

IV COLECCIÓN OBSERVANDO EL PAÍS:
MANUAL CIUDADANO PARA CONOCER Y
PARTICIPAR EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY Y DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Observatorio
Legislativo



Hanns
Seidel
Stiftung



Equipo autores Universidad del Rosario:

Sebastián Senior Serrano

Paola Marcela Iregui Parra

María Alejandra Vargas Corredor

Practicantes del Observatorio Legislativo:

Yandra Alejandra Borda Garzon

Nicole Santisteban Forero

Diseño:

Bibiana Iregui Barrera

Primera edición

Bogotá, D.C. Diciembre de 2023

Este documento se desarrolla en el marco de las actividades del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y es publicado gracias al apoyo de la Hanns Seidel Stiftung. Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene, constituyen las posturas de los autores y no comprometen, ni necesariamente representan, el pensamiento de la Universidad del Rosario ni de la Hanns Seidel Stiftung.

Escríbenos a: o.legislativo@urosario.edu.co

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de hacer seguimiento a la actividad del Congreso de la República y acercar este importante órgano a la Academia, se creó en el año 2005 el Observatorio Legislativo en la Universidad del Rosario. Con el paso del tiempo, el Observatorio se ha convertido en un canal de contacto entre este órgano y la Universidad, con el que se ha logrado hacer partícipe a la Academia en el proceso de formación de leyes y participar en los debates de especial relevancia para el país, al igual que atender las solicitudes de los Congresistas para contribuir desde el componente técnico a las diferentes iniciativas legislativas. También se han implementado actividades para acercar a la ciudadanía en general con el legislador.

Como parte de esa labor pedagógica, el Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, con el apoyo de la Hanns Seidel Stiftung, ha diseñado la colección titulada "Observando el país", con el fin de hacer pedagogía sobre diversas temáticas relacionadas con el Estado colombiano, la democracia y los derechos. En esta oportunidad los fascículos tienen el objetivo de instruir de manera didáctica y sencilla, a los lectores en temas relacionados con el Congreso de la República y los mecanismos para participar en las diferentes instancias que tiene. Esperamos sea un material útil para facilitar el acceso a la información y materializar la participación ciudadana.

Agradecemos a la Hanns Seidel Stiftung por su apoyo incondicional en las 4 versiones que integran la colección.

Paola Marcela Iregui Parra
Directora Observatorio Legislativo.

INDICE

01	Bienvenida	5
02	Principios del trámite legislativo	8
	Principio democrático	8
	Principio mayoritario	8
	Principio de publicidad	8
	Principio de pluralismo político	8
	Principio de unidad de materia	9
	Principio de consecutividad	9
	Principio de identidad flexible	9
03	Discusión y aprobación de proyectos	10
	Si el proyecto se radica en Senado	10
	Si el proyecto se radica en Cámara	11
	Explicación del trámite de los proyectos	12
	Iniciativa	12
	Radicación y reparto	12
	Tiempo para discutir un proyecto de ley	12
	Ponencias	13
	Debates	14
	Espacios de participación ciudadana	16
04	Conciliación	17
05	Mayorías para tomar una decisión y diferencias en el trámite según el tipo de ley	18
	Leyes que otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República	19
	Leyes orgánicas	19
	Leyes estatutarias	19
	Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo	20
	Leyes que establezcan límites y regulaciones especiales sobre San Andrés	20
	Leyes que reserven al Gobierno	20
	Leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales	20
	Proyectos acto legislativo en segunda vuelta	21
	Leyes que convoquen a consulta popular	21

INDICE

	Leyes que convoquen a referendos constitucionales	
	Leyes amnistía e indultos por delitos políticos	21
06	Casos especiales	22
	Control previo y automático	22
	Control posterior y automático	23
07	Sanción y promulgación	24
08	Paso a paso	26
	Preguntas y respuestas frecuentes	27
	Bibliografía	33



BIENVENIDOS/AS AL SEGUNDO FASCÍCULO DE ESTA COLECCIÓN

En este segundo capítulo, les invitamos a explorar las complejidades y matices del proceso legislativo en Colombia. Representa un paso para responder la pregunta ¿Cómo se hacen las leyes? Así, se presentan los principios rectores que dan forma a la creación de leyes y se profundiza en el trámite legislativo, desglosando el camino desde la iniciativa hasta la aprobación, destacando dónde puede haber participación ciudadana.

Se analizan las mayorías para la toma de decisiones legislativas y su variación según el tipo de ley, desde leyes especiales hasta aquellas relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo. Señalando en casos especiales el control automático que tienen algunas leyes como las aprobatorias de tratados internacionales, hasta proyectos de acto legislativo en segunda vuelta.

Este fascículo no solo es un recorrido por el proceso legislativo, sino una invitación a entender cómo las ideas se transforman en leyes, cómo la voluntad colectiva se plasma y cómo cada paso es vital para el tejido democrático de nuestro país.



01

INTRODUCCIÓN

La función legislativa y la de constituyente derivado están en cabeza del Congreso de la República, y para ejercerlas deben observarse las reglas previstas en la Constitución, la Ley 5a de 1992 y su interpretación por parte de la Corte Constitucional. En el presente fascículo se explicará dicho procedimiento.



