una forma de división del trabajo y clasificadas según las materias que estudian. La mejor explicación sobre el papel de las comisiones la dio la propia Corte Constitucional, que en la [sentencia C-540 de 2001](#)

*“La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de Ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población”.*

Existen cuatro tipos de comisiones: las comisiones constitucionales permanentes, las comisiones legales, las comisiones especiales y las comisiones accidentales.

### **Comisiones constitucionales permanentes**

Son las encargadas de tramitar en primer debate los proyectos de Ley y de Acto Legislativo y pueden sesionar entre ellas conjuntamente, caso en el que el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

Por expresa autorización de la Constitución Política, la Ley regula el número de comisiones, materias que estudia cada una y el número de miembros. Actualmente, la Ley 3 de 1992 determina que en cada cámara funcionan siete comisiones constitucionales permanentes, así:

\***Comisión Primera:** compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; Leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

\***Comisión Segunda:** compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

\***Comisión Tercera:** compuesta por quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; Leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; Leyes sobre monopolios; autorización de

empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

\***Comisión Cuarta:** compuesta por quince (15) miembros en el Senado y veintisiete (27) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

\***Comisión Quinta:** compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

\***Comisión Sexta:** compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

\***Comisión Séptima:** compuesta por catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Las comisiones constitucionales, de acuerdo a lo establecido por la Ley 3 de 1992, se eligen por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de

listas, sin embargo, si los partidos y movimientos políticos representados en la respectiva Cámara, se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque.

En la práctica es difícil establecer de forma rígida las materias, pues un proyecto de ley puede contener varios temas relacionados a dos o más comisiones. En estos casos el Presidente de la Cámara en la que se radico el proyecto es el encargado de establecer la materia dominante en el proyecto y aplica el “criterio de especialidad”

### **Comisiones Legales**

Estas comisiones la crea la Ley y tramitan proyectos de Ley en primer debate. Actualmente están son las comisiones legales:

#### **\*COMISIÓN LEGAL DE DERECHOS HUMANOS Y AUDIENCIAS:**

Está conformada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes. Su principal función es *“La defensa de los derechos humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas. En cumplimiento de esta función informará a las Plenarias de cada una de las Cámaras sobre los resultados alcanzados”*.

Igualmente, realiza *“La vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, así como la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes”*.

En esta comisión se celebran audiencias públicas especiales *“en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso.*

#### **\*COMISIÓN DE ÉTICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA:**

En cada una de las Cámaras funciona una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, conformada por once (11) miembros en el Senado y diecisiete en la Cámara de Representantes. Esta comisión conocer del conflicto de interés y violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades. Conforme a la ley, también *“del*

*comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios”.*

**\*COMISIÓN DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL:**

Esta comisión está integrada por cinco (5) miembros por cada Corporación, encargada esencialmente de revisar los documentos que “acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas”.

La Cámara de Representantes, tiene, además, dos (2) comisiones legales, y el Senado de la República una (1):

**\*COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS:**

Está integrada por nueve (9) Representantes y su función es “Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República...”

**\*COMISIÓN DE INVESTIGACIONES Y ACUSACIONES:**

Está integrada por quince (15) Representantes a la Cámara y su existencia se fundamenta en el artículo 178 de la Constitución Nacional, que establece las atribuciones especiales que le corresponden a la Cámara de Representantes en relación a función judicial y sobre ella se realizó la respectiva explicación en la capítulo segundo de la presente guía.

**\*COMISIÓN LEGAL DE INSTRUCCIÓN:**

La Comisión está conformada por siete (7) miembros que deben acreditar la calidad de abogado con título universitario o haber pertenecido a la misma Comisión y tener conocimientos preferiblemente en las disciplinas penales. Dentro de sus funciones se encuentran. Le corresponde conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes a los funcionarios aforados, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones, en este caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**\*COMISIÓN LEGAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER:**

La Comisión está conformada por diez y nueve (19) congresistas: diez (10) de la Cámara de Representantes y nueve (9) del Senado; tiene como función el fomento y la promoción de las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en la sociedad Colombiana.

**\*COMISIÓN LEGAL DE seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia:**

Está conformada por 8 congresistas, 4 senadores y 4 representantes a la Cámara, los cuales deben ser miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes, creada para que el Congreso de la República ejerza funciones de control y seguimiento político, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la ley que la creó.

**\*Comisión de Administración del Senado de la República:**

Creada por la Ley 5ª de 1992, artículo 373, como órgano superior administrativo del Senado de la República. Está integrada por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, quien la preside, y cuatro senadores elegidos en la plenaria para un período de dos años.

**Comisiones especiales**

Pueden ser de tres tipos: Comisiones Especiales Adscritas a Organismos Nacionales o Internacionales, Comisiones Especiales de Seguimiento y Comisión de Crédito Público. Las primeras son creadas por Ley y cumplen las funciones especiales, pueden estar conformadas por solo Senadores o Representantes o por unos y otros. Estas Comisiones pueden estar adscritas a organismos internacionales o instituciones nacionales o internacionales que tengan carácter decisorio o asesor. Las segundas tienen el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

---

**\*Comisiones Especiales de Seguimiento:**

La Ley 5ª de 1992 creó tres comisiones especiales de seguimiento: la Comisión de Vigilancia de los Organismos de Control, [Comisión de Vigilancia del Organismo electoral](#) y la Comisión de Vigilancia del Proceso de Descentralización y [Ordenamiento Territorial](#).

**\*Comisión de Crédito Público:**

Está compuesta por seis (6) miembros, los cuales pertenecen a las Comisiones Terceras Constitucionales, a razón de tres (3) miembros por cada Comisión. La comisión se encarga de estudiar las operaciones de crédito externo autorizadas por Ley al Gobierno Nacional, cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos. Informa sobre los correctivos que deban asumirse cuando el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio o la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables.

**\*[Comisión de Modernización:](#)**

La Ley 1147 de 2007 creó la Comisión de Modernización Comisión de Modernización. La Comisión de Modernización del Congreso de la República integrada por cuatro Senadores de la República y cuatro Representantes a la Cámara. El Presidente del Senado de la República y el Presidente de la Cámara de Representantes hacen parte de la Comisión por derecho propio. El Presidente del Senado de la República es el Presidente de la Comisión y el de la Cámara de Representantes, el Vicepresidente. El Secretario General del Senado es el Secretario de la Comisión, a falta de este asume el Secretario General de la Cámara de Representantes. Su función principal es *“Estudiar, proponer y crear procesos de modernización en forma permanente dentro de la Institución Legislativa, a través del Sistema de Información Parlamentaria”*. A esta comisión pertenecen la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa y la Unidad Coordinadora de Atención ciudadana.

### **Comisiones accidentales**

Son comisiones que cumplen funciones y misiones específicas, encaminadas al mejor desarrollo de la actividad legislativa y administrativa. Una de esta clase de Comisiones es la que se crea cuando algunos Congresistas deban desplazarse al exterior con dineros del erario en cumplimiento de misiones específicas. Para la integración de las misiones se sigue el trámite establecido en el artículo 67 de la Ley 5ª de 1992: la Mesa Directiva presenta ante la Cámara correspondiente una proposición que contenga la justificación, destino, objeto, duración, nombre de los comisionados y origen de los recursos; la proposición debe aprobarse al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la Cámara.

#### **\*Comisiones Accidentales de Conciliación**

Esta clase de comisiones tiene su origen constitucional en el [artículo 161](#). Se encargan de la conciliación de los textos, cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto. Su función se circunscribe a los textos divergentes, si los cambios que se introducen desbordan los límites se entiende como la usurpación de la competencia que corresponde a las comisiones constitucionales permanentes y las plenarios. La jurisprudencia constitucional ha señalado los casos en que tiene lugar la comisión de conciliación: “ i) cuando el texto haya sido acogido sólo por una de las Cámaras, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa”. Las comisiones accidentales de conciliación no pueden sustituir la función correspondiente a las comisiones constitucionales permanentes, de hacerlo, los textos aprobados tienen un vicio que origina su inconstitucionalidad.

## **CAPITULO 3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

### **3.1. TRÁMITE LEGISLATIVO CONSTITUYENTE**

El trámite legislativo constituyente hace referencia a los requisitos especiales que debe cumplir el legislador cuando reforma la Constitución, a través de los Actos Legislativos.

El [artículo 375](#) constitucional señala: “...el trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En este segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

Para comprender a cabalidad esta norma, debemos armonizarla con el [artículo 138](#) de la Constitución Política, conforme a la cual el Congreso se reúne por derecho propio en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año que constituyen una sola legislatura. El primer periodo va del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo del 16 de marzo al 20 de junio; de tal manera que para aprobar un Acto Legislativo, se debe hacer cuatro votaciones en un periodo y cuatro en el otro. Esto se denomina coloquialmente “vuelta” y en cada una de ellas se surten cuatro debates y sus respectivas votaciones aprobatorias, para un total de ocho debates y sus votaciones.

Las mayorías requeridas para aprobar el Acto Legislativo varía dependiendo si se está en el trámite de la primera o de la segunda vuelta. En la primera, la mayoría es simple: las decisiones se toman con la mayoría de los asistentes. En la segunda, se requiere mayoría absoluta que la conforma la mayoría de los integrantes de cada comisión o corporación. Entre la primera y la segunda vuelta se debe publicar el texto aprobado.

La Corte Constitucional, por mandado del numeral primero del [artículo 241](#), tiene como función “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promueven los ciudadanos contra los actos reformativos de la constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de forma”.

### **3.2 TRÁMITE LEGISLATIVO ORDINARIO: EXPEDICIÓN DE LEYES**

El Congreso de la República es la rama del poder público que tiene la facultad de hacer, derogar y reformar las leyes; aunque otras ramas también expidan normas en virtud del principio de colaboración armónica.

