



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 134

Bogotá, D. C., viernes, 13 de abril de 2018

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 221 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

Artículo 122. Concepto de votación. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto. **El voto puede ser afirmativo, negativo o abstenerse de votar.**

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 123 de la Ley 5ª de 1992 en los siguientes términos:

Artículo 123. Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:

1. Se emite solamente un voto.
2. En las Comisiones Permanentes solo pueden votar quienes las integran.
3. El voto es personal, intransferible e indelegable.
4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.

5. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento.
6. En el acto de votación estará presente el Secretario.

7. Se puede abstener de votar.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

Artículo 124. Excusa para votar. El Congresista solo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate. **También podrá el Congresista abstener de votar como manifestación de la discrecionalidad política para tomar sus decisiones. Para ello, deberán dentro del día (1) días siguiente a la votación, excusarse con el Presidente, exponiendo las razones por las cuales se abstuvo de votar.**

El derecho a abstenerse de votar, no excusa al Congresista de faltar sin justificación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 127 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

Artículo 127. Decisión en la votación. Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. Para abstenerse de hacerlo solo se autoriza en los términos de **los artículos 122, 123 y 124 del presente reglamento.**

Artículo 5°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de 1991 señala que los congresistas serán elegidos por periodos de cuatro años y serán quienes representen al pueblo, debiendo actuar “consultando la justicia y el bien común” (artículo 132 C.P.). Igualmente, consagra que el voto de los miembros del Congreso será, en principio, nominal y público y “el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura” (artículo 133 CP).

Por otro lado, la Carta sostiene que las opiniones y votos de los congresistas, que se emitan en ejercicio del cargo, serán inviolables (artículo 185 C.P.). De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, “el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que estos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, solo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los Senadores y Representantes deben actuar “consultando la justicia y el bien común”, y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas. La irresponsabilidad de los congresistas es consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular” (Sentencia SU-047 de 1999).

Por su parte, la Ley 5ª de 1992 que establece el reglamento del Congreso, señala entre otras, las funciones de cada Cámara (artículo 51), las

prohibiciones del Congreso (artículo 52), los derechos de los congresistas (artículo 264) y los deberes (artículo 268). En el Capítulo V sobre el régimen de las sesiones, establece en la Sección 8ª el concepto (artículo 122) y las reglas de votación (artículo 123), las excusas para votar (artículo 124) y los modos de votación (artículo 128), entre otras disposiciones.

De esta forma, el reglamento del Congreso señala que el voto de los congresistas es “un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Solo los Congresistas tienen voto” (artículo 122 Ley 5/92) y tiene la facultad de votar negativa o positivamente todo congresista que se encuentre en el recinto (artículo 127 Ley 5/92). Así, la única alusión que establece el reglamento sobre la abstención, es decir, sobre una alternativa democrática neutral, es en el artículo 124, según el cual previa autorización del Presidente un congresista puede excusarse de votar, al no estar presente en la primera votación o, cuando haya un conflicto de intereses.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

En este sentido, el objeto del presente proyecto de ley es consagrar una alternativa democrática neutral dentro de la discrecionalidad política, de manera tal que los congresistas puedan escoger, tal como lo haría un ciudadano con la opción del voto en blanco, no votar un proyecto de ley o de acto legislativo, de acuerdo con los lineamientos de bancadas o las razones políticas de la abstención. Para ello, se propone que los congresistas que se abstengan de votar, deberán dentro del día (1) días siguiente a la votación, excusarse con el Presidente, exponiendo las razones por las cuales se abstuvo de votar.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene cinco (5) artículos que modifican el reglamento del Congreso. El artículo 1º modifica el artículo 122 de la Ley 5ª de 1992, sobre el Concepto de votación. El artículo 2º modifica el artículo 123 de la mencionada norma, sobre reglas de votación. Por su parte, el artículo 3º modifica el artículo 124 que consagra las excusas para votar y, el artículo 4º hace una modificación del artículo 127, el cual establece cual es la decisión en la votación. Por último, el artículo 5º del presente proyecto de ley, consagra la vigencia.

LEGISLACIÓN COMPARADA

Varias legislaciones latinoamericanas consagran la posibilidad que un diputado o congresista se abstenga de votar. A continuación, algunos ejemplos de la normatividad:

1. ESPAÑA

El artículo 86 del Estatuto de los Diputados consagra: “En la votación pública por llamamiento un Secretario nombrará a los Diputados y estos responderán “sí”, “no” o “abstención”. El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. El Gobierno y la Mesa votarán al final.”

2. PERÚ

En el reglamento del Congreso de la República, consagra que los congresistas son responsables por las opiniones y votos que emitan en ejercicio de sus funciones (artículo 17), además, deben asistir votando en cada sesión del Pleno del Congreso y las comisiones a las que hagan parte (artículo 22). Por su parte, el reglamento señala que los congresistas tienen la obligación de participar en las sesiones del Pleno y comisiones. Y en su artículo 56 establece la oportunidad para emitir las votaciones, una vez concluya el debate y se verifique el quórum, momento en el cual, el congresista que se abstenga de votar, "podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente." Por su parte, el reglamento prevé que las votaciones serán públicas y al momento de llamar a lista para la votación de leyes y resoluciones legislativas, los Congresistas pueden responder "SÍ, NO o ABSTENCIÓN." (Artículo 57).