02 PRINCIPIOS DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

El trámite legislativo está regulado por la Constitución y por la Ley 5a de 1992, y de esas normas la Corte Constitucional ha deducido algunos principios que también deben ser respetados por el Congreso al discutir y aprobar proyectos de ley. Dichos principios son los siguientes:

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Este principio se manifiesta en todas las funciones del Congreso, y en lo que respecta al trámite legislativo se materializa de diversas maneras tales como los debates, la participación, la decisión y las condiciones de transparencia. De él se derivan tres principios aún más concretos:

1

Principio mayoritario

Tiene como fundamento el artículo 146 de la Carta Política e implica que las decisiones del Congreso tienen que reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión, lo que a su vez es una garantía del principio de representación. Lo anterior debe acompañarse del respeto por los sectores minoritarios, quienes deben poder participar de la deliberación y decisión sobre los proyectos de ley, especialmente en los temas más importantes. Por este motivo, la Constitución y la ley exigen mayorías calificadas para los proyectos más relevantes (leyes estatutarias, orgánicas, actos legislativos, entre otros).

2

Principio de publicidad

El sustento de este principio son los artículos 144 y 157 de la Carta Política, e impone que el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias del Senado y la Cámara se dé a conocer oportunamente a los miembros del Congreso y a la sociedad en general (sentencia C-298 de 2016).

3

Principio de pluralismo político

Propugna porque en el proceso de funcionamiento de las cámaras y sus comisiones se garantice la participación de las diversas políticas en las etapas que componen el procedimiento legislativo. En ese sentido, se debe garantizar que la presentación de proyectos de ley, la interposición de enmiendas, la elaboración, presentación y exposición de informes de ponencia, la solicitud de confirmación del quórum, la participación con voz en las sesiones de cámaras y comisiones, sean posibilidades de actuación de las fuerzas minoritarias en el procedimiento legislativo (sentencia C-141 de 2010).



PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

Su origen son los artículos 158 y 169 de la Constitución, y consiste en que todo proyecto de ley debe versar sobre una sola materia. De esta forma se garantiza que las normas guarden coherencia interna y claridad, a la vez que se protege el principio democrático ya que se evita que el Congreso caiga en discusiones que carecen de relación con el tema. La conexidad entre el objeto del proyecto de ley y las disposiciones que la desarrollan debe ser temática, causal, teleológica y sistemática (ver la sentencia C-124 de 2022), requisitos que tratándose de la ley del Plan Nacional de Desarrollo se evalúan de manera diferente ya que dicha norma es multitemática (ver, por ejemplo, la sentencia C-030 de 2021).



PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

Este principio se deriva del artículo 157 de la Constitución e implica que toda ley debe haber sido discutida en los 4 debates correspondientes, o en 3 debates en caso de haber habido sesiones conjuntas de las comisiones, y en ese proceso la totalidad del articulado debe debatirse y votarse por las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias (ver sentencia C-261 de 2022).



PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE

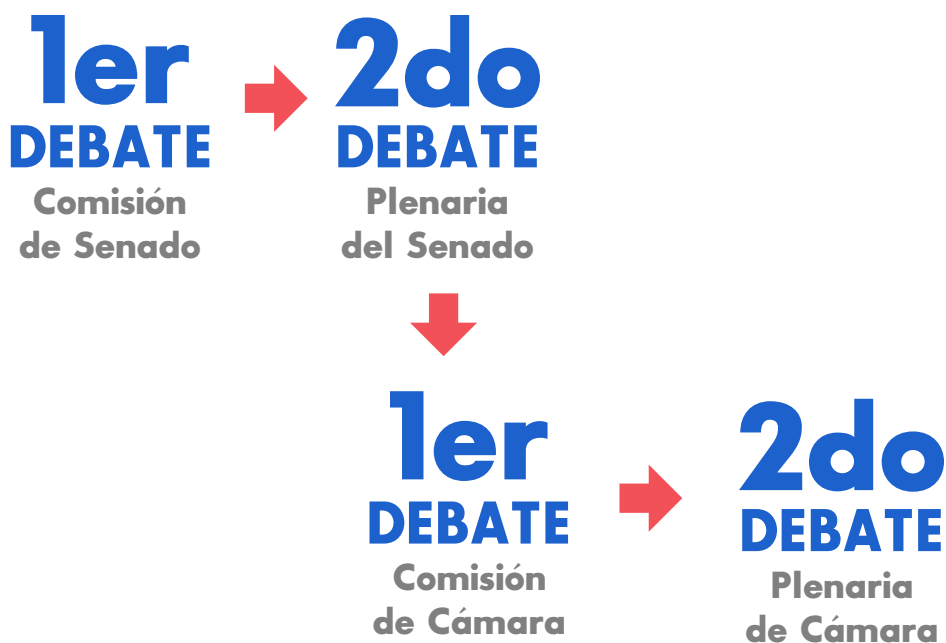
Este principio, que tiene sustento en los artículos 157 y 160 de la Carta Política, supone que un proyecto de ley debe guardar su esencia durante los 4 debates. Ello no significa que esté prohibido modificar, adicionar o suprimir su contenido, sino que cualquier cambio que se le introduzca debe guardar relación temática con los aspectos discutidos y aprobados en primer debate (ver sentencia C-261 de 2022).

03

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS

Una vez el proyecto de ley o de acto legislativo es radicado, se surte un proceso dentro de cada una de las cámaras para lograr su discusión y posterior aprobación. En principio, para que un proyecto se convierta en ley, debe tener 4 debates así:

SI EL PROYECTO SE RADICA EN SENADO



SI EL PROYECTO SE RADICA EN CÁMARA



Dato: Los proyectos de acto legislativo, a diferencia de otros tipos de proyectos de ley, requieren 2 vueltas para su aprobación, es decir, requiere 8 debates que deben hacerse en máximo 2 periodos legislativos continuos.