La Constitución de 1991 establece en su [artículo 150](#) que le corresponde al Congreso hacer las Leyes, ejerciendo por medio de ellas las siguientes funciones:

- “1. Interpretar, reformar y derogar las Leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.
6. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.
7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.
8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.
9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.
10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de Ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

*El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos Leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.*

*Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, Leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.*

*11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.*

*12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.*

*13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.*

*14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.*

*15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.*

*16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.*

*17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.*

*18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*a) Organizar el crédito público;*

*b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*

- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;*
- d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;*
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;*
- f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.*

*Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.*

*20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.*

*21. Expedir las Leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.*

*22. Expedir las Leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.*

*23. Expedir las Leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.*

*24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.*

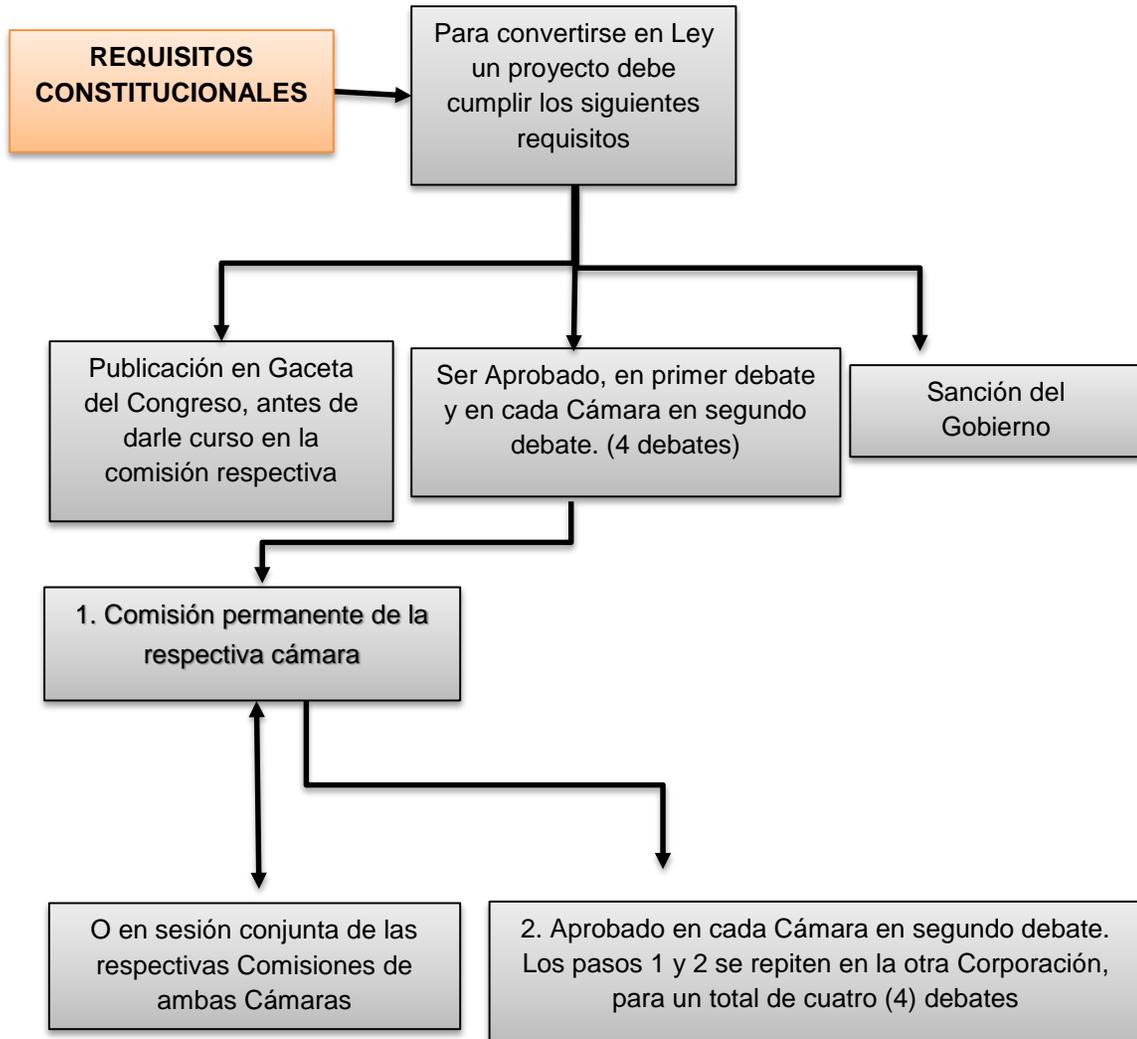
*25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.*

*Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional".*

A continuación y en capítulos siguientes se desarrolla puntualmente el tema concerniente al trámite de la expedición de las Leyes.

El trámite legislativo son los pasos que se deben seguir para la expedición de las Leyes. En Colombia se encuentra regulado en la Constitución Política y en la Ley orgánica del Congreso de la República.

La Constitución contempla en el [artículo 157](#) los requisitos para que un proyecto se convierta en Ley.



**PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO:  
Para hacer las leyes: orgánicas,  
estatutarias u ordinarias**

\*Popular

\*De cuerpos colegiados

\*Congresional

\*Gubernamental

\*De otras ramas del poder  
público y otros órganos

\*Secretaria General de las  
Corporaciones o ante las  
Plenarias

Oficio de reparto que contiene  
sustanciación del proyecto  
(número de radicación, tema y  
autor).

Lo expide:

Presidente de cada Corporación

Secretario General

INICIATIVA LEGISLATIVA:  
Algunos proyecto de ley sólo  
pueden origen en el Gobierno

ORDEN EN LA REDACCIÓN DE  
UN PROYECTO DE LEY

PRESENTACIÓN Y  
RADICACIÓN

PUBLICACIÓN: En la Gaceta  
del Congreso

REPARTO A COMISIONES:  
De acuerdo con el principio  
de especialidad de materia

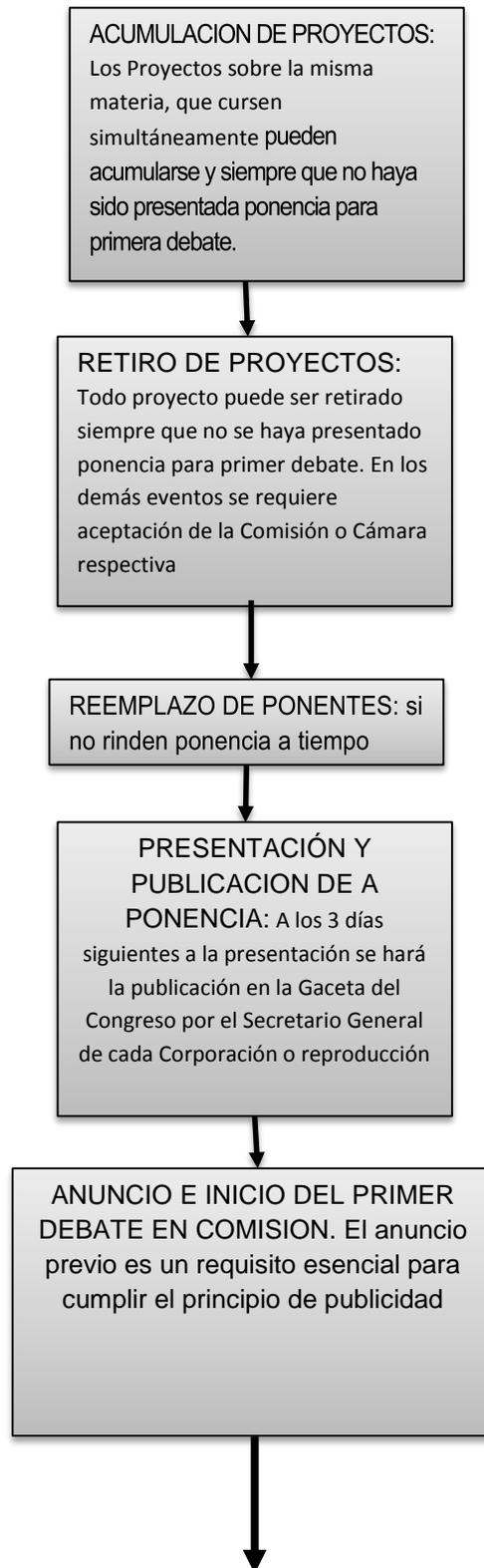
TRASLADO Y RADICACIÓN  
DEL PROYECTO EN LA  
COMISIÓN PERMANENTE

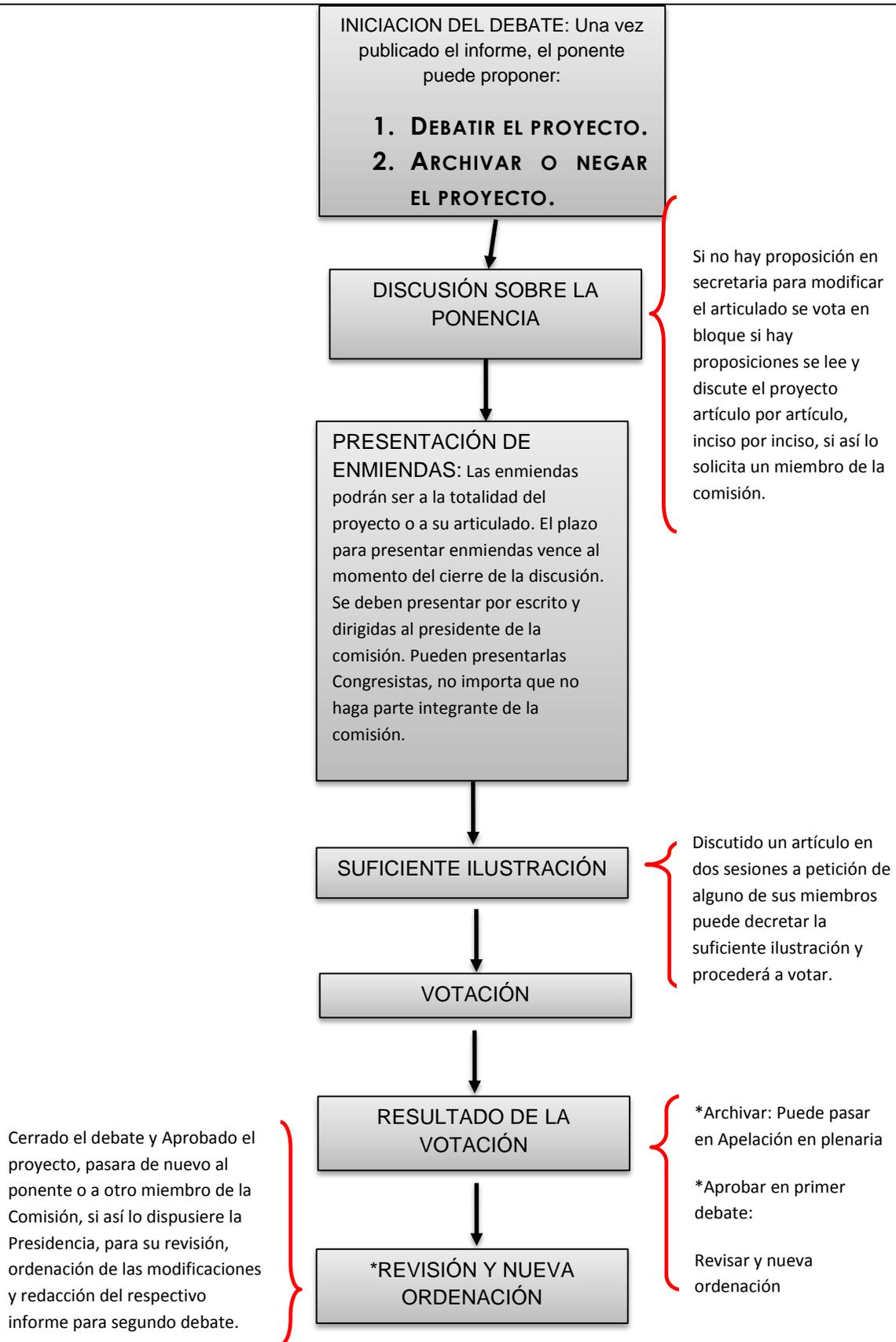
DESIGNACIÓN DE  
PONENTE EN COMISION:  
pueden ser uno o varios  
(ponencia colectiva)