3. VENEZUELA

El reglamento interior y de debates de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela consagra como deberes de los parlamentarios la asistencia puntual y la permanencia en las sesiones, salvo causa justificada (artículo 23). Sin embargo, permite que los parlamentarios presentes en las votaciones públicas, puedan abstenerse de votar (artículo 136), no solo en los casos en los cuales se encuentran impedidos para ello, sino cuando decide neutralmente apartarse de una decisión.

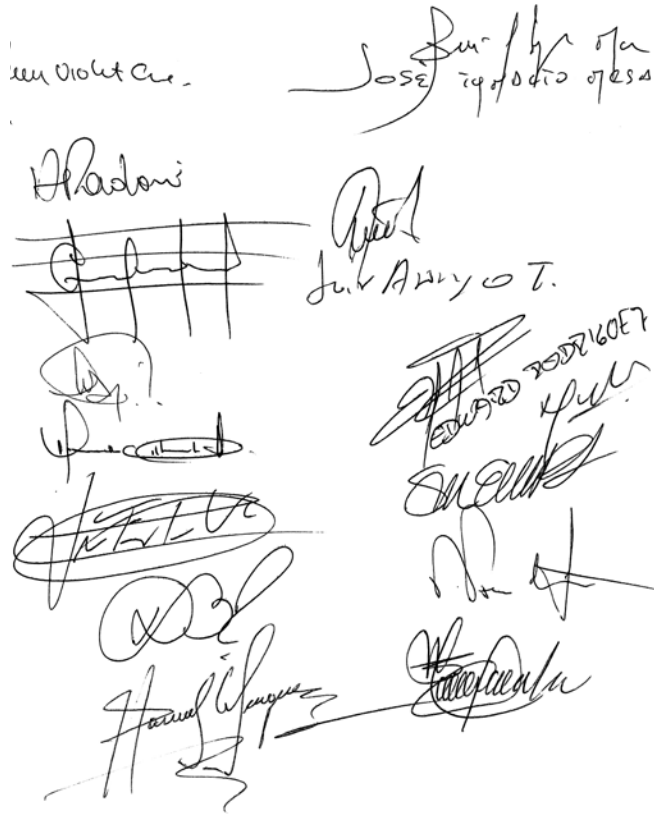
CONCLUSIÓN

Los partidos o movimientos políticos son instituciones de representación popular que se encargan de encauzar las necesidades de diferentes actores, quienes a través de su voto les han delegado su voluntad para estructurar las políticas públicas del país. Por ello, constitucionalmente se exige de los congresistas que estos obren en de buena fe, consultando la justicia, el bien común y de acuerdo con el principio de legalidad. Tal es la importancia de la opinión y el voto de los congresistas, que protege que estos no sean perseguidos por emitirlos en uno u otro sentido. Sin embargo, existe un vacío reglamentario -Ley 5ª de 1992- y en la política de bancadas -Ley 974 de 2005-, que consagre la

posibilidad, también democrática, de abstenerse de votar en los casos en que políticamente y como alternativa neutral, el congresista decida discrecionalmente abstenerse a votar.

Por lo tanto, este proyecto de ley busca modificar la Ley 5 de 1992 con el fin que los congresistas puedan abstenerse de votar, debiendo dentro del día (1) siguiente a la votación, excusarse con el Presidente, fundamentando las razones por las que decidió apartarse de votar.

Cordialmente,

un violeta. 

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 221 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Hernando Padauí, Karen Cure, José Ignacio Mesa* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 223 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º: Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, acceso carnal violento y abusivo, inducción y constreñimiento

a la prostitución, proxenetismo y secuestro cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.

En todo caso, la pena será revisable en un término de veinte (20) años en los términos que establezca la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.

Atentamente,

Atentamente,
EFRAIN ANTONIO TORRES MONSALVO
 Representante a la Cámara

Edwalo José Pons
 Edwalo José Pons

John E. Molina F.
 John E. Molina F.

Carlos Cortés
 Carlos Cortés

Nery Oroz
 Nery Oroz

WILMER CAMILLO
 WILMER CAMILLO

DILMLT
 DILMLT

REP. CESAR
 REP. CESAR

Juan Felipe Leanos V.
 Juan Felipe Leanos V.

Christian José Moreno V.
 Christian José Moreno V.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

Por medio del presente proyecto de acto legislativo, se pretende la supresión de la prohibición constitucional de la pena de prisión perpetua, dotando con ello al operador jurídico de una nueva herramienta j dentro del abanico de posibilidades que tiene para la elaboración de la política criminal, concretamente en la elaboración y actualización de las penas a imponer a las personas transgresoras de las normas punitivas cuyo sujeto pasivo sean los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Situación actual y justificación fáctica del proyecto:

El panorama de los derechos de los niños nos muestra una situación para nada alentadora, toda vez que de acuerdo con la ONG “Save The Children” “Colombia ocupa el puesto 118 de 172 países entre los que menos respetan los derechos de la niñez, por debajo de países como Ruanda, La India,

Estados Palestinos o Ghana”. De acuerdo con esta Organización Colombia es el 4° país del mundo donde se asesinan más niños y niñas¹.