Así, si el proyecto es radicado en Cámara de Representantes, será en la secretaría general, en la mesa directiva y en la comisión legal correspondiente de la Cámara de Representantes donde se surten los primeros pasos.

Dato importante: Aunque en principio los proyectos se pueden radicar en cualquiera de las dos cámaras a elección de quien radique, cuando se trate de proyectos de ley relacionados con tributos, presupuestos y gastos deben ser presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes; si el proyecto versa sobre relaciones internacionales, debe ser radicado en la Secretaría del Senado.

A CONTINUACIÓN, EXPLICAREMOS CÓMO ES EL TRÁMITE DE LOS PROYECTOS:

01 INICIATIVA

De acuerdo con la Constitución Política tienen iniciativa legislativa para radicar proyectos de ley todos los congresistas, el Gobierno Nacional y un 5% de los ciudadanos del censo electoral. También pueden radicar proyectos de ley las Altas Cortes, la Fiscalía General de la Nación, los Órganos Autónomos y el Consejo Nacional Electoral, pero exclusivamente en los asuntos que son propios de sus materias y competencias.

02 RADICACIÓN Y REPARTO

Radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado o de la Cámara de Representantes, la mesa directiva correspondiente le asigna un número al proyecto, seguido del año en que se radica y la inicial o el nombre de la cámara en la que fue radicado, ejemplo: Si el proyecto se radica en Cámara de Representantes y el número que sigue disponible en orden de radicación es el 002, el proyecto será numerado como "Proyecto de Ley 002 de 2023 Cámara".

Asignado el número, la Mesa Directiva ordena su publicación en la Gaceta del Congreso y lo reparte a

la comisión legal que corresponda, esta decisión depende de la temática del proyecto y las normas que contenga. Por ejemplo, si se trata de un proyecto que pretende regular el núcleo esencial de un derecho fundamental, será enviado a la Comisión Primera de la Cámara o el Senado.

Acá puede consultar todas las gacetas del Congreso:

www.svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/

03 TIEMPO PARA DISCUTIR UN PROYECTO DE LEY

A partir de su radicación, la regla general es que un proyecto de ley debe surtir todo su trámite y aprobación en máximo dos legislaturas. Una legislatura es la denominación que se le da al período de tiempo que va entre el 20 de julio de un año y el 20 de junio del año inmediatamente siguiente, que es el tiempo de trabajo ordinario del Congreso de la República.

Una legislatura se compone de dos períodos legislativos, el primero de estos va del 20 de julio al 16 de diciembre del mismo año y el segundo irá del 16 de marzo al 20 de junio del mismo año.

Ahora bien, el Congreso puede ser citado a debatir por fuera de estos períodos de tiempo en lo que se denomina citación a sesiones extraordinarias, las cuáles podrán ser convocadas por el Gobierno Nacional. En estas sesiones extraordinarias se podrán discutir todo tipo de proyectos, excepto actos reformativos de la Constitución Política y proyectos de ley estatutaria.

***Dato:** En el caso de los actos legislativos, estos deben ser aprobados en un máximo de dos períodos legislativos que podrán ser de una legislatura u otra, pero que deben ser consecutivos.

04

PONENCIAS

Una vez llega el proyecto a la comisión constitucional correspondiente, la mesa directiva de dicha comisión **designará uno o más ponentes** a quienes les corresponde realizar la ponencia en un término definido también por la Mesa Directiva. Dicha ponencia será publicada en la gaceta y puede ser en tres sentidos:

1

Ponencia positiva, sin modificaciones:

En este caso el o los ponentes comparten el texto propuesto por los autores del proyecto y en ese sentido, proponen a la comisión que el proyecto se aprueba tal y como fue radicado.

2

Ponencia positiva con modificaciones:

En este caso el o los ponentes tiene ciertas diferencias con el texto radicado por los autores, por lo que sugieren algunos cambios y proponen a la comisión que el proyecto sea aprobado con las modificaciones planteadas.

3

Ponencia negativa:

En este caso, el o los ponentes, discrepan por completo con el proyecto radicado, dichas razones son expuestas en la ponencia y por tanto proponen a la comisión que archiven el proyecto por resultar inconveniente, ilegal o inconstitucional.

Cuando son 2 o más los ponentes designados, existe la posibilidad de que se presenten 2 o más ponencias en diferentes sentidos. Si las ponencias son positivas, se discutirá aquella que fue radicada primera en el tiempo, si por el contrario, hay una ponencia negativa y otra positiva (con o sin cambios), siempre se discutirá y votará en primer lugar la ponencia negativa de archivo.

***Dato:** Un proyecto de ley puede ser retirado por su autor, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresional.

05

DEBATES

01. DISCUSIONES EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN:

Publicada la ponencia en la gaceta oficial, el proyecto es incluido en el orden del día de la comisión y llegado su turno inicia la discusión y posterior aprobación.

El debate empieza con el ponente sustentando su ponencia, solventando preguntas e invitando a la comisión a aprobar la ponencia. Posteriormente, se da inicio al debate de la ponencia en términos generales y se procede con su aprobación. Si la ponencia aprobada es una ponencia de archivo, se votará y si el resultado es favorable, se archiva el proyecto y se continúa con el siguiente en el orden del día.

Por otra parte, si la ponencia aprobada es positiva (con o sin modificaciones) se lee y discute el proyecto artículo por artículo e incluso inciso por inciso si algún miembro de la comisión lo solicita, e inicia la discusión que, en todo caso, también puede realizarse por grupos de artículos.