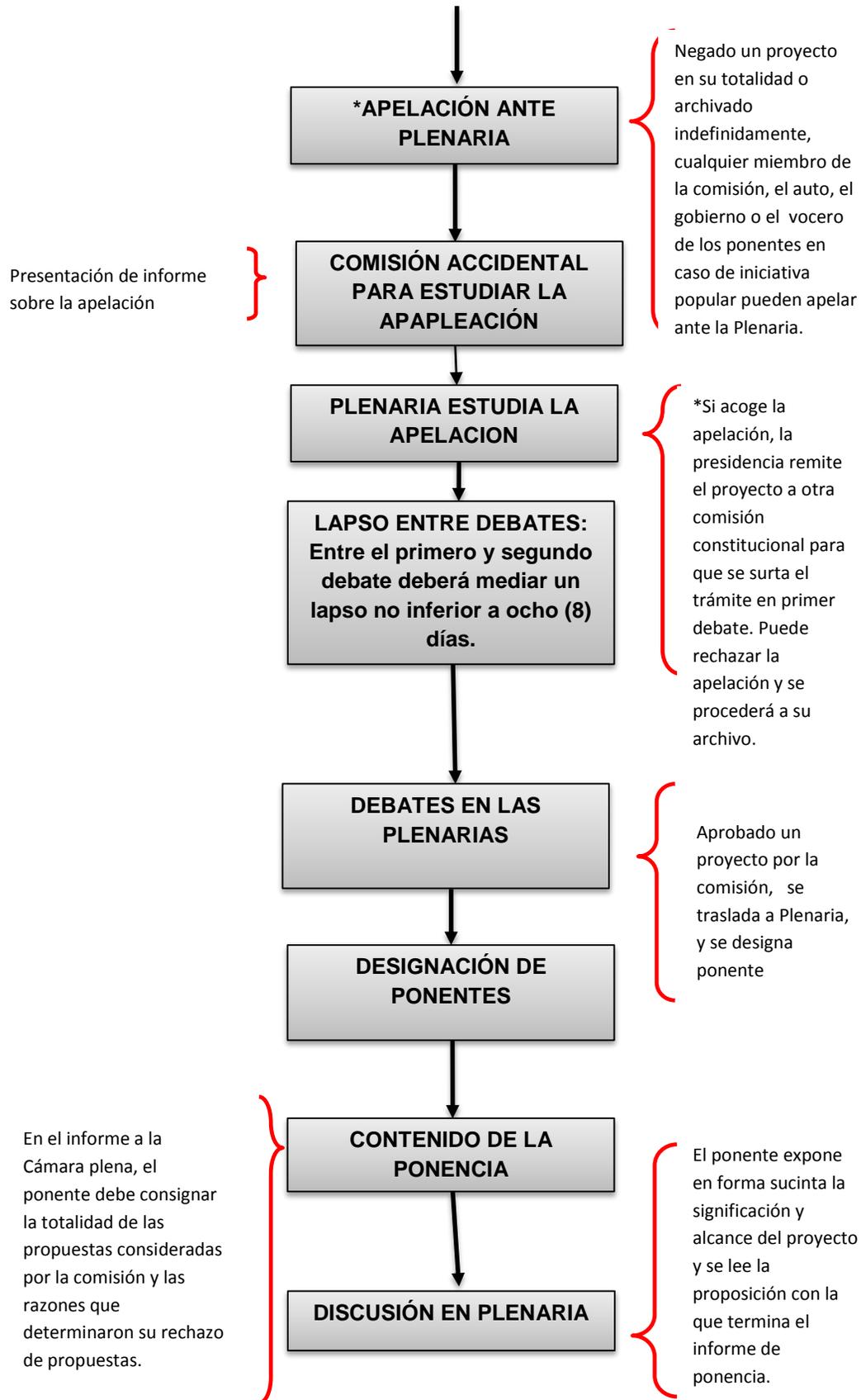
TERMINO PARA RENDIR  
INFORME DE PONENCIA: El  
ponente rendirá el informe  
dentro del plazo inicial que le  
señale el Presidente o en su  
prórroga., teniendo en cuenta  
la urgencia del proyecto y el  
volumen de trabajo de la  
comisiones.

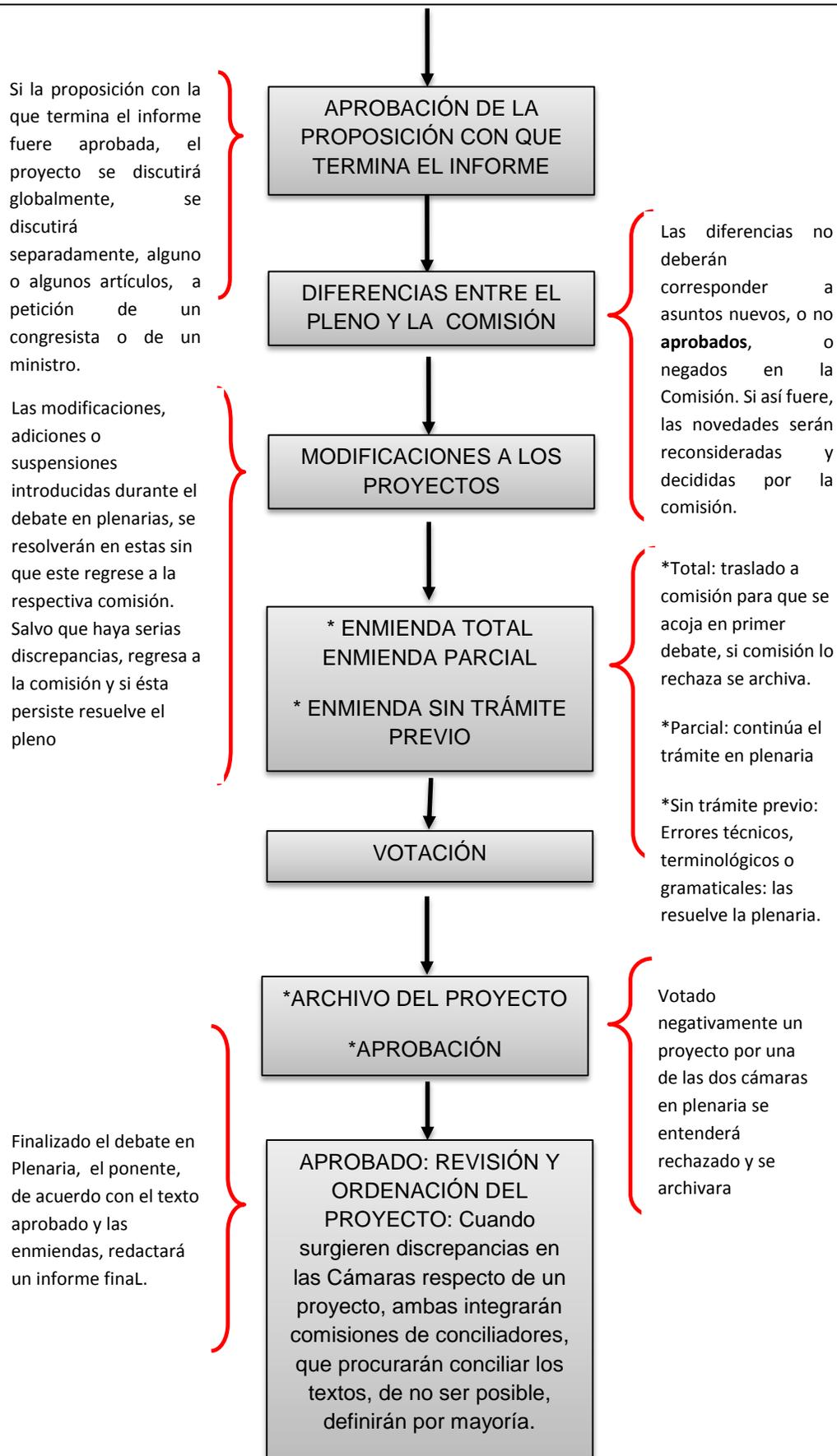
\*Título  
Encabezamiento  
Articulado.