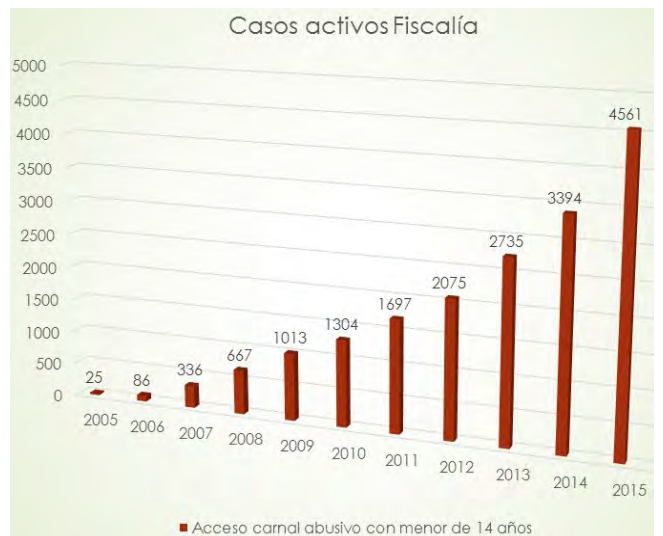
Existe una realidad innegable, los delitos sexuales contra los niños en Colombia van en directo aumento cuantitativo, vemos por ejemplo el comportamiento de los delitos contra la integridad sexual y formación sexual en los últimos 10 años²:



De la anterior imagen se infiere que los delitos contra la libertad e integridad sexual contra menores de edad entre los años 2009 y 2015 casi que se quintuplicaron.

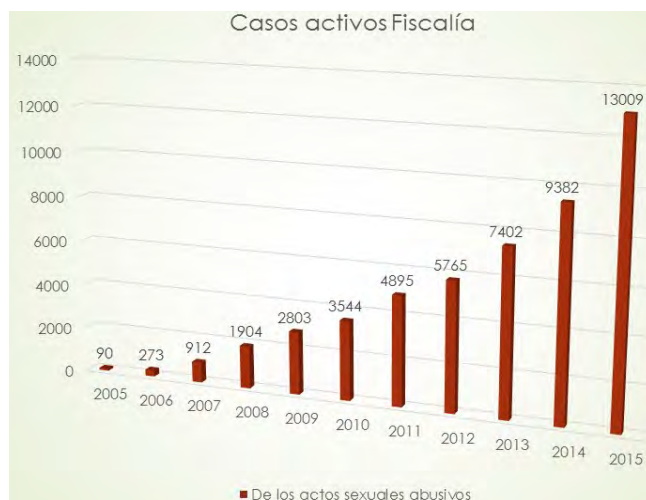
Además, la gráfica nos permite interpretar dos (2) escenarios posibles: Un primer escenario que interprete que la ciudadanía está denunciando más este tipo delitos, es decir, que confían de manera especial en el accionar de la justicia; y otro escenario que considere que aritméticamente estos delitos han aumentado debido al comportamiento que la sociedad por omisión o acción ha perpetrado en contra de los niños. En cualquiera de esas interpretaciones, es evidente que la situación de violencia contra los niños es alarmante.

Por otro lado, específicamente el delito de acceso carnal violento con menor de 14 años ha tenido el siguiente comportamiento:



A su vez el delito de actos sexuales abusivos presenta las siguientes estadísticas:

1 ONG SAVE THE CHILDREN, Informe: En deuda con los niños, mayo de 2017.
 2 Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficio Despacho Fiscal General DS No. 20161000002651.



Ahora bien, los datos anteriores solo comportan los casos activos que tiene la Fiscalía General de la Nación en sus despachos de los delitos anteriormente mencionados, sin embargo debe decirse con extrema preocupación que los Casos Inactivos de esos mismos delitos en la Fiscalía desde el año 2005 al 2015 presentan las siguientes cifras, mostrando una alta ineficiencia de la justicia³:

- Casos delitos contra la integridad y formación sexual: 67.784
- Acceso carnal abusivo menor 14 años: 16.347
- Casos de acto sexual abusivo: 52.862

Es decir que los niños en Colombia son doblemente víctimas, por un lado el aumento considerable de los delitos sexuales y también la ineficiencia en el acceso a la justicia real y efectiva en la investigación y juzgamiento de esos casos.

Así mismo, los recientes acontecimientos de gran impacto mediático como el asesinato de los cuatro menores de edad de la familia Vanegas-Grimaldo; así como los de Luis Alfredo Garavito; Rosa Elvira Cely; Manuel Octavio Bermúdez ‘El Monstruo de los Cañaduzales’⁴; el peor asesino de la historia del mundo, Pedro Alonso López, ‘El Monstruo de los Andes’, culpable de más de 300 muertes⁵; Eduardo C. T. con presuntamente alrededor de 52 crímenes contra menores de edad⁶, entre muchos otros, han generado el total repudio de la sociedad colombiana, así como de los medios de comunicación, donde justificadamente se han alzado las voces de todos los estamentos presentes en nuestro país reclamando justicia, junto con penas ejemplares para este tipo de delincuentes, que no guardan respeto por la integridad y dignidad de las demás personas que conviven junto con ellas en nuestra sociedad. Lo más preocupante de estos casos y lo que más indigna a la población es que muchos de estos delincuentes ya habían estado condenados a prisión, pagando unos pocos años

³ Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficio Despacho Fiscal General DS No. 2016100002651.

⁴ <http://www.kienyke.com/historias/manuel-octavio-bermudez-el-monstruo-de-los-canaduzales/>

⁵ <http://www.kienyke.com/historias/manuel-octavio-bermudez-el-monstruo-de-los-canaduzales/>

⁶ <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/un-segundo-garavito-colombia-articulo-543364>

de prisión intramural, y posteriormente dejados en libertad sin lograr una efectiva resocialización, lo que permitió posteriormente la comisión de gran cantidad de delitos.