En esta oportunidad, y hasta antes de que se cierre la discusión, cualquier congresista, miembro o no de la comisión en la que se está realizando el debate, puede presentar enmiendas o proposiciones, esta figura se utiliza para modificar, eliminar o adicionar artículos al proyecto.

Finalizada la discusión, se procederá con la votación del articulado del proyecto y de las proposiciones presentadas y si este cumple con las mayorías requeridas continuará su trámite en la plenaria correspondiente.



Ojo: pese a que en la discusión se permite la participación de otros congresistas, los únicos que pueden votar son los miembros de la comisión dónde se está discutiendo el proyecto.

***Dato:** en algunas ocasiones, las comisiones permanentes y homólogas (por ejemplo, las dos comisiones primeras de ambas cámaras) pueden reunirse y sesionar conjuntamente para aprobar proyectos, esto se conoce como sesiones conjuntas y ocurren por disposición legal o por solicitud del gobierno para avanzar más rápido en los proyectos de su interés.

02. DISCUSIONES EN SEGUNDO DEBATE EN PLENARIAS:

***Dato:** Entre el primero y segundo debate debe haber un lapso no inferior a ocho (8) días.

La designación de ponentes y rendición de ponencias para segundo debate, es decir, para el debate en plenarios, sigue las mismas reglas de los debates en comisión, con excepción de que la ley establece un término de entre 5 y 15 días para presentar ponencia, dicho término es fijado por la mesa directiva.

En este evento también el ponente, o ponentes, es libre de presentar ponencia de tipo positivo, negativo o con modificaciones. Estas, a diferencia de las ponencias para primer debate, las elaborarán teniendo en cuenta el texto del proyecto aprobado en primer debate.

El ponente iniciará explicando de qué se trata y cuál es el alcance del proyecto. Luego empezará el debate y en el podrán participar todos los congresistas para posteriormente votar la proposición con que termina la ponencia. Si la proposición con la que termina el informe es negativa y resulta aprobada, el proyecto se archivará; si la proposición con la que termina el informe fuere positiva y aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva plenaria pida que la discusión sea de alguno o algunos artículos de manera separada.

En este paso es dónde encuentra aplicación del ya explicado principio de identidad flexible y en ese sentido, la plenaria debe guardar cuidado con lo que se apruebe y que sea discordante con lo discutido y aprobado en la comisión. Si en todo caso, se encuentra que lo aprobado en plenaria discrepa mucho con lo aprobado en comisión, o se presenten razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma comisión para su reexamen definitivo.

Finalizada la discusión se procede con la votación y aprobado el proyecto, el presidente de la cámara en la que esté el proyecto, lo remitirá al Presidente de la otra Cámara para que surta los 2 debates faltantes. Si el proyecto no cumple con los votos necesarios, será archivado.

Entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse de forma simultánea el segundo debate en cada una de las Cámaras.



06

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Tanto en el primer como en el segundo debate se pueden dar espacios de participación a la ciudadanía. Esto puede suceder de varias formas:



POR INICIATIVA CIUDADANA:

Cualquier ciudadano puede dirigir comunicaciones o escritos a un congresista con el fin de dar a conocer su postura sobre determinado proyecto de ley.

En ese sentido, toda persona u organización puede enviar mediante correo electrónico, o físico, a la dirección y ubicación del ponente, de cualquiera de los congresistas de la comisión en la que se está dando la discusión, o de cualquiera de los congresistas de la plenaria que eventualmente discutirá la iniciativa en plenaria, dicha perspectiva frente a cualquier proyecto.



POR INICIATIVA DE LOS CONGRESISTAS:

Los congresistas, en primer o segundo debate de un proyecto, sean ponentes o no, pueden proponer la realización de audiencias públicas en relación con el proyecto de ley de interés. Ello lo hacen mediante una proposición que radican en la respectiva mesa directiva, de la comisión o la plenaria, en la que solicitan que se agende una sesión a la que serán invitados personas, organizaciones, empresas y entidades, que tengan interés en el asunto, para que se manera verbal, o por escrito, brinden una opinión sobre el proyecto de ley.

04

I CONCILIACIÓN

Aprobados los proyectos por cada una de las cámaras, existe la posibilidad de que los textos sean diferentes, por lo que se ordenará la creación de una comisión de conciliadores conformada por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. (Artículo 161, Constitución Política).

De esta conciliación surge un texto que debe someterse a la votación de cada una de las plenarios de forma separada. Si pese a ello las diferencias persisten, se entenderán negados los artículos en los que no haya consenso, a menos de que fueren fundamentales para la ley que se piensa expedir, caso en el cual, se archivará el proyecto.



05

MAYORÍAS PARA TOMAR UNA DECISIÓN Y DIFERENCIAS EN EL TRÁMITE SEGÚN EL TIPO DE LEY

Por regla general, las decisiones sobre proyectos de ley se adoptan por mayoría simple (la mitad más uno de los asistentes a la sesión). Sin embargo, en algunos casos la Constitución y la ley exigen que ciertas normas sean aprobadas por mayoría absoluta (la mitad más uno de los miembros de la comisión y/o cámara), o exigen que ciertos tipos de normas tengan control automático de constitucionalidad, pudiendo ser este previo o posterior a la promulgación de la norma, o que sus debates sean surtidos en un máximo de tiempo específico.

La regla general son las leyes ordinarias, que no exigen el cumplimiento de requisitos especiales para su expedición y vigencia, obedecen a materias residuales. Surten el trámite común, sin ningún tipo de control automático de constitucionalidad. Sin embargo, hay muchas otras leyes especializadas con trámites y mayorías diferenciadas:





LEYES QUE OTORGUEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (ART. 150, NUM. 10 DE LA CP).