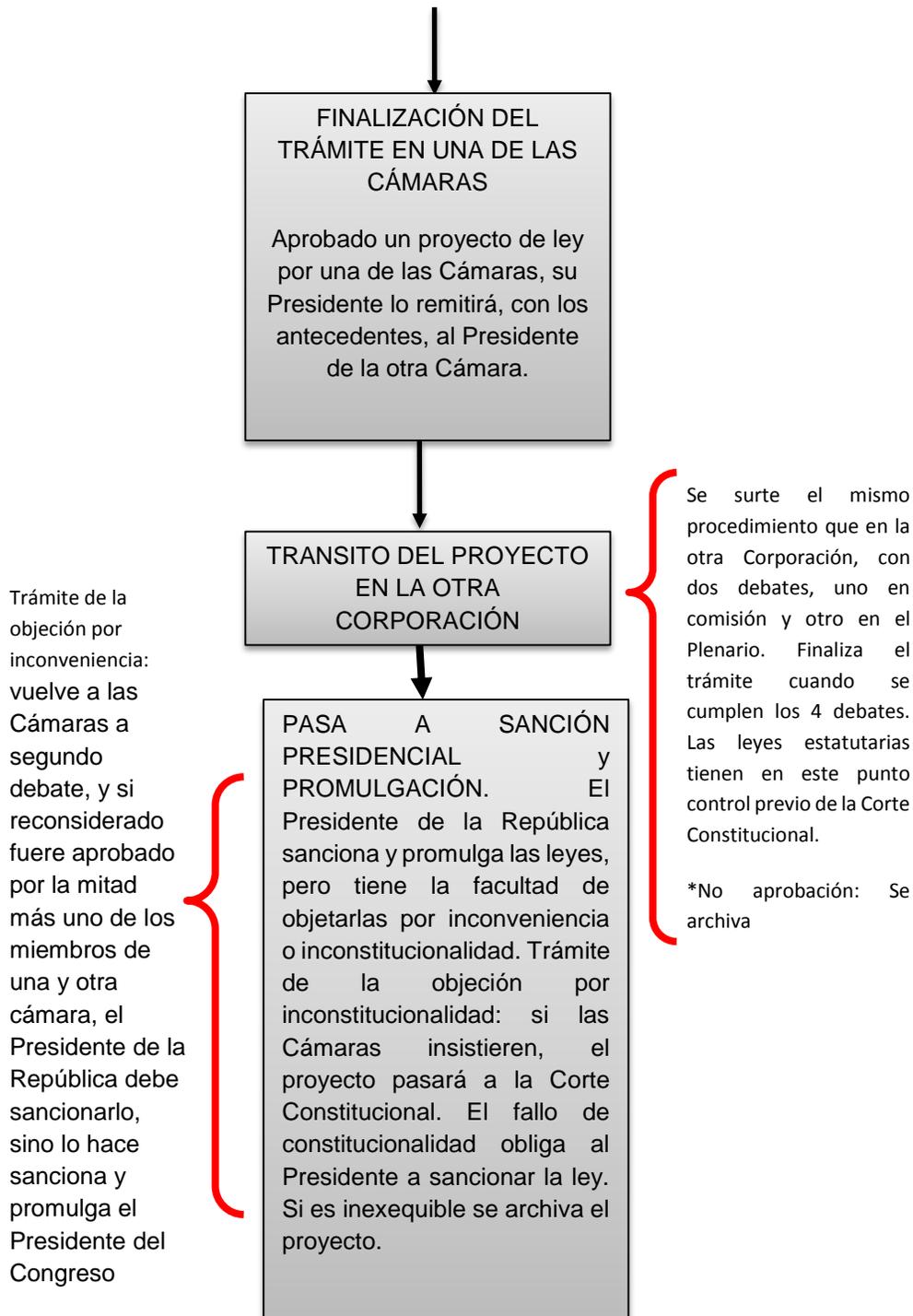
\*Exposición de  
motivos











### 3.2.1 Iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa es la facultad que otorga la Constitución a determinados sujetos para que puedan presentar proyectos de Ley o de reforma constitucional. La Constitución Colombiana establece distintas clases de iniciativas y a cada una le exige requisitos especiales. A continuación se resumen las principales condiciones de cada tipo de iniciativa y su trámite.

#### \*Iniciativa popular

La Constitución Política en el [artículo 155](#) consagra que pueden presentar proyectos de Ley un número equivalente al cinco por ciento del censo electoral vigente. Estas iniciativas tienen un trámite de urgencia.

- ✚ **EXISTE LA POSIBILIDAD DE DESIGNAR DE UN VOCERO DE LOS CIUDADANOS PROPONENTES, QUIEN DEBE SER OÍDO POR AMBAS CÁMARAS EN TODO EL TRÁMITE DE LA LEY.**
- ✚ **LA INICIATIVA POPULAR NO ES VINCULANTE PARA EL CONGRESO, SE LE DA EL UN TRÁMITE SOMETIDO A IGUALES REQUISITOS QUE LOS CONTEMPLADOS PARA EL RESTO DE INICIATIVAS.**
- ✚ **EL LEGISLADOR TIENE LA FACULTAD DE MODIFICAR EL TEXTO, EN CUALQUIERA DE LOS DEBATES, SIEMPRE QUE SE RESPETE EL PRINCIPIO DE IDENTIDAD.**
- ✚ **EL VOCERO PUEDE SOLICITAR QUE EL PROYECTO SEA CONSIDERADO POR LA RESPECTIVA CÁMARA CUANDO HUBIESE SIDO NEGADO EN PRIMER DEBATE.**

#### \*Iniciativa de cuerpos colegiados

La Constitución, en el artículo antes citado, igualmente señala que pueden presentar proyectos de Ley un número equivalente al treinta por ciento de los concejales o diputados elegidos del país.

- ✚ **LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE CUERPOS COLEGIADOS PUEDEN VERSAR SOBRE CUALQUIER MATERIA, EXCEPTO AQUELLAS QUE SON DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO.**

### **\*Iniciativa congresional**

De acuerdo con el [artículo 154](#) de la Constitución: “Las Leyes podrán tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros...”

- ✚ UN SOLO SENADOR O REPRESENTANTE, PUEDE PRESENTAR INICIATIVAS LEGISLATIVAS, DE CUALQUIER MATERIA, SALVO LAS QUE ESTÁN RESTRINGIDAS AL GOBIERNO.**
- ✚ ADEMÁS DE LOS CONGRESISTAS INDIVIDUALMENTE SE PUEDEN PRESENTAR PROYECTOS DE LEY A TRAVÉS DE LAS BANCADAS.**

### **\*Iniciativa gubernamental**

En Colombia la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 reservó la presentación de algunas iniciativas, de forma exclusiva, al gobierno. Esto se denomina reserva legislativa y los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del gobierno son:

- ❖ “LOS QUE APRUEBAN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIONES PÚBLICAS QUE HAYAN DE EMPRENDERSE O CONTINUARSE, CON LA DETERMINACIÓN DE LOS RECURSOS Y APROPIACIONES QUE SE AUTORICEN PARA SU EJECUCIÓN, Y LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA IMPULSAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS MISMOS.**
- ❖ LOS QUE DETERMINAN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL, LA CREACIÓN, SUPRESIÓN O FUSIÓN DE MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPERINTENDENCIAS, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y OTRAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL.**
- ❖ LOS QUE REGLAMENTEN LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.**
- ❖ LOS QUE CREEN O AUTORICEN LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA.**
- ❖ LOS QUE CONCEDEN AUTORIZACIONES AL GOBIERNO PARA CELEBRAR CONTRATOS, NEGOCIAR EMPRÉSTITOS Y ENAJENAR BIENES NACIONALES.**
- ❖ LOS QUE ESTABLECEN LAS RENTAS NACIONALES Y FIJAN LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN.**
- ❖ LOS QUE ORGANICEN EL CRÉDITO PÚBLICO.**
- ❖ LOS QUE REGULEN EL COMERCIO EXTERIOR Y EL RÉGIMEN DE CAMBIO INTERNACIONAL.**
- ❖ LOS QUE FIJEN EL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PÚBLICA.**

- ❖ LOS RELACIONADOS CON EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y CON LAS FUNCIONES QUE COMPETE DESEMPEÑAR A SU JUNTA DIRECTIVA.
- ❖ LOS QUE ORDENEN PARTICIPACIONES EN LAS RENTAS NACIONALES O TRANSFERENCIAS DE LAS MISMAS.
- ❖ LOS QUE AUTORICEN APORTES O SUSCRIPCIONES DEL ESTADO A EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES.
- ❖ LOS QUE DECRETEN EXENCIONES DE IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES O TASAS NACIONALES.
- ❖ LA FIJACIÓN DE SERVICIOS A CARGO DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES
- ❖ DETERMINACIÓN DEL SITUADO FISCAL.
- ❖ ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y EXPLORACIÓN DE MONOPOLIOS RENTÍSTICOS QUE ESTARÁN SOMETIDOS A UN RÉGIMEN PROPIO.
- ❖ RESERVACIÓN PARA EL ESTADO DE DETERMINADAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS O SERVICIOS PÚBLICOS, CON INDEMNIZACIÓN PREVIA Y PLENA A LAS PERSONAS QUE QUEDEN PRIVADAS DEL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD LÍCITA.
- ❖ LEYES APROBATORIAS DE LOS TRATADOS O CONVENIOS QUE EL GOBIERNO CELEBRE CON OTROS ESTADOS O CON ENTIDADES DE DERECHO INTERNACIONAL.

La Corte Constitucional en la [Sentencia 354 de 2006](#) consideró en relación a la iniciativa legislativa gubernamental que: *“no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de Ley como en principio pareciera indicarlo el [artículo 154](#) Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las Leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y **coadyuvancia** del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de Ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del [artículo 154](#) de la Constitución Política...”*

El aval posterior del gobierno subsana la irregularidad inicial si cumple los siguientes requisitos:

- ❖ **DEBE ENCONTRARSE PLENAMENTE PROBADO.**
- ❖ **SER PRESENTADO POR EL MINISTRO O QUIEN HAGA SUS VECES EN LA CÉLULA LEGISLATIVA.**
- ❖ **NO PUEDE PROVENIR DE CUALQUIERA DE LOS MINISTROS, SINO DE AQUEL CUYAS FUNCIONES SEAN PERTINENTES CON EL TEMA TRATADO POR LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**
- ❖ **DEBE PRESENTARSE OPORTUNAMENTE ANTES DE LA APROBACIÓN EN LAS PLENARIAS.**

Para probar el aval, a falta de prueba escrita se acepta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas, como cuando del expediente legislativo se desprende claramente dicho aval por la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval. Por el contrario, no es prueba del aval, la ausencia de objeciones del Presidente, pues el aval debe darse antes de la aprobación en plenarias.