Es por ello, que siguiendo con nuestra obligación constitucional contenida en el artículo 133 que reza: “*Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común...*”, y cumpliendo con los postulados de la *democracia representativa* erigida como la principal función de los Congresistas en nuestro país, que nosotros, los representantes del pueblo necesariamente debemos cumplir con el clamor de la población en general que demanda penas más severas para los delitos más graves.

Muestra de ello fue la votación obtenida por la ex Senadora Gilma Jiménez para el periodo 2010-2014, que contó con alrededor de 217.000 votos⁷, configurados en gran medida como votos de opinión respaldando su principal propuesta que consistía en la pena de prisión perpetua a los responsables de delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de edad.

De la misma manera, en el año 2009 se presentaba ante el Congreso por parte de un comité promotor, referendo para la modificación del artículo 34 de la Constitución, buscando con este la imposición de la pena de prisión perpetua a los responsables de delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de edad. Esta iniciativa ciudadana contó con el respaldo de 1.762.635 ciudadanos. Lastimosamente esta iniciativa fue declarada inconstitucional posteriormente por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en el trámite legislativo, a través de la Sentencia C-397 de 2010.

Consecuentemente, se trae a la casa de la democracia el presente proyecto de acto legislativo, convencidos a cabalidad de que es nuestro deber como representantes del pueblo, abrir el debate nacional en este tema en concreto, buscando con ello, modificar la Constitución Política, para dotar al legislador de un nuevo mecanismo para castigar de una manera más contundente las acciones más reprochables.

Así mismo, reiterar que la iniciativa se presenta debido a las manifestaciones sociales que son de público conocimiento y al clamor general de la población que reclama mayor severidad por parte del Estado en el castigo a los delincuentes.

Los autores de este proyecto de acto legislativo consideramos, que el derecho, como objeto cultural que es, debe responder a las necesidades sociales, por lo que las normas jurídicas deben propender

⁷ <http://www.kienyke.com/historias/gilma-jimenez-la-senadora-que-si-penso-en-los-ninos/>

por la adecuación con las realidades sociales, y es evidente, que actualmente la sociedad reclama con ahínco una mayor severidad en el trato a los delincuentes de nuestro país, lo que justifica la eliminación de la prohibición de la pena de prisión perpetua.

2. Análisis jurídico de la iniciativa

De la revisión de las Gacetas de la Asamblea Constituyente, se pudo observar que la restricción o prohibición de la prisión perpetua se previó dentro de nuestra Constitución Política como un principio rector o un principio mínimo del derecho penal, constitucionalizándose en este caso una garantía penal, aspecto que como se podrá observar más adelante, no es una máxima a nivel mundial, ni se trata de un derecho o garantía de las consideradas como fundamentales por las diferentes declaraciones de Derechos Humanos.

Precisamente de la revisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica⁹), se concluye que en ningún evento se limita o se establece la prohibición de imponer penas de prisión perpetua.

De la misma manera, de la lectura del artículo 77 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, salta a la vista como este tipo de medida coercitiva es aceptada a nivel internacional, y no puede ser considerada como una medida que afecte o vaya en contra de la dignidad de las personas.

Artículo 77. Penas aplicables¹⁰

1. *La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5 del presente Estatuto una de las penas siguientes:*

a) *La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o*

b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. (Subrayas y negrilla fuera del texto original)

⁸ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en ésta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco de 1945.

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).

¹⁰ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998.

2. *Además de la reclusión, la Corte podrá imponer:*

a) *Una multa con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba;*

b) *El decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.*

Aunado a lo anterior, se puede observar que ya en el fuero interno de los países, la pena de prisión perpetua es aceptada e implementada por gran cantidad de los mismos, donde se pueden destacar democracias fuertes y estables como lo son los países de Argentina, Canadá, España, Holanda, EE.UU., Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, Suiza, Perú y Chile entre otros.

Ahora bien, una vez analizado el contexto internacional, es preciso resaltar, que a diferencia de las anteriores iniciativas similares tramitadas ante el Congreso, la presente propuesta de supresión de la prohibición de la prisión perpetua en nuestra Constitución Política, es respetuosa de las garantías penales, de la siguiente manera:

- **Frente al principio de proporcionalidad:** En este evento no se está imponiendo una sanción objetiva por determinada conducta, ya que solo se está habilitando la regulación de este tipo de sanción de manera excepcional, atendiendo la gravedad del delito y siempre con revisión de la medida en el término que señale el legislador.
- **Frente a la función resocializadora de la pena:** Al establecer que la medida tendrá que ser revisada en el término que señale el legislador, se está garantizando la función resocializadora de la pena, ya que esa revisión garantizará que en el caso de que se haya logrado la resocialización del individuo de manera cabal, el mismo pueda ingresar nuevamente a la sociedad rehabilitado plenamente.

Este aspecto se replica de lo contenido en el artículo 77 del Estatuto de Roma, anteriormente enunciado.

- **Frente a la dignidad humana:** Como se puede observar la pena de prisión perpetua es respetuosa de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se encuentra prevista como sanción por parte de la Corte Penal Internacional. Igualmente, la misma se encuentra prevista por gran cantidad de

Estados a nivel internacional, por lo que no se estima que esta medida sea violatoria del principio de la dignidad humana.

- **Frente a una política criminal coherente:** Con el proyecto de acto legislativo, no se está imponiendo de manera automática esta clase de pena perpetua, sino que se reitera, solo se está habilitando al legislador, para que de manera excepcional (no aplicará para todos los casos), haga uso de una herramienta viable dentro del abanico de opciones normativas.