En estas se despoja temporal y materialmente al congreso como titular de la función legislativa (máximo 6 meses) para que el Presidente expida Decretos con fuerza de ley por un tiempo y para una materia determinada por el mismo Congreso. No se pueden usar para expedir normas de tipo estatutario, orgánico, tributos o códigos de derecho. La iniciativa de estas es exclusiva del Gobierno Nacional y requieren mayoría absoluta para ser aprobadas.

LEYES ORGÁNICAS (ART. 151 DE LA CP).

De fuerza normativa igual a las estatutarias, condicionan la expedición de otras leyes y rigen la actividad administrativa. Organizan el sistema legal y son omnicomprensivas, sus materias están en el artículo 151 de la Constitución Política. Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.



LEYES ESTATUTARIAS (ART. 153 DE LA CP).



Son de mayor fuerza, integran el bloque de constitucionalidad en sentido amplio y son criterio de interpretación en el control constitucional de otras leyes. Sus materias se pueden encontrar en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y algunas reglas sobre su procedimiento en los artículos 117 y 121 de la Ley 5 de 1992. Requieren mayoría absoluta, ser discutidas en una legislatura, y tienen control previo y automático de constitucionalidad. Tanto el texto de la Ley, como la sentencia que la controla se convierten en fuentes de interpretación de la misma.

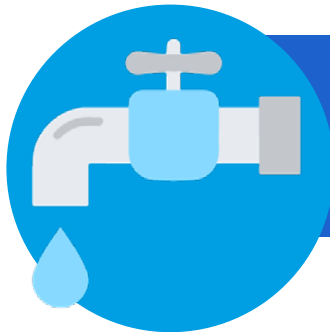


LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (ART. 341 DE LA CP).

Esta ley debe ser presentada por el Gobierno Nacional dentro de los primeros seis meses posteriores al inicio del período presidencial (entre el 7 de agosto y 7 de febrero del año siguiente). Así mismo, el Congreso tiene un término máximo de 3 meses para aprobarla en sus 4 debates.

LEYES QUE ESTABLEZCAN LÍMITES Y REGULACIONES ESPECIALES SOBRE SAN ANDRÉS (ART. 310 DE LA CP).

Estas leyes requieren mayoría absoluta para su aprobación.



LEYES QUE RESERVEN AL GOBIERNO LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS Y DE SERVICIOS PÚBLICOS POR RAZONES DE SOBERANÍA O INTERÉS SOCIAL (ART. 365 DE LA CP).

Estas leyes requieren mayoría absoluta para su aprobación.

LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS O CONVENIOS INTERNACIONALES (ART. 150, NUM. 10 DE LA CP).

Una vez aprobadas y sancionadas por el Presidente de la República, estas leyes requieren control automático y posterior por parte de la Corte Constitucional.



PROYECTOS ACTO LEGISLATIVO EN SEGUNDA VUELTA (ART. 375 DE LA CP).

Como se indicó antes, estos proyectos deben surtir dos vueltas (de 4 debates cada una) en un máximo de dos períodos legislativos. En su segunda vuelta la mayoría requerida para su aprobación será absoluta. Adicionalmente, no tienen lugar a objeciones presidenciales.



LEYES QUE CONVOQUEN A CONSULTA POPULAR PARA APROBAR O NO LA REALIZACIÓN DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (ART. 376 DE LA CP).

Estas leyes requieren mayoría absoluta para su aprobación.

LEYES QUE CONVOQUEN A REFERENDOS CONSTITUCIONALES (ART. 378 DE LA CP).

Estas leyes requieren mayoría absoluta para su aprobación.



LEYES AMNISTÍAS E INDULTOS POR DELITOS POLÍTICOS

Otras leyes que deroguen decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Guerra Exterior. Requieren voto favorable de dos tercios de los miembros de ambas cámaras.

06

CASOS ESPECIALES

Discutido y aprobado un proyecto de ley en 4 debates, lo usual es que se envíe al Presidente de la República para su sanción y promulgación. No obstante, puede que se presenten algunas circunstancias especiales antes o después de la firma presidencial:

CONTROL PREVIO Y AUTOMÁTICO

Por regla general, el control constitucional es posterior a la promulgación de una ley y se activa como consecuencia de una demanda ciudadana. Sin embargo, en el caso de los proyectos de ley estatutaria, el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política prevé que la Corte Constitucional deberá estudiarlo de manera automática y antes de que el Presidente de la República lo sancione.

En caso de que el proyecto sea constitucional, se remitirá al Presidente de la República para su sanción. De ser total o parcialmente inconstitucional, se devolverá a la Cámara de origen. Si la legislatura todavía no ha terminado y el proyecto era parcialmente inconstitucional, el Congreso podrá corregirlo y volverlo a remitir a la Corte Constitucional para un nuevo control.



CONTROL POSTERIOR Y AUTOMÁTICO

El artículo 241 de la Carta Política señala que la Corte Constitucional debe adelantar el control posterior y automático de:

01

Las leyes que convocan a referendo constitucional o a consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, antes del pronunciamiento popular, solo por vicios de procedimiento en la formación del acto.



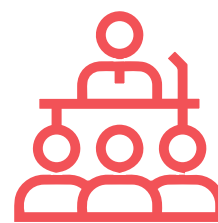
02

Los referendos legales (son convocados mediante ley de la República), después del pronunciamiento popular, tanto por aspectos procedimentales como sustantivos.