*“En ese sentido ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno en los casos enunciados por el [artículo 154](#) superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.”*  
([Sentencias C-121 de 2003](#) y [1177 de 2004](#)).

#### **\*Iniciativa de otras ramas y órganos del poder público**

La Constitución establece los órganos y servidores públicos pertenecientes a otras ramas del poder público que pueden presentar iniciativas legislativas, así:

A) DE LA RAMA JUDICIAL ([ART 156 CP](#))

Corte Constitucional

Consejo Superior de la Judicatura

---

Corte Suprema de Justicia  
Consejo de Estado  
El Fiscal General de la Nación (Art 251. 4)

B) DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL ([ART 156 CP](#))  
Consejo Nacional Electoral

C) DEL MINISTERIO PÚBLICO ([ART 156 CP](#))  
Procurador General Nación  
Contralor General de la República  
Defensor del Pueblo (Art 282. 6 CP)

La Constitución establece una restricción a esta clase de iniciativa ya que solo tienen la facultad de presentar proyectos de Ley en materias relacionadas con sus funciones. La Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-443 de 1996: *“La iniciativa legislativa para presentar proyectos de Ley en forma directa ante el Congreso de la República sin necesidad de recurrir a la mediación o autorización de un tercero, se otorga a todos los órganos estatales en ejercicio de su autonomía constitucional, cuando se trate de la determinación de su estructura y funciones.”*

### 3.2.2 Componentes, estructura y organización del proyecto de Ley

Las Leyes en su contenido tienen una estructura, unos componentes y una organización básica. La Constitución Política, [artículo 169](#) y la Ley Orgánica del Congreso, [artículos 145](#) y [193](#), determinan como componentes: la secuencia numérica, el título de la Ley, la fórmula que precede a su texto o encabezamiento, la parte dispositiva y la exposición de motivos.

La división de la parte dispositiva es la siguiente:

**LIBRO:** Esta división se emplea para Códigos o leyes de gran extensión.

**TÍTULO:** Debe ser claro y preciso.

**CAPÍTULO:** Se usan como subdivisión del título.

**ARTÍCULO:** Unidad normativa que indica el sujeto y el objeto de regulación.

- **EL SUJETO: PUEDE SER A SU VEZ GENERAL O PARTICULAR.**
- **EL OBJETO: PUEDE SER CONCRETO O ABSTRACTO.**

El siguiente ejemplo ilustra las cuatro posibilidades:

Ejemplo #1

“Se prohíbe almacenar químicos inflamables en recipientes plásticos”.

Sujeto general: porque se prohíbe a todas las personas.

Objeto: Abstracto porque la prohibición no coloca condiciones de tiempo, modo o lugar.

Ejemplo #2

“Se prohíbe a las empresas farmacéuticas almacenar químicos inflamables en recipientes plásticos”.

Sujeto particular: porque la prohibición es únicamente para las empresas farmacéuticas.

Objeto: Abstracto porque la prohibición no coloca condiciones de tiempo, modo o lugar.

Ejemplo #3

“Se prohíbe almacenar químicos inflamables en recipientes plásticos, cuando se van a transportar.

Sujeto general: porque se prohíbe a todas las personas.

Objeto: Concreto porque la prohibición coloca la condición “cuando se van a transportar”

Ejemplo #4

“Se prohíbe a las empresas farmacéuticas almacenar químicos inflamables en recipientes plásticos, cuando se van a transportar.

Sujeto particular: porque la prohibición es únicamente para las empresas farmacéuticas.

Objeto: Concreto porque la prohibición coloca la condición “cuando se van a transportar”

El artículo puede dividirse en párrafos y la división se puede hacer con números arábigos (1, 2, 3...), cardinales en letras (uno, dos, tres...), números romanos (I, II, III...) o en orden alfabético (a, b, c...).

### \* Exposición de motivos

La exposición de motivos es la justificación y explicación del proyecto de Ley. En ella el ponente plasma los objetivos que se persiguen con ley.

La exposición de motivos aunque no se incorpora al texto normativo es muy importante porque contiene las razones que sustentan la propuesta teniendo en cuenta la oportunidad y conveniencia. Actualmente se recomienda acudir a una investigación legislativa previa para plantear acertadamente la exposición de motivos.

Las razones se presentan en forma clara y lógica, planteadas sobre fundamentos sólidos. Si se sustentan en estadísticas estas deben provenir de fuentes formales válidas y respetables.

Ejemplo de una exposición de motivos no ajustada a la técnica es aquella que emplea fórmulas como:

- **“MUCHAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSIDERAN QUE...”**
- **“MÚLTIPLES AUTORES SOSTIENEN...”**
- **“ES CLARO QUE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN HACEN NOTAR QUE EL PROBLEMA ES....”**

Los anteriores ejemplos reflejan descuido y falta de investigación. Cuando se argumenta, la precisión es la base de la convicción. En los casos anteriores se debe expresar:

- **“LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LAS SENTENCIAS 123 DEL 21 DE JULIO DE 1993 Y 345 DE 27 DE AGOSTO DE 2000....”**
- **“EL RECONOCIDO CARDIÓLOGO FABIO JIMÉNEZ LÓPEZ, PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE CARDIOLOGÍA EXPRESA EN SU LIBRO...”**
- **“DE ACUERDO CON LO DENUNCIADO POR EL DIARIO REPORTERO AL DIA, EN SU PUBLICACIÓN DEL 21 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO, SECCIÓN B, PÁGINA 3, EL PROBLEMA ES...”**

La exposición de motivos es clave tanto para comprender los motivos del legislador como para, posteriormente, ser interpretada la ley; la exposición se publica junto a la parte normativa. En la [sentencia C-737 de 2001](#), la Corte

Constitucional, declaró inexecutable una Ley por considerar que ella careció de presentación con su respectiva exposición de motivos, puesto que al pasar su trámite de una cámara a otra, cambió completamente el proyecto de Ley.

En los proyectos de Ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios la exposición de motivos debe contener el costo y la fuente de ingreso adicional.

**\*Parte dispositiva:**

Son los artículos de la Ley que ordenan, permiten, prohíben o castigan. Pueden ser sustantivos o procedimentales. Ejemplo de los primeros son los que establecen los derechos y de los segundos los que determinan las acciones para ejercer los derechos.

El articulado se va redactando teniendo como guía que los primeros artículos deben contener el objeto de la ley o su finalidad, los principios, las definiciones, los ámbitos de aplicación personal, temporal y espacial, lo que manda, permite o prohíbe, las sanciones, los procedimientos para hacer efectivas las sanciones y las disposiciones finales.

### **3.3. El ABC del trámite Legislativo:**

Con la expresa finalidad que el ciudadano se familiarice con los términos más frecuentes empleados en el trámite legislativo, se presentan a continuación, siguiendo la secuencia que sigue un proyecto de ley, los aspectos del trámite más importantes.

**\*Presentación y radicación ([artículo 139 de la Ley 5 de 1992](#))**

Los proyectos de Ley pueden presentarse en la Secretaría General de las cámaras o en sus plenarios. La regla general es que los proyectos de Ley inician su trámite en la Corporación en que decida, quien o quienes tuvieron la iniciativa, presentarla, Sin embargo, Constitución en el artículo 154 ordena, expresamente, que los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales en el Senado. Sobre este tema la Corte Constitucional en la Sentencia C-084 DE 1995 expresó:

*“La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de Ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores (C.P. arts. 154, 155 y 156). A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.”*

### **\*Publicación**

Para cumplir con la publicidad del proceso legislativo el proyecto de ley, junto con su exposición de motivos, se tiene que publicar en la Gaceta del Congreso. La publicación de acuerdo con el proceso de modernización tecnológica y la introducción de las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información no es la publicación escrita impresa en papel. En virtud del principio de equivalencia funcional la publicación escrita puede estar contenida en medio digital.

### **\*Reparto a comisiones constitucionales permanentes**

El presidente de la Corporación donde se presentó el proyecto de Ley, con un oficio de reparto, envía el proyecto a una de las siete comisiones permanentes, con un criterio de especialidad. La Corte Constitucional Colombiana es clara en señalar el papel de la comisión y el principio de especialidad. En la [sentencia 540 de 2001](#), se destaca:

*“La distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de Ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de Ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado”*

Cuando un proyecto de Ley contiene varias materias el Presidente de la Corporación establece la competencia teniendo en cuenta el tema

predominante o de mayor importancia. *“Para establecer cuál es la Comisión competente para tramitar en primer debate un proyecto de Ley, debe atenderse a su contenido normativo, así como a su finalidad tal como se haya expresado en el título del mismo, sin que para esos efectos resulte relevante o sea dable acudir a la consideración de los objetivos mediatos del proyecto o a las repercusiones que el mismo pueda tener en distintos campos, cuando dichos objetivos o repercusiones no se vean reflejados en los contenidos normativos del proyecto.”*

*“La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de Leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención. 1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de Ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la Ley. 2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de Ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. 3. Si es procedente la aprobación de proyectos de Ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante. 4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de Ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella, lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de Ley.” ([Sentencia 540 de 2001](#)).*

#### **\*Trámite en comisión**

En la respectiva comisión constitucional se da trámite al primer debate y deben cumplirse los requisitos de mayorías, quórum y votaciones según la clase de Ley que se esté tramitando. La Constitución permite que este paso se cumpla en sesiones conjuntas de Senado y Cámara, caso en el que el

quórum decisorio es el que se requiere para cada una de las comisiones individualmente consideradas. La sesión conjunta se realiza cuando el Presidente de la República solicita el trámite de urgencia.

#### **\*Radicación del proyecto en Comisión.**

Tal como se hizo al inicio del trámite en la Secretaría General, en la comisión se radica nuevamente para iniciar el trámite. La radicación se realiza teniendo en cuenta la materia, el autor y la clase de iniciativa.