Por último, de acuerdo a lo establecido por la honorable Corte Constitucional en Sentencias C-1200 de 2003, C-1040 de 2005, C-970 y 971 de 2004, no se está en presencia de una modificación que tenga tal magnitud o trascendencia, que pueda inferir o degenerar en una posible sustitución de la Constitución, ya que evidentemente, el cambio propuesto frente a la disposición actual, no evidencia una incompatibilidad con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución, ni se está remplazando un elemento definitorio de la misma.

Esta modificación que se plantea, es similar a la realizada por el Acto Legislativo 01 de 1997, donde se modificó el artículo 35 de la Constitución Política, en un sentido similar, ya que se eliminó la prohibición en su momento absoluta de la extradición de nacionales, por lo que los autores de esta iniciativa consideramos que la misma se ajusta a lo establecido por

nuestra Constitución Política, así como nuestra honorable Corte Constitucional en materia de actos legislativos.

De los honorables Congresistas,

EFRAIN ANTONIO TORRES MONSALVO
Representante a la Cámara

John E. Yelina F.
Eduardo José Torres
Nery Oro
Humberto A.
Nicolás Guzmán M.
Felipe C.
EMILIA
OILMLT
ALFREDO MOLINA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de abril del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Efraín Torres Monsalvo* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2018
CÁMARA**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones preliminares

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

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

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

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

contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática.

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

Disposiciones generales

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

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

Orden interno

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

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

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

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

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

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

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

El Presidente

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

Artículo 43. Funciones. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones:

13. Convocar a sesiones.

Comisiones especiales

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

Artículo 63. Comisiones especiales de vigilancia. En cada una de las Cámaras podrán establecerse comisiones especiales de seguimiento, integradas por once (11) miembros en el Senado y quince (15) miembros en la Cámara, mediante el sistema de cociente electoral.

Serán comisiones especiales de seguimiento:

1. Comisión de vigilancia de los organismos de control público.
2. Comisión de vigilancia del organismo electoral.
3. Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial. Los conceptos emitidos por estas comisiones deberán seguir el siguiente procedimiento:
 - a) Para creación de regiones administrativas y de planeación se requiere concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado.
 - b) Para asuntos sobre temas limítrofes se emitirá el concepto en sesiones conjuntas de Comisión de Ordenamiento Territorial de ambas Cámaras y aprobación por parte de la plenaria de Senado.
 - c) Para asuntos de creación de distritos se emitirá el concepto en sesiones conjuntas de Comisión de Ordenamiento Territorial de ambas Cámaras y aprobación por parte de las plenarias de ambas Cámaras.

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

ORDEN DEL DÍA

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

Artículo 79. Asuntos a considerarse. En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes solo podrán tratarse los temas incluidos en el orden del día, en el siguiente orden:

1. Llamada a lista.
2. Consideración y aprobación del acta o actas anteriores publicadas.
3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y Superintendentes, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.
4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.
5. Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso remitidos por la Corte Constitucional o cuando fuere el caso.
6. Consideración y votación de informes de conciliación.
7. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, en el estricto orden de radicación, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia e insistencia, y preferencia como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.
8. Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.
9. Elecciones de altos funcionarios del Estado, ascensos militares y citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.
10. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.
11. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.
12. Lo que propongan sus miembros.

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

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

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

Sesiones

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

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

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

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

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

Artículo 9°. El artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 85. Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente reglamento.

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

- Son sesiones ordinarias, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales;
- Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;
- Son sesiones especiales, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;
- Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan

para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso;

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

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

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

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

Artículo 93. Prohibición de sesiones simultáneas. Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las características que señala el presente reglamento.

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

Debates

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

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

Proposiciones

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

Artículo 113. Presentación de proposiciones. El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada, identificando expresamente la clase de proposición, sin necesidad de incluir razones o argumentos, y antes de cerrar el debate del artículo o artículos al cual se refiere la misma.

Además, las proposiciones deberán considerarse en estricto orden de radicación para su discusión y votación, para lo cual la Secretaría deberá dejar plasmada la fecha y hora en que haya sido recibida la proposición. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.

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

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

Artículo 114. Clasificación de las proposiciones. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en:

1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez por el (los) ponente(s) junto con el articulado y el informe de ponencia para primer o segundo debate, a consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.
2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

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

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

Mayorías

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

Artículo 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos

constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

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

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

3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.
4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.

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

Votaciones

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

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

Iniciativa legislativa

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

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

El Presidente tendrá la facultad de revisar si el proyecto cumple con los requisitos constitucionales y legales para darle trámite, so pena de ser devuelto

al autor para que sea ajustado a la Constitución Política y normas legales.

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

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

Debates en comisión

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

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

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

Artículo 150. Designación de ponente. La designación de los ponentes no tendrá lugar hasta tanto el proyecto sea debidamente publicado, por la Secretaría General de la respectiva Cámara, en la *Gaceta del Congreso*, según lo establecido en el artículo 144 de este reglamento.

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

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

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

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

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

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

Artículo 152. Acumulación cuando cursan simultáneamente. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 155. Retiro de proyectos. Un proyecto de ley podrá ser retirado por su autor, autores o bancada, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa

congresional. Si no es de iniciativa congresional, se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.