03

Los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.



SANCIÓN Y PROMULGACIÓN

Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción, salvo que el Presidente objete el proyecto.

¿De qué se trata esta figura? La objeción, que puede ser total o parcial y la realiza el Presidente de la República a un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad y/o de inconveniencia. El Gobierno cuenta con 6 días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de 20 artículos; de 10 días si el proyecto contiene de 21 a 50 artículos; y hasta de 20 días cuando los artículos sean más de 50.

Hecho esto, el proyecto deberá volver al Senado y a la Cámara de Representantes para que sus plenarios lo reconsideren. Las objeciones se entenderán rechazadas si son negadas por la mitad más uno de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta) y puede ocurrir cualquiera de los siguientes casos:

1

Si una de las plenarios acepta las objeciones y la otra no, el proyecto se archivará.

2

En caso de que las Cámaras rechacen las objeciones por inconveniencia, el Presidente deberá sancionar el proyecto.

3

Si se trata de objeciones por inconstitucionalidad, el proyecto será remitido a la Corte Constitucional para que lo analice. Si es declarado exequible, se remite a sanción presidencial; de encontrar que es parcialmente inexecutable, se devolverá al Congreso para que lo corrija y después lo reenvíe para un nuevo control constitucional; de hallar que es inexecutable en su totalidad, el proyecto se archivará.

Ojo, las objeciones presidenciales no proceden respecto de los proyectos de acto legislativo.

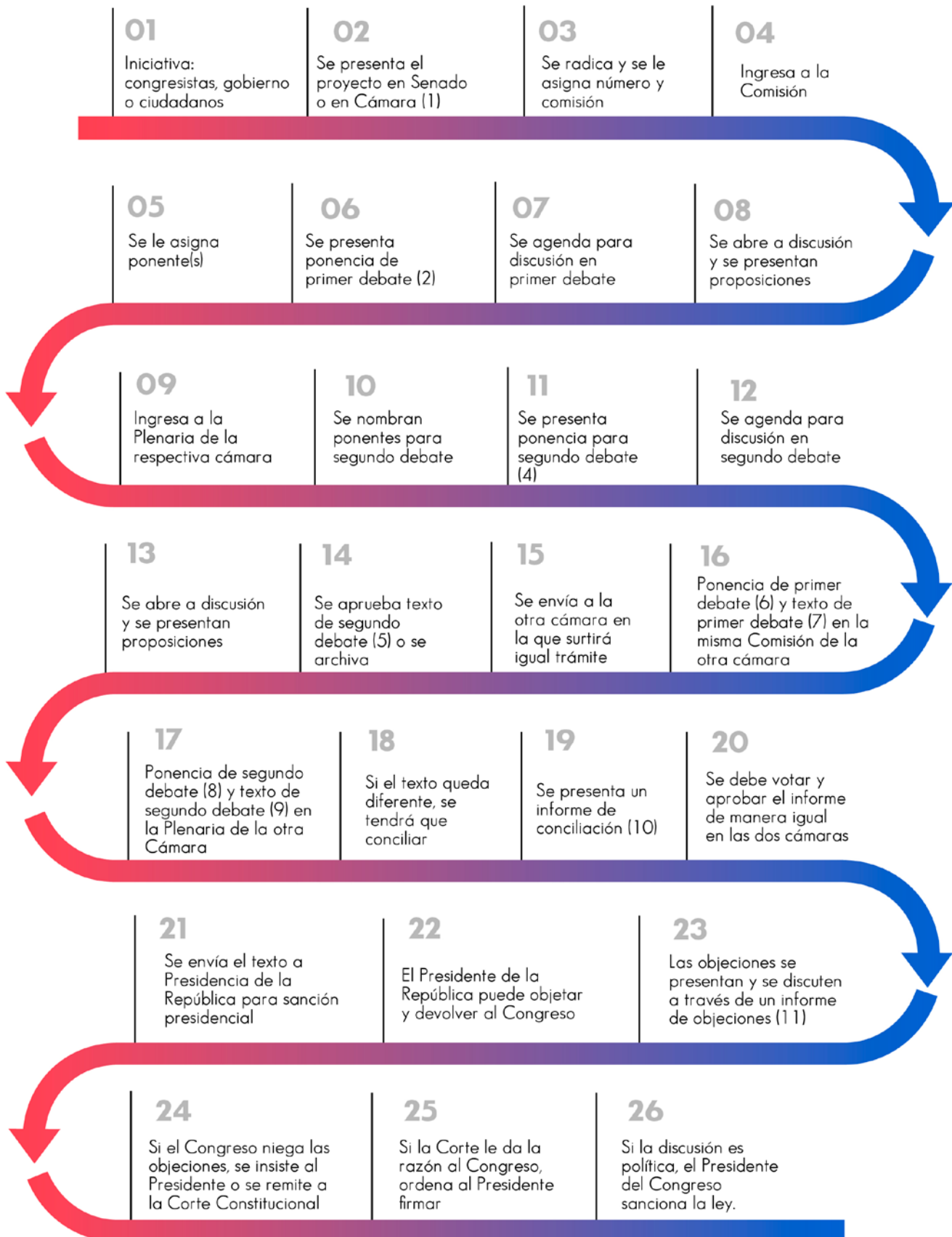
Resuelto lo anterior, y si la decisión final es la sanción y posterior promulgación, el Presidente firma el proyecto y se convierte en ley que será publicada en el diario oficial y entrará en vigor dependiendo lo que disponga la norma, que puede ser de manera inmediata o progresiva.