#### **\*Designación del ponente, plazo para rendir ponencia, presentación y publicación de la ponencia**

El ponente es el congresista encargado de hacer el primer estudio del proyecto de Ley, con fundamento en el que realiza un informe de ponencia, que puede proponer debatir el proyecto, archivarlo o negarlo. No existen reglas fijas para designar el ponente. Sin embargo, se puede nombrar más de un ponente cuando la importancia y extensión del proyecto lo amerite. En estos casos se designa un ponente como coordinador del grupo de ponentes.

El ponente debe rendir ponencia en el plazo que le otorgue el Presidente de la comisión, pero puede solicitar una prórroga. El informe de ponencia debe ser publicado antes del primer debate; sin embargo el requisito de publicación podrá ser reemplazado por autorización del Presidente de la comisión, por otro medio mecánico, sin perjuicio de que posteriormente se reproduzca en la Gaceta del Congreso, para efectos de agilizar el trámite del proyecto. Al respecto la Corte Constitucional en la [Sentencia C-665 de 2007](#), fue enfática al considerar que

*“...El requisito de publicidad de los proyectos de Ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva ([C.P. artículo 157](#)). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la*

*reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. Sin embargo, la jurisprudencia es clara en señalar que el requisito establecido en el artículo 156 del Reglamento del Congreso se refiere a la publicación del informe de ponencia previo al debate, y por tanto, no resulta procedente establecer una analogía frente al anuncio. En este sentido podría concluirse que tanto el anuncio como la publicación de la ponencia deben realizarse en forma previa al debate y votación, pero no existe un condicionamiento dirigido a exigir que la publicación de la ponencia sea previa al anuncio”.*

#### **\* Acumulación de proyectos**

En caso de estar cursando dos o más proyectos sobre la misma materia se pueden acumular por decisión de los presidentes de las comisiones, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate. En la [sentencia C-1153 de 2005](#), la Corte indicó sobre la acumulación:

*“Es evidente que para que exista acumulación de proyectos de Ley, los proyectos por acumular no deben ser idénticos, pero sí deben cumplir con el requisito de tener identidad de materia. Esto es lo que debe ser analizado por los secretarios de cada una de las Cámaras donde se presentan los proyectos, antes de informar a sus respectivos presidentes y remitirlos a las comisiones pertinentes para que se adelante su trámite”.*

Los ponentes deben expresar las razones que motivaron la acumulación.

#### **\*Retiro de proyectos**

Un proyecto de Ley se puede retirar por su autor siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congressional. En los otros eventos, para que pueda retirarse el proyecto es necesaria la aceptación de la Comisión o de la Cámara respectiva.

#### **\*Iniciación del debate y discusión sobre la ponencia**

Antes de iniciar el debate debe cumplirse el requisito de publicidad del informe de ponencia. Para iniciar el debate no se requiere leer la ponencia, salvo que así lo decida la comisión. El ponente debe resolver las preguntas y dudas que sobre la ponencia le formulen antes de iniciar el debate. El informe con que termina la ponencia puede recomendar:

## **1. DEBATIR EL PROYECTO: PONENCIA FAVORABLE.**

En este caso se entra a debatir sin necesidad de votar el informe. En este punto es posible que se presenten proposiciones modificando total o parcialmente el articulado y se deben debatir las propuestas presentadas. El proyecto se puede debatir en bloque o artículo por artículo, si lo solicita un miembro de la Comisión lo solicita.

El Presidente de la comisión abre el debate cuando esté presente la cuarta parte de los miembros de la comisión respectiva y solo puede abrir la votación cuando se reúna el quórum decisorio necesario para cada clase de ley.

En el debate se pueden presentar intervenciones, interpelaciones, alusiones, replicas o solicitud de rectificaciones, moción de orden, aplazamiento, cierre del debate, suspensión, prelación de mociones, retiro de mociones y proposiciones.

## **2. ARCHIVAR O NEGAR EL PROYECTO**

En este caso no se debate el proyecto, se vota afirmativa o negativamente la propuesta de archivar el proyecto de Ley. El ponente o ponentes consideran que no es viable el proyecto bien por inconveniencia o por inconstitucionalidad. Si la comisión no acoge la recomendación de archivar se procede a debatir el proyecto de ley.

### **\* Enmiendas**

Las enmiendas son propuestas de cambios a un proyecto de Ley que se encuentra en trámite. Pueden ser de dos tipos: a la totalidad y al articulado.

#### *A) ENMIENDAS A LA TOTALIDAD*

Las enmiendas a la totalidad se encuentran consagradas en el artículo 161 de la Ley orgánica del congreso y se refieren a la oportunidad, los principios, el espíritu del proyecto o proponen un texto alternativo.

#### *B) ENMIENDAS AL ARTICULADO*

Las enmiendas al articulado se encuentran consagradas en el artículo 162 de la Ley orgánica del congreso y proponen supresiones, modificaciones o adiciones a algunos artículos o a disposiciones del proyecto.

El artículo 160 de la Ley orgánica del Congreso establece que cualquier congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de Ley que estuvieran en curso, lo cual significa que no necesariamente debe pertenecer a la misma Comisión o incluso a la misma Corporación donde se está tramitando el proyecto de Ley.

A su vez el precitado artículo establece las condiciones para la presentación de las enmiendas:

- ❖ **EL AUTOR O PROPONENTE DE UNA MODIFICACIÓN, ADICIÓN O SUPRESIÓN PODRÁ PLANTEARLA EN LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTIVA, ASÍ NO HAGA PARTE INTEGRANTE DE ELLA.**
- ❖ **EL PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN ES HASTA EL CIERRE DE SU DISCUSIÓN Y SE HARÁ MEDIANTE ESCRITO DIRIGIDO A LA COMISIÓN.**
- ❖ **LAS ENMIENDAS PODRÁN SER A LA TOTALIDAD DEL PROYECTO O A SU ARTICULADO.**

La Corte Constitucional ha manifestado en relación con las enmiendas que deben cumplir el principio de publicidad; si cambian el proyecto de Ley en trámite, todos los congresistas deberán conocerlas para hacer efectivo el debate y el principio democrático. Sobre este requisito ni la Constitución ni la Ley exigen que sea publicado en la Gaceta del Congreso, pero sí que sea leída en su integridad. Así lo contempla el artículo 125 de la Ley orgánica del Congreso. *“Lectura de la proposición. Cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse”*

La Corte Constitucional señaló en la [Sentencia C-760 de 2001](#):

*“La redacción de esta disposición, no sólo pone de presente que para proceder a votar una proposición ésta debe haber sido leída previamente, sino que también indica que antes de entrar a discutir la misma, ella también debe ser leída. Es decir una proposición tiene que leerse dos veces antes de ser sometida a votación: una vez, antes de entrar a ser debatida, y otra, antes de ser votada. A esto se refiere la expresión “se dará lectura **nuevamente**” a la proposición que haya de votarse.”*

Señala la Corte en la citada sentencia que para que sea válida la votación de una proposición, esta ha debido debatirse con anterioridad y para poder ser debatida, necesariamente debe darse a conocer. Los medios señalados por la Corporación como eficaces para darle publicidad a las proposiciones, son:

- ❖ **PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO, AUNQUE ESTE REQUISITO NO ES EXIGIDO**
- ❖ **LECTURA ORAL ANTES DE SER DEBATIDAS Y ANTES DE SER VOTADAS**
- ❖ **DISTRIBUCIÓN PREVIA DE LA REPRODUCCIÓN DEL DOCUMENTO QUE LAS CONTIENE, ENTRE LOS MIEMBROS DE LA CÉLULA LEGISLATIVA QUE LOS VA A VOTAR, PARA QUE LAS CONOZCAN, LAS LEAN Y LAS CONSIDEREN. DEBE HABER UN TIEMPO PRUDENCIAL ENTRE ESTA DISTRIBUCIÓN Y LA VOTACIÓN, PARA QUE EFECTIVAMENTE LOS CONGRESISTAS TENGAN OPORTUNIDAD DE LEER LAS ENMIENDAS.**

*“No pueden reputarse conocidos los apartes no leídos agregados a la redacción, aunque esta última si se conociera en su texto original, ni tampoco las modificaciones efectuadas sobre ese texto original, cuando ellas tienen el alcance de cambiar el sentido de la disposición propuesta inicialmente. Esto por cuanto tales modificaciones representan otra variante reguladora parcialmente diferente de la si conocida hasta entonces. De donde la Corte concluye que aquellos apartes normativos aprobados dentro de los artículos del Código de Procedimiento Penal, que representan una novedad o una modificación del contenido respecto del texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 540 de 1999, y que alteran su sentido, son inconstitucionales por cuanto no fueron conocidos por los representantes, circunstancia que excluye lógicamente el que sobre los mismo haya habido debate, y que por ende vicia la votación así surtida.”*

En conclusión, al no cumplir con el principio de publicidad de las enmiendas se genera un vicio de procedimiento que afecta los cambios propuestos por la enmienda, más no todo el proyecto de Ley.

#### **\*Suficiente ilustración y votación**

La suficiente ilustración se declara antes de la votación; solo puede considerarse la suficiente ilustración cuando se ha realizado un debate y se da alguna de las causales establecidas por la Ley orgánica del Congreso

para declararla y en todos los casos se debe garantizar la participación de las minorías.