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

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

Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, a la Secretaría de la Comisión Permanente, quien deberá revisar si la ponencia cumple con los requisitos legales y constitucionales como proposición con la que termina el informe de ponencia, y pliego de modificaciones al articulado, cuando este se modifique, acompañado de la respectiva sustentación.

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

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

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

Artículo 157. Iniciación del debate. Ningún proyecto de ley será sometido a debate sin antes haberse publicado debidamente el informe, ni en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado.

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

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

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

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

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

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

Artículo 166. Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado en el primer debate de cualquiera de las dos Cámaras, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar la decisión ante la plenaria de la respectiva Cámara, dentro de los treinta (30) días siguientes a la decisión de la Comisión, siempre que haya sesiones ordinarias.

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

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

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

Sesiones conjuntas

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

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

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

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

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

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

Artículo 171. Ponencia. En el término de cinco (5) a quince (15) días a partir de la notificación del ponente, se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, el informe de ponencia radicado en el primer orden será la base. Vencido el término de la ponencia y sus prorrogas se hará la convocatoria

para dar inicio al debate, siempre que haya ponencia radicada. En caso de duda, resolverá el Presidente.

Debates en plenaria

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

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

Artículo 33. El artículo 175 de la Ley 5ª, quedará así:

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

- Título vigente del proyecto, número del proyecto, impedimentos considerados, comisiones accidentales en caso de designarse, proposiciones y votaciones de estas, votación del articulado y del título proyecto, intervinientes en el debate, fechas de sesiones y números de actas respectivas, entre otros.

- Modificación para segundo debate que incluirá lo que se pretende modificar y la respectiva justificación, con el cuadro comparativo respectivo que contenga: texto original, texto aprobado en Comisión y texto propuesto para plenaria.

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

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

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

Artículo 185. Procedimiento similar. En el proceso del trámite de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.

Comisiones de mediación

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

Artículo 186. Comisiones accidentales. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, los Presidentes de ambas

Cámaras integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar solo los textos donde exista discrepancia, respetando los principios de consecutividad, identidad y unidad de materia, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

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

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

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

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

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

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

Artículo 189. Diferencias con las Comisiones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley, caso en el cual se considerará negado todo el proyecto.

Sanción y objeción legislativas

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

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

objetar y se mantiene hasta el plazo máximo previsto en la Constitución para este fin.

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

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

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

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

Artículo 199. Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

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

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

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

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

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

Artículo 201. Sanción por el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República no cumpliere el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, el Presidente del Congreso las sancionará y ordenará su publicación en el *Diario Oficial*, dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento

de los términos establecidos para las objeciones presidenciales.

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

Reformas por el Congreso

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

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

Artículo 43. *Vigencia de la ley.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Presentado el... de abril de 2018.

Cordialmente,



ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

Aplicando lo anterior y haciendo una analogía con el trámite legislativo, la inexistencia de normas en el procedimiento ha permitido que la solución de estas deficiencias quede a la interpretación de quienes intervienen en el trámite y a los pronunciamientos que sobre el tema ha hecho la Corte Constitucional; y aunque “las autoridades disponen de un margen de acción o apreciación para dirimir la problemática”, como lo menciona el magistrado Mauricio González en sentencia C-284 de 2015, no siempre significa que las decisiones tomadas para adelantarlas sean las correctas. Por otra parte, y debido a que

algunos vacíos han sido llenados por medio de la interpretación, se producen múltiples soluciones a un mismo tema y que en ocasiones pueden llegar a ser contrarias entre sí, lo cual crea una inseguridad jurídica que no corresponde al deber ser del mismo trámite.

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

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

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

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

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

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

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

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

Es de tanta importancia aclarar las deficiencias normativas de la Ley 5ª de 1992, por cuanto hasta la misma Corte Constitucional, al regular los distintos temas, ha tenido diversas posturas frente a un mismo asunto, como es el caso del principio de consecutividad, donde ha manifestado que un proyecto de ley debe cumplir con los cuatro debates que se exigen según el artículo 157 de la Constitución Política, así: primer

debate en la comisión permanente de cada Cámara y segundo debate en la plenaria de cada Cámara, sin perjuicio de que el primer debate pueda surtirse en Comisiones conjuntas.

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

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

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

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

La Corte ha considerado en diferentes pronunciamientos que la unidad de materia no puede tener un control excesivamente rígido y que por ende un proyecto de ley puede contener temas

diversos, siempre que entre ellos haya una efectiva relación de conexidad objetiva y razonable, y dicha conexidad puede ser de tipo temático, sistemático o de la finalidad, por lo que se afirma que el principio de unidad de materia se ha vulnerado cuando hay una absoluta falta de conexión o de congruencia entre los diferentes contenidos que regula la ley y la materia dominante de la misma (Const. C-706/2005, A. Tafur).

Al respecto sostuvo:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente

de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley” (Const. C-801/2003, J. Córdoba).