Este es el trámite que debe tener un proyecto de ley o de acto legislativo para convertirse en Ley de la República o en Acto Legislativo.

Dato curioso: desde la promulgación de la Constitución de 1991, este Congreso ha expedido más de 2.300 leyes y ahora ya sabes cuál fue el trámite que surtieron.



08 | PASO A PASO



PREGUNTAS Y RESPUESTAS FRECUENTES

1. ¿Qué es la función legislativa?

Es el trámite que debe ser seguido por el congreso al discutir y aprobar los proyectos de ley el cual está guiado por unos principios.

2. ¿Para qué sirven los principios del trámite legislativo?

La función principal de los principios legislativos es orientar, brindar claridad y proporcionar certeza a la función del legislador.

3. ¿Cuántos principios del trámite legislativo hay?

Existen 7 principios de trámite legislativo, los cuales son: Principio democrático; Principio mayoritario; Principio de publicidad; Principio de pluralismo político; Principio de unidad de materia; Principio de consecutividad; Principio de identidad flexible.

4. ¿Quiénes pueden presentar proyectos para hacer leyes?

De acuerdo con la Constitución Política tienen iniciativa legislativa para radicar proyectos de ley todos los congresistas, el Gobierno Nacional y un 5% de los ciudadanos del censo electoral. También pueden radicar proyectos de ley las Altas Cortes, la fiscalía general de la Nación, los Órganos Autónomos y el Consejo Nacional Electoral, pero exclusivamente en los asuntos que son propios de sus materias y competencias.

5. ¿Cómo es el trámite de los proyectos de Ley?

a. Iniciativa: quienes tienen la iniciativa presentan proyectos

b. Radicación y reparto: Se radica el proyecto en la secretaría general del senado o de la cámara de representantes y la mesa directiva le asigna un número, el año de radicado y el nombre de la cámara donde fue radicado. Después de esto se ordena su publicación y se reparte a la comisión que corresponda.

c. Discusión del proyecto de ley: Por regla general un proyecto de ley debe surtir todo su trámite y aprobación en máximo dos legislaturas. Una legislatura es la denominación que se le da al período de tiempo que va entre el 20 de julio de un año y el 20 de junio del año inmediatamente siguiente.

d. Ponencia: una vez llegado el proyecto a la comisión, la mesa directiva de esta comisión designa uno o más ponentes, quienes deben realizar una ponencia que puede ser en 3 sentidos: ponencia positiva sin modificaciones, ponencia positiva con modificaciones y ponencia negativa. Esta ponencia será publicada en la gaceta.

e. Debates: Se hacen debates en la comisión y después en la plenaria de cada cámara.

6. ¿Se puede radicar un proyecto de ley en cualquier de las 2 cámaras?

En principio los proyectos se pueden radicar en cualquiera de las dos cámaras a elección de quien radique, sin embargo, cuando se trate de proyectos de ley relacionados con tributos, presupuesto y gastos deben ser presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes; si el proyecto versa sobre relaciones internacionales, debe ser radicado en la Secretaría del Senado.

7. ¿Cuánto es el tiempo estimado para discutir un proyecto de ley?

A partir de su radicación, la regla general es que un proyecto de ley debe surtir todo su trámite y aprobación en máximo dos legislaturas. Una legislatura es la denominación que se le da al período de tiempo que va entre el 20 de julio de un año y el 20 de junio del año inmediatamente siguiente, que es el tiempo de trabajo ordinario del Congreso de la República.

8. ¿Puedo retirar un proyecto de ley en cualquier momento?

Un proyecto de ley puede ser retirado por su autor, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa de un Congresista.

9. Dentro del marco de las discusiones en debate, ¿Todos los congresistas votan sobre el proyecto?

Si bien en la discusión se permite la participación de otros congresistas, los únicos que pueden votar son los miembros de la comisión dónde se está discutiendo el proyecto.

10. ¿Cuánto tiempo debe transcurrir entre los debates de comisiones y plenarios?

Entre el primero y segundo debate debe haber un lapso no inferior a ocho (8) días.

11. ¿Qué tipo de ponencias hay?

Una vez llega el proyecto a la comisión constitucional correspondiente, la mesa directiva de dicha comisión designará uno o más ponentes a quienes les corresponde realizar

la ponencia en un término definido también por la Mesa Directiva, existen 3 tipos de ponencias:

- Ponencia positiva sin modificaciones.
- Ponencia positiva con modificaciones.
- Ponencia negativa.

12. ¿Cómo es el primer debate?:

En los debates de proyectos de ley: una vez publicado el proyecto en la gaceta, es incluido en el orden del día de la comisión y cuando se llega a su turno se discute, para iniciar esta discusión el ponente sustenta su ponencia y resuelve preguntas e invita a la comisión a que apruebe la ponencia, en el caso de que sea para su archivo y esta es aceptada se archiva el proyecto, en caso de ser positiva la ponencia se discutirá el proyecto artículo por artículo y en esta fase cualquier congresista miembro o no de la comisión puede presentar enmiendas o proposiciones para que se modifique, elimine o adicione artículos. Finalizada la discusión se procede a la votación y si se cumple con las mayorías requeridas se continúa el trámite en la plenaria de la cámara en la que esté.

13. ¿Cómo es el segundo debate en plenarios?