Las causales establecidas por La Ley 5 de 1992, que permiten decretar la suficiente ilustración son:

- ❖ **POR LA COMISIÓN RESPECTIVA, CUANDO SE HA DISCUTIDO UN ARTÍCULO EN DOS SESIONES Y ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN LO SOLICITA. AL DECRETARSE LA SUFICIENTE ILUSTRACIÓN SE VOTA EL ARTÍCULO SIN MÁS DEBATES.**
- ❖ **POR EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN, PREVIA CONSULTA CON LA MESA DIRECTIVA, A SOLICITUD DE CUALQUIER MIEMBRO DE LA RESPECTIVA CORPORACIÓN, SI HAN TRANSCURRIDO TRES HORAS DESDE LA INICIACIÓN DEL DEBATE, AUN CUANDO HAYA ORADORES INSCRITOS.**
- ❖ **POR EL PRESIDENTE DE LA CÉLULA LEGISLATIVA, EN VIRTUD DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR LA LEY 5 DE 1992 PARA ORGANIZAR EL DEBATE, CUANDO NO SE PRESENTAN NINGUNA DE LAS CIRCUNSTANCIAS ANTERIORES, SI NO HAY ORADORES INSCRITOS Y LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN O PLENARIA, APRUEBAN LA SOLICITUD DEL PRESIDENTE.**

Corte Constitucional, en la [sentencia C-473 de 2004](#), en relación a la suficiente ilustración señaló:

*“La suficiente ilustración se presenta, de manera general, cuando en la respectiva célula legislativa la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición. A través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre la continuación del mismo, se garantizan condiciones de participación a las minorías...”*

*...Ninguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de Ley o de Acto Legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia.”*

### **\*Revisión y nueva ordenación**

El artículo 165 de la Ley orgánica del Congreso establece que cerrado el debate y aprobado el proyecto, por disposición de la Presidencia, pasa de nuevo al ponente o a otro miembro de la Comisión para la revisión, ordenación de las modificaciones y redacción del informe para el segundo debate. El informe lo suscribe su autor o autores, el Presidente y el Secretario de la Comisión.

### **\*Apelación de un proyecto negado**

La apelación de la Ley consiste en solicitar que se vuelva a revisar la decisión de negar un proyecto en su totalidad o de archivarlo definitivamente, y en su lugar se vuelva a dar el trámite de primer debate, en una comisión constitucional diferente a la que lo negó o archivó inicialmente.

*“Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, 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 de la decisión ante la plenaria de la respectiva Cámara.*

La apelación brinda la posibilidad a las plenarios de reconsiderar la decisión de las comisiones de no aprobar en primer debate un proyecto de Ley. La apelación como un recurso del derecho procedimental hace parte del derecho al debido proceso y, permite la revisión de decisiones tomadas por una primera autoridad, instancia u órgano por su superior jerárquico. En el procedimiento legislativo las plenarios integradas por todos los miembros de la respectiva Corporación pueden, previo concepto de una comisión accidental, decidir sobre la repetición o no del primer debate de un proyecto de Ley que ha sido negado o archivado por una comisión.

Cabe destacar lo analizado por la Corte Constitucional sobre este tema en la Corte Constitucional, Sentencia C-385 de 1997:

*“El examen por parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de Ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite de un lado que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no sólo su voluntad positiva de convertir en Ley un proyecto, sino*

*también la negativa de darle trámite. Y de otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no sólo presentar proyectos de Ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia.”*

### **\*Lapso entre debates**

Este requisito temporal del trámite legislativo ordena que entre el primer y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho (8) días y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Este requisito fue establecido en el [Acto Legislativo No.1 de 2003](#), Artículo 8.

Lo anterior refleja la gran importancia que tiene el respeto a este término, ya que su origen es constitucional.

La Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-203 de 1995.: “Las normas constitucional y legal citadas, buscan garantizar que los miembros del Congreso conozcan los proyectos que están en curso y por ello, el tiempo prudencial entre los debate pretende evitar que las normas se aprueben por el denominado “pupitrazo”. De igual manera, busca que la opinión pública se entere sobre los textos aprobados, para que puedan manifestarse y contribuir a los debates siguientes.

Agrego el alto tribunal en la Sentencia C-607 de 1992:

*“Los días a los que se refiere el artículo 160 de la Constitución son días calendarios, sin importar si son hábiles o no, pues la Ley orgánica del congreso contempla en el artículo 83 que todos los días son hábiles para las reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones.*

En la Sentencia C- 002 de 1006, enfatizó:

*“Los días deben ser completos, por lo cual para su cómputo no pueden ser contabilizados los días en que se produjeron los respectivos debates”*

*“Para efectos de contabilizar los días, no importa que el Congreso se encuentre en receso, pues lo que busca la norma es que los congresistas y la opinión pública conozcan el texto aprobado y este cometido se cumple aun cuando la Corporación está en receso. Además, en el caso de los congresistas, estos ejercen su función permanentemente, no siendo óbice el receso para no enterarse de los textos aprobados. De igual manera, si el receso no se contabilizara, se perderían legislativamente los primeros 15 días de los periodos, lo cual va en contra de los principios de eficiencia y celeridad de la función pública”*

### **\*Debates en plenarias**

Una vez un proyecto es aprobado por la comisión constitucional permanente pasa a la Plenaria de la corporación para segundo debate. En la plenaria se surte un trámite similar al que se adelantó en las comisiones, conservando las reglas especiales que ordenan la Constitución y la ley orgánica, de acuerdo a la clase de ley, sobre quórum, mayorías y votaciones.

### **\*Designación de ponentes y contenido de la ponencia para Debate en Plenaria.**

El artículo 174 de la Ley orgánica del Congreso, modificado por la [Ley 974 de 2005](#), consagra que para la designación del ponente para el segundo debate se sigue el procedimiento establecido en el artículo 150 de la misma Ley. El término para la presentación de las ponencias será fijado por la mesa directiva respectiva.

La Ley establece un lapso entre 5 a 15 días de acuerdo con la significación, volumen normativo de la propuesta y categoría de Ley. El ponente debe rendir el informe en el plazo designado por la mesa directiva y en caso de incumplimiento será reemplazado, con la respectiva notificación a los miembros de la Corporación en la próxima plenaria.

La ponencia debe consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo, no

hacerlo inhabilita a la Corporación para conocer del proyecto hasta el cumplimiento del requisito.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha manifestado que el incumplimiento de este requisito genera un vicio que es subsanable. Opera en este caso una adición de la ponencia, la cual debe, al igual que la ponencia inicial, cumplir con el requisito de la publicidad y para cumplirlo se puede recurrir a cualquier medio mecánico, para efectos de agilizar el trámite, pero sin perjuicio de la publicación posterior en la Gaceta del Congreso. En la [Sentencia C-1039 de 2004](#) se lee:

*“...ii) que su finalidad es la de permitir a los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas fueron rechazadas, para garantizar su participación activa en el desarrollo del proceso legislativo iii) que la omisión en que pueda incurrirse no implica necesariamente que se vicie el trámite legislativo, pues dicha omisión podrá ser subsanada con la inclusión en la ponencia de las menciones que hagan falta, sin que pueda procederse al análisis de la misma en plenaria hasta tanto dicha inclusión no se haya efectuado iv) que en relación con la ponencia misma la Ley 5ª establece que ésta podrá bien ser publicada bien, para agilizar el debate, distribuida por cualquier medio mecánico sin perjuicio de su posterior reproducción en la Gaceta del Congreso.”*

El ponente debe explicar sucintamente la significación y el alcance del proyecto de Ley, posteriormente podrán intervenir los demás oradores. La ponencia termina con una de las clases de proposiciones, ya estudiadas en el trámite en comisiones. Si la proposición es de debatir el proyecto y es aprobada, se discute globalmente a menos que un Ministro o cualquier miembro de la cámara soliciten su discusión separada por artículos.

### **\*Diferencias entre el texto aprobado en Plenaria y el texto aprobado en la comisión**

Entre el texto aprobado en la comisión y el aprobado en la plenaria se presentan, eventualmente, discrepancias. Estas diferencias no pueden corresponder a asuntos nuevos, no aprobados o negados en la comisión permanente, en primer debate. En caso de presentarse esta situación, la

Plenaria debe remitir el proyecto a la comisión y ésta decidirá sobre si reconsidera o no el tema.

En cuanto al tema nuevo, la Corte Constitucional ha considerado que la relación temática entre un asunto y otro para que no se considere tema nuevo, debe ser clara, específica, estrecha, necesaria o evidente y no simplemente remota, distantes o meramente tangenciales. Estos aspectos de trámite se Corte Constitucional han sido tratados en varias jurisprudencias entre las que se destacan las [C-801 de 2003](#), [C-1092 de 2003](#) y [C-332 de 2005](#):

*“(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.”*

En lo relacionado a los textos no aprobados o negados, su consagración es manifestación del principio de consecutividad, según el cual para que un proyecto sea considerado Ley de la República debe ser aprobado en cuatro (4) debates; si un tema es negado o no aprobado en la comisión permanente no se cumple el requisito constitucional ni legal, generando la inconstitucionalidad de la Ley por vicios procedimentales.

#### **\*Introducción de modificaciones, adiciones o supresiones**

[El artículo 160](#) inciso 2 de la Constitución Política establece que durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir las modificaciones, adiciones o supresiones y estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la comisión permanente en los términos del artículo 178 de la Ley Orgánica del Congreso.

Esta posibilidad es la manifestación del principio de identidad relativa, que permite que en el trámite legislativo se introduzcan modificaciones y adiciones, que si bien son llamados “textos nuevos”, deben guardar una

relación estrecha con los ya aprobados. Por la importancia del tema se presentan algunas de las sentencias que ilustran los criterios constitucionales sobre el tema:

Corte Constitucional, [sentencia C-305 de 2004](#):

*“...La razón de ser de esta facultad que se reconoce a las plenarias de las cámaras legislativas obedece a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la Ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales. Adicionalmente, la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa, condujo al constituyente a diseñar un procedimiento para la expedición de las Leyes más ágil que el previsto en el régimen constitucional anterior”.*

Corte Constitucional, [sentencia C-277 de 2007](#):

*En cuanto al principio de consecutividad, se mantiene rígido, es decir los cuatro debates deben ser sucesivos, de tal manera, que la aplicación coordinada de los principios de identidad y de consecutividad se manifiesta con la exigencia de identidad o conexidad entre los cambios introducidos y las materias que se consideraron en los anteriores debates. Con ello se permite que las plenarias puedan introducir cambios al texto aprobado en las comisiones constitucionales.*

Corte Constitucional, [sentencia C-305 de 2004](#)

*“...En virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de Ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias.”*

De igual manera, las modificaciones, adiciones o supresiones deben respetar el principio de unidad de materia, según el cual las Leyes deben versar solo sobre un tema o sobre temas que se encuentren en una relación directa o estrecha.