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

Proyecto de ley o acto legislativo	Proyecto de ley número 56 de 2002 Cámara y 57 de 2002 Senado, <i>por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social.</i>	Proyectos de ley números 038, 065 y 081 de 1998 de Cámara (acumulados) y 234 de 2000 de Senado, por el cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.	“Reforma Política”, acumulación proyectos de acto legislativo Proyecto 106 de 2008 Cámara acumulado con Proyectos de ley números 51 de 2008, 101 de 2008, 109 de 2008, 128 de 2008, 129 de 2008 y 140 de 2008 Cámara, que correspondieron al Acto Legislativo número 1 de 2009, <i>“por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”</i> .
Sentencia	C-801 de 2003	C-035 de 2003	C-040 de 2010
Magistrado	Jaime Córdoba Triviño	Jaime Araújo Rentería	Luis Ernesto Vargas Silva
Ponente			
Caso por evaluar	Inclusión de nuevo artículo en plenaria	Adición de un aparte de un artículo en plenaria	Inclusión en segunda vuelta de un párrafo a un artículo
Discusión en primer debate o discusión en primer debate de las dos vueltas	El artículo sobre cesantías no fue incluido en la ponencia para primer debate por ser inconveniente en las Comisiones Séptimas de ambas Cámaras, en sesión conjunta.	El aparte demandado no estuvo comprendido en las ponencias para primer debate en la Cámara de Representantes, así como tampoco en el Senado de la República.	El artículo fue aprobado en primer debate en Cámara (primera vuelta). El artículo fue negado en primer debate en Senado (primera vuelta). Se adicionó en primer debate de Cámara un párrafo al artículo aprobado (segunda vuelta). El artículo junto con el párrafo fue negado en primer debate en Senado (segunda vuelta).
Discusión en segundo debate o discusión en segundo debate de las dos vueltas	El artículo fue leído y aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes y en plenaria de Senado; aunque fue debatido, fue retirado para ser analizado en comisión de conciliación.	El aparte demandado se adicionó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes.	El artículo fue aprobado en segundo debate en Cámara (primera vuelta). El artículo no fue ni discutido ni votado en segundo debate en Senado (primera vuelta). Se aprobó el artículo junto con el párrafo en segundo debate de Cámara (segunda vuelta). No se discutió ni aprobó el artículo ni el párrafo en segundo debate de Senado (segunda vuelta).

Comisión de conciliación o comisión de conciliación de las dos vueltas	Se conformó con el fin de unificar los textos aprobados en plenarias de ambas Cámaras, donde se propuso la aprobación del artículo sobre cesantías, que fue incluido en plenaria de la Cámara, pero no en la de Senado.	Se conformó comisión de conciliación donde ambas Cámaras aprobaron el informe presentado donde se acogió el texto donde figura conciliado el artículo 23, que corresponde a la modificación del artículo 130 de la Ley 142 de 1994.	El artículo fue incluido en el informe de conciliación y aprobado por las plenarias (conciliación primera vuelta) El artículo y el párrafo fueron incluidos en informe de conciliación que fue aprobado por las plenarias (conciliación segunda vuelta).
Votación del informe de conciliación	Aprobado en ambas Cámaras, incluido el artículo en discusión.	Aprobado en ambas Cámaras el aparte incluido.	Aprobado en ambas Cámaras en las dos vueltas.
Decisión de la Corte	<p>Declarar inexecutable el artículo en comento, por cuanto “las comisiones de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las cámaras ni de estas mismas y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las Comisiones y por las plenarias de cada Cámara”,</p> <p>Así mismo, se violó el principio de consecutividad, por incumplir la exigencia de los cuatro debates reglamentarios con los que debe contar un proyecto de ley, según los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992.</p>	<p>La Corte concluyó que, aunque el aparte fue adicionado en el segundo debate de Senado, no adolecía de inconstitucionalidad por cuanto a la plenaria le es permitido introducir al proyecto modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias. Además, lo incluido fue sometido a comisión de conciliación y aprobado por ambas Cámaras, con lo cual encontró que se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 161 de la Constitución, por lo cual el cargo de la demanda no prosperó.</p>	<p>La Corte sostuvo que cuando las comisiones de conciliación incluyen en el informe final para segundo debate asuntos diferentes a los que fueron discutidos en comisiones y plenarias, se exceden en sus facultades, violando así el principio de consecutividad.</p> <p>Tratándose de proyectos de acto legislativo, los principios de consecutividad e identidad relativa deben observarse por parte de las comisiones accidentales de mediación, en el entendido de que las diferencias por conciliar deben estar acordes con los temas que se hayan discutido y votado, en cualquier sentido, por las plenarias de las Cámaras.</p> <p>En el caso concreto se incluyó en las dos vueltas, por parte de las comisiones de conciliación, un asunto que nunca fue discutido por la plenaria del Senado tanto en cuarto como en octavo debate.</p> <p>Por lo anterior el acto legislativo fue declarado inexecutable.</p>

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

Si bien la Ley 5ª de 1992 en su artículo 3º previó la posibilidad de llenar los vacíos de esta, considerando la aplicación de disposiciones que regulen casos, materias o procedimientos semejantes, al igual que con la jurisprudencia y la Constitución, y algunas leyes como la 974 de 2005 y la 1431 de 2011, han realizado modificaciones importantes al reglamento, y en ellas se han encontrado soluciones a ciertos temas del procedimiento, como la designación de ponentes, las votaciones, entre otros, no se cuenta

con una reforma de fondo al procedimiento de expedición de las leyes y actos legislativos que modifique la norma en el sentido de adecuarla y modernizarla a los cambios tecnológicos, jurisprudenciales y normativos que ha tenido el trámite legislativo hasta la fecha.

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

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


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

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

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

Se concluye entonces que este principio no es de carácter absoluto, pues el ordenamiento jurídico dispone los mecanismos que admiten cooperación y control mutuo entre los distintos órganos, mecanismos donde a su vez el legislador encuentra límites en el ejercicio de sus funciones de control político, debiendo respetar y guardar

cierta distancia frente a los campos de acción de las demás ramas del poder público, según lo consagra la norma superior, y así mismo precisar con exactitud las competencias de cada órgano (Const. C-630/2014, G. Ortiz).


 ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Putumayo

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 10 de abril del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 224 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Orlando Guerra de la Rosa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 229 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 142 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 142 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedara así:

Artículo 142. Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas. El tercer miércoles de septiembre de cada año se celebrará el Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas y se realizarán por parte del Estado colombiano eventos de memoria y reconocimiento de los hechos que han victimizado a los colombianos y colombianas.

El Congreso de la República se reunirá en pleno ese día para escuchar a las víctimas en una jornada de sesión permanente, que será transmitida en directo por el Canal Institucional.

Parágrafo 1°. Este día el Congreso podrá sesionar fuera del recinto.

Parágrafo 2°. Cada año se rendirá homenaje a las víctimas de un hecho representativo del conflicto, sin perjuicio de escuchar a todas las demás.

Artículo 2°. El Gobierno nacional deberá reglamentar la ejecución del parágrafo 2° del artículo

primero de esta ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada de vigencia de esta.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Cordialmente,



CLARA L. ROJAS G.
Representante a la Cámara
Partido Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991 determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración*. Ahora, el artículo 150 determina:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes”* (subrayado por fuera del texto).

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, estableció:

Artículo 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7), a saber:

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 (subrayado por fuera del texto).

III. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO

La Ley 1448 de 2011 ha sido un gran esfuerzo y una gran apuesta del Gobierno nacional y de la

sociedad colombiana, que a lo largo de su vigencia ha demostrado su importancia en materia de reparación de la población víctima del conflicto armado. Hoy se puede hablar de más 8.650.169 víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas, las cuales tienen acceso a los beneficios que el Gobierno nacional ha dispuesto por medio de esta ley para las víctimas de todo el país y que gracias a esto se encuentran trabajando en la reconstrucción de su proyecto de vida.

Dentro de la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el artículo 142 como medida de satisfacción¹ para las víctimas el “Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas”, el cual se conmemora el 9 de abril de cada año, y se establece en ese mismo artículo que el Congreso de la República se reunirá en pleno ese día para escuchar a las víctimas en una jornada de sesión permanente.

En este proyecto de ley se propone modificar el artículo 142 de la Ley 1448 de 2011 para cambiar la fecha actual del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas y que se conmemore el tercer miércoles de septiembre de cada año. También se incluyen dos párrafos en el artículo primero, el primero faculta al Congreso de la República para que sesione este día por fuera del recinto del Capitolio y el segundo busca que cada año se rinda homenaje a las víctimas de un hecho representativo del conflicto, para garantizar la reparación a través de esta medida de satisfacción y generar mecanismos de memoria histórica, sin perjuicio de que sean invitadas y escuchadas las víctimas de otros hechos, cuestión que deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Resulta importante recordar que esta conmemoración tuvo como objetivo fundamental darles voz y rostro a las víctimas, para lo cual inicialmente se propuso realizar una sesión plenaria en donde los congresistas escucharan a las víctimas, y a partir de ese momento se realizó por primera vez las jornadas del Día Nacional de Solidaridad del Senado con las Víctimas el 24 de julio de 2007 y posteriormente el 5 de mayo de 2009. Esas dos sesiones plenarias duraron ocho horas, con transmisión en directo. En cada sesión, víctimas de todos los actores armados dieron su testimonio. Los Senadores que participaron en estas jornadas fueron los mismos que posteriormente promovieron, durante cuatro años, la Ley 1448 de 2011, y fueron ponentes de la misma.

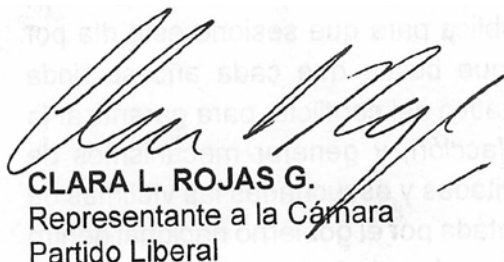
Por lo anterior, resulta necesario para que se cumpla el propósito original del legislador, otorgar

¹ Según la Unidad Nacional de Víctimas, las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la Reparación, que buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Tomado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfacci%C3%B3n/172>.

espacios para que las víctimas del conflicto armado sean escuchadas por el Congreso de la República, cuestión que con la actual fecha no se está dando, pues si bien el 9 de abril es muy importante en la historia de Colombia, en la práctica se ha evidenciado que, por el contrario, se ha convertido en un evento que no tiene como eje central las víctimas. En ese sentido, con esta propuesta se pretende evitar que este día se confunda con otras fechas o incluso se pierda relevancia por la Semana Santa o algún otro festivo.

Por todas estas razones, se propone que sea un miércoles del mes de septiembre, cuando, además de garantizarse la asistencia total de los congresistas, se llevaría a cabo en el mes en que se celebra la Semana de Reconciliación y Paz, que permite que se cumpla el propósito reparatorio, de dignificación y de memoria histórica con las víctimas del país, ya que la conmemoración se focalizaría exclusivamente en ellas.

Cordialmente,



CLARA L. ROJAS G.
Representante a la Cámara
Partido Liberal

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 10 de abril del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 229 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Clara Rojas González*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 134 - Viernes, 13 de abril de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	Págs.
Proyecto de ley orgánica número 221 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 223 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua.....	3
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 224 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 229 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 142 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.....	19