El ponente o ponentes pueden presentar ponencia positiva con o sin modificaciones o ponencia negativa, pero teniendo en cuenta el proyecto aprobado en primer debate. Seguido de esto el ponente iniciará explicando de qué se trata y cuál es el alcance del proyecto, en esta discusión podrán intervenir todos los congresistas y votarán la ponencia, en caso de ponencia negativo de archivo el proyecto se archiva, pero si es ponencia positiva el proyecto se discutirá globalmente a menos que un ministro o miembro de plenaria pueda que se discuta alguno o algunos artículos de manera separada. Una vez finalizada la discusión se procede con la votación, si el proyecto no cumple con los votos necesarios será archivado, pero si por el contrario es aprobado el proyecto el presidente de la cámara lo remitirá al presidente de la otra cámara para que surta los otros dos debates

14. ¿Cuándo se da una conciliación en los proyectos de ley?

Cuando han sido aprobados los proyectos por cada una de las cámaras, existe la posibilidad de que los textos sean diferentes, por lo que se ordenará la creación de una comisión de conciliadores conformada por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

15. ¿Qué es la sanción y promulgación?

Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción,

salvo que el presidente objete el proyecto. Resueltas las objeciones o si la decisión final es la sanción y posterior promulgación, el presidente firma el proyecto y se convierte en ley que será publicada en el diario oficial y entrará en vigor dependiendo lo que disponga la norma, que puede ser de manera inmediata o progresiva.

16. ¿La ciudadanía puede participar en estos proyectos que buscan ser leyes?

Si, la ciudadanía puede participar de dos formas:

a) Por iniciativa ciudadana: toda persona u organización puede enviar mediante correo electrónico, o físico, a la dirección y ubicación del ponente, o de cualquiera de los congresistas de la comisión en la que se está dando la discusión, o de cualquiera de los congresistas de la plenaria que eventualmente discutirá la iniciativa en plenaria, su postura sobre el proyecto de ley.

b) Por iniciativa de los congresistas: Los congresistas, en primer o segundo debate de un proyecto, sean ponentes o no, pueden proponer la realización de audiencias públicas a la que serán invitados personas, organizaciones, empresas y entidades, que tengan interés en el asunto, para que, de manera verbal, o por escrito, brinden una opinión sobre el proyecto de ley. en relación con el proyecto de ley de interés.

16. ¿Cuándo se requiere una mayoría simple y una mayoría absoluta en la toma de decisiones en un proyecto de ley?

Por regla general, las decisiones sobre proyectos de ley se adoptan por mayoría simple (la mitad más uno de los asistentes a la sesión). Sin embargo, en algunos casos la Constitución y la ley exigen que ciertas normas sean aprobadas por mayoría absoluta (la mitad más uno de los miembros de la comisión y/o cámara)

17. ¿Qué tipo de leyes requieren trámites y mayorías diferenciadas?

Respuesta:

- Leyes que otorguen facultades extraordinarias al presidente de la república: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Leyes orgánicas: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Leyes estatutarias: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo,
- Leyes que establezcan límites y regulaciones especiales sobre San Andrés: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Leyes que reserven al gobierno la realización de actividades estratégicas y de servicios públicos por razones de soberanía o interés social: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.

- Leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Proyectos actos legislativos en segunda vuelta: En su segunda vuelta la mayoría requerida para su aprobación será absoluta. Adicionalmente, no tienen lugar a objeciones presidenciales.
- Leyes que convoquen a consulta popular para aprobar o no la realización de una asamblea nacional constituyente: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.
- Leyes que convoquen a referendos constitucionales: Requieren de mayoría absoluta para su aprobación.

18. ¿Qué es el control previo y automático?

En el caso de los proyectos de ley estatutaria, el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política prevé que la Corte Constitucional deberá estudiarlo de manera automática y antes de que el Presidente de la República lo sancione. En caso de que el proyecto sea constitucional, se remitirá al Presidente de la República para su sanción. De ser total o parcialmente inconstitucional, se devolverá a la Cámara de origen.

19. ¿Cuándo existe el control posterior y automático?

El artículo 241 de la Carta Política señala que la Corte Constitucional debe adelantar el control posterior y automático de:

- Las leyes que convocan a referendo constitucional o a consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.
- Los referendos legales.
- Los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados.

20. ¿Qué diferencia hay entre la aprobación de un proyecto de ley y un acto legislativo?

Los proyectos de acto legislativo, a diferencia de otros tipos de proyectos de ley, requieren 2 vueltas para su aprobación, es decir, requiere 8 debates que deben hacerse en máximo 2 periodos legislativos continuos.

21. ¿Qué son las sesiones ordinarias y extraordinarias?

Las sesiones ordinarias se dan dentro de la legislatura es decir dentro del 20 de julio de un año y el 20 de junio del año siguiente esta legislatura se compone de dos periodos legislativos, el primero de estos va del 20 de julio al 16 de diciembre del mismo

año y el segundo irá del 16 de febrero al 20 de junio del mismo año.

Ahora bien, el Congreso puede ser citado a debatir por fuera de estos períodos de tiempo en lo que se denomina citación a sesiones extraordinarias, las cuales podrán ser convocadas por el Gobierno Nacional. En estas sesiones extraordinarias se podrán discutir todo tipo de proyectos, excepto actos reformativos de la Constitución Política y proyectos de ley estatutaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de 1991
- Congreso de la República de Colombia. Ley 5 de 1992.
- Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010. MP. Humberto Sierra Porto
- Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos
- Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2021. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo
- Corte Constitucional, sentencia C-124 de 2022. MP. Alejandro Linares Cantillo
- Corte Constitucional, sentencia C-261 de 2022. MP. Cristina Pardo Schlesinger



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Observatorio
Legislativo



Hanns
Seidel
Stiftung