La Corte Constitucional en la [sentencia C-308 de 2007](#) explicó:

*“La Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de Ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia...”*

*“...Un proyecto de Ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.”*

En conclusión la introducción de modificaciones a un proyecto de Ley, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional, debe cumplir dos requisitos:

-  **QUE LOS CAMBIOS SE REFIERAN A TEMAS TRATADOS Y APROBADOS EN PRIMER DEBATE**
-  **QUE LOS TEMAS INTRODUCIDOS GUARDEN ESTRECHA RELACIÓN CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO.**

A su vez, la posibilidad de introducción de modificaciones, adiciones o supresiones, genera una consecuencia lógica: la aprobación de textos diversos por las plenarios, que deben ser conciliados a través de la figura de las comisiones accidentales de conciliación.

Las comisiones accidentales de conciliación son reguladas constitucionalmente en el artículo 161 y por la Ley 5 de 1992 en el artículo 186. Están conformadas por un número igual de Senadores y Representantes a la Cámara y les corresponde a los presidentes de las Corporaciones

integrarlas. La comisión debe conciliar los textos diversos y definir por mayoría, en el término que fijen los presidentes.

Para efectos de cumplir con el requisito de publicidad se debe publicar el texto conciliado, por lo menos con un día de anticipación del debate. Si después de la repetición del segundo debate, persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

Señala la Corte Constitucional en la [Sentencia C-198 de 2001](#), que la facultad de las comisiones accidentales de conciliación se limita a unificar los textos divergentes. *“Las comisiones accidentales, al conciliar los textos disímiles, bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad”*

Los lineamientos constitucionales sobre las modificaciones y las comisiones de conciliación son de gran importancia para el trámite legislativo, pues su acatamiento disminuye el riesgo de viciar la actuación. Entre las numerosas sentencias que han tratado estos temas se destacan la [C-282 de 1997](#), [C-198 de 2002](#), [C-551 de 2003](#) y [C-305 de 2004](#), conforme a las que también se pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras, por el contrario no están facultados para:

- ❖ **REDACTAR ARTÍCULOS IMPLÍCITOS, QUE INDIQUE POR EJEMPLO QUE SE ENTIENDEN APROBADOS TODOS LOS ARTÍCULOS FRENTE A LOS CUALES NO HUBO DIVERGENCIAS.**
- ❖ **REDACTAR ARTÍCULOS QUE NO GUARDEN UNIDAD TEMÁTICA CON LO DEBATIDO Y APROBADO POR LAS COMISIONES.**
- ❖ **CONCILIAR ARTÍCULOS QUE NO HAYAN SIDO ABORDADOS POR LAS PLENARIAS DIRECTA O INDIRECTAMENTE.**
- ❖ **SUSTITUIR O LLENAR CON SU ACTUACIÓN EL VACIO PRODUCIDO POR LA FALTA DE APROBACIÓN PREVIA DURANTE EL PRIMER DEBATE, POR PARTE DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL PERMANENTE.**

En relación a estos aspectos también se destacan las sentencias [C-702 de 1999](#), [C-501 de 2001](#), [C-760 de 2001](#), [C-642 de 2002](#), [C-313 de 2004](#).

### **\*Enmiendas en Segundo Debate**

En el curso del segundo debate pueden presentarse tres tipos de enmiendas.

#### *A) ENMIENDAS A LA TOTALIDAD*

Proponen un texto alternativo al aprobado en la comisión, en caso de ser aprobadas se debe dar traslado de esta a la comisión correspondiente para que sea acogida en primer debate.

#### *B) ENMIENDAS PARCIALES*

Contienen un cambio del articulado no sustancial con relación al proyecto en general, por lo que se sigue el trámite constitucional.

#### *C) ENMIENDAS SIN TRÁMITE PREVIO*

Corresponden a enmiendas que no fueron consideradas en primer debate y tienen como finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. No se pueden considerar las enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de apelación.

### **\*Devolución del proyecto a comisión**

Finalizado el debate del proyecto, si como consecuencia de las enmiendas aprobadas o de la votación del articulado, el texto es incomprensible, confuso o tautológico, la presidencia de la respectiva cámara, por iniciativa propia o a petición razonada de algún congresista, debe enviar el texto aprobado a una comisión accidental para que esta en el plazo de 5 días, efectúe una redacción armónica. El texto final se somete a votación de la plenaria que puede aprobarlo o rechazarlo, sin que con ello se reabra el debate ya concluido.

### **\* Informe final**

El ponente debe redactar un informe final en los 5 días siguientes a la finalización del debate. El informe se remite a la otra cámara y debe contener las modificaciones, adiciones y supresiones, así como el texto definitivo con las explicaciones pertinentes.

### **\*Remisión del proyecto de una cámara a otra**

Concluido el trámite en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República, según el caso, se finalizan los dos (2) primeros debates y el proyecto está listo para hacer tránsito a la otra Corporación, donde se deben cumplir los otros dos (2) debates restantes, en comisión y plenaria, con las mismas reglas expuestas anteriormente.

La Constitución Colombiana y la Ley orgánica del Congreso estipulan como requisito dentro del trámite legislativo que entre la terminación del debate en una cámara y su inicio en la otra deben transcurrir por lo menos 15 días. Sobre este tema se explicó anteriormente la interpretación que debe dársele a los términos y la finalidad, para cumplir el requisito de publicidad. Los días son calendarios y se contabilizan completos y se contabilizan los días de receso. El concepto de “transcurrir” debe entenderse como que los días pasen, se cumplan. Ejemplo, si el proyecto se aprobó en una de las Corporaciones el día 1 del mes deben transcurrir los días 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, para que se pueda iniciar el debate en la otra.

El término de los 15 días entre la finalización del debate en una Corporación y su inicio en la otra no se aplica a los proyectos con solicitud de urgencia del gobierno nacional, pues la deliberación conjunta de las comisiones de Cámara y Senado elimina el tránsito entre una Corporación y otra.

### **\*Sanción presidencial**

El [artículo 165](#) de la Constitución Política de Colombia contempla que una vez aprobado el proyecto por ambas cámaras pasará al gobierno para su sanción.

El Presidente podrá optar por una de las siguientes alternativas: dispondrá su promulgación o lo objetará.

### **\*Objeción presidencial**

La objeción puede ser por inconveniencia o inconstitucionalidad, a su vez puede ser total o parcial. La objeción por inconveniencia se presenta cuando el gobierno considera que no debe sancionarlo por razones diferentes a su inconstitucionalidad.

La objeción por inconstitucionalidad obedece a que el gobierno considera que la Ley quebranta uno o más artículos de la Constitución.

El gobierno de acuerdo con lo establecido en el [artículo 166](#) de la CP dispone de unos términos para presentar las objeciones de acuerdo al número de artículos del proyecto de Ley. Si no se devuelve el proyecto en estos términos, le corresponde al Presidente sancionarlo y promulgarlo

NUMERO DE ARTICULOS	DIAS PARA OBJETAR
1 a 20	6
21 a 50	10
Más de 50	20

#### **\*TRAMITE DE LA OBJECIÓN**

En caso de presentarse objeción por inconveniencia se devuelve el proyecto a las Cámaras a segundo debate. El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

En caso de las objeciones por inconstitucionalidad, si las cámaras optan por el recurso de insistencia, es decir persisten en la aprobación del proyecto, éste pasa a la Corte Constitucional, para que dentro de los seis días siguientes decida sobre la exequibilidad.

Si la Corte lo declara constitucional, el Presidente debe sancionar el proyecto. Si se declara inconstitucional, el proyecto se archiva. En caso de ser declarado parcialmente inexecutable, se envía a la Cámara de origen, se oye el Ministro del ramo y se rehacen e integran las disposiciones atendiendo los dictámenes de la Corte. Una vez cumplido este se reenvía a la Corte para un fallo definitivo.

Cuando una de las cámaras declara infundadas las objeciones del gobierno y la otra las considera fundadas, se archiva el proyecto.

En el caso de que el Presidente de la República no cumpla con el deber de sancionar las Leyes en los términos y condiciones ya explicados, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso.

### **\*Promulgación y Publicación**

La promulgación tiene lugar después de la sanción Presidencial. Con la promulgación finaliza el trámite de formación de la Ley o su expedición, entendida como la formulación de la materia. La publicación de la Ley no hace parte del trámite legislativo, pues es un trámite a cargo del gobierno y tiene por objeto cumplir con el requisito de publicidad de la Ley.

El principio de publicidad busca que la Ley sea conocida por todos y comience a producir efectos jurídicos. La publicación es un requisito para su oponibilidad, más no para su existencia; la Ley existe desde su promulgación pero solo empieza a producir efectos jurídicos con su publicación, que en el caso colombiano debe ser por escrito y en el "Diario Oficial".

Vale destacar lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre estos temas en las sentencias [C- 084 de 1996](#) y [C-957 de 1999](#).

"...la publicación de la Ley presupone su existencia y configura como forma de publicidad de la misma, aspecto trascendental de su eficacia, toda vez que, el acto de publicación de la Ley, se evidencia como "requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad). Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la Ley no excusa su incumplimiento, puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados, para luego exigir su cumplimiento."

En cuanto a la vigencia de la Ley, no se le puede confundir con la promulgación, pues si bien la regla general es que la Ley comienza a regir con su promulgación, el legislador por autorización de la Constitución puede estipular que la vigencia no coincida con esta fecha.

A la par, la [Sentencia C-215 de 1999](#) señaló:

"La potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la Ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la Ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una Ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la Ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias."

Como consecuencia de lo anterior, el trámite legislativo finaliza con la promulgación, a partir de la cual se puede hablar de una norma válida o existente, pero no oponible, pues para ello se requiere que sea publicada y que esté en vigencia, fenómenos que generalmente coinciden, pero que es posible por disposición del legislador o el ejecutivo facultado, que se difiera la vigencia en el tiempo.

De esta forma, finaliza el trámite de una ley. Ahora bien, las clases de leyes y el control constitucional son temas cuya cardinal importancia presta mérito para dos nuevas publicaciones, que la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa aspira presentar a consideración del Congreso y los ciudadanos durante el año 2016.

## VIDEOS

- ✚ "ESTRUCTURA INTERNA Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA"



- ✚ "CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA"



Congreso de la República  
Cámara de Representantes

**Guía Básica de la Estructura y Funciones del Congreso de la República  
de Colombia y el Proceso Legislativo**

---

Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa  
Diana Patricia Vanegas López  
Enero de 2016