

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2019

**“Por medio de la cual se modifica la Ley 5 de 1992, relacionado con el trámite legislativo, y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene como finalidad modificar el trámite legislativo de un proyecto de ley, particularmente en el debate y aprobación del articulado en las sesiones conjuntas y plenarias simultáneas, garantizando plenamente el derecho de las minorías parlamentarias.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 158 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 158. DISCUSIÓN SOBRE LA PONENCIA.** Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

**Parágrafo:** Cuando exista pluralidad de proposiciones radicadas para modificación del texto sometido a consideración y la Mesa Directiva considere la necesidad de nombrar subcomisión de los ponentes para que analicen y evalúen la procedencia de las mismas, el coordinador ponente deberá presentar un informe escrito que permita conocer la proposición acogida o rechazada, su autor y las razones que justifican la decisión adoptada sobre la enmienda estudiada. Este informe deberá ser publicado previamente en la Gaceta Oficial dentro de los tres (3) días antes de iniciar el debate y votación del articulado propuesto.

Si la subcomisión adopta la decisión de presentar enmienda a la totalidad del proyecto de ley, conforme a las proposiciones modificatorias presentadas por los congresistas, en el mismo informe que deberán presentar los ponentes podrán presentarlo a consideración de las comisiones conjuntas y continuar con el debate y aprobación del texto propuesto.

La presente regla también deberá aplicarse si la Mesa Directiva adoptó la decisión de nombrar subcomisión antes de iniciar el primero y segundo debate.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 160 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 160. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS.** Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:

1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.

2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. No procederán cuando se traten de proyectos de ley debatidos simultáneamente en las plenarios de las Cámaras.

**Artículo 4°** Modifíquese el artículo 171 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 171. PONENCIA.** En el término indicado se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, el informe radicado en el primer orden será la base. En caso de duda, resolverá el Presidente.

Para poder dar inicio al debate y aprobación de la ponencia conjunta, ésta deberá haber sido publicada previamente en la Gaceta Oficial en un término entre los tres (3) y cinco (5) días.

**Artículo 5°** Modifíquese el artículo 176 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 176. DISCUSIÓN.** El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.

Cuando exista simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, una vez aprobada la proposición con que termine el informe, no se podrá presentar proposición que acoja la totalidad del texto aprobado por una de las Cámaras.

Se podrá someter a debate y votación bloques de artículos que no tengan proposición y que guarden similitud en la redacción que hayan sido aprobados por una de las Cámaras. No obstante, para la procedencia de la presente regla, el texto aprobado deberá haber sido publicado por lo menos un día con anticipación y las Mesa Directivas deberán garantizar la participación en el debate y votación de por lo menos el vocero de los partidos minoritarios, de oposición e independientes en los artículos que se votaran en bloque.

Así mismo, cuando una de las Cámaras decida acoger proposición de someter en bloque artículos aprobados simultáneamente en el segundo debate de la otra Cámara, ésta procederá solamente si la Cámara donde tuvo origen el proyecto aprobó en su totalidad el texto sometido a consideración y haya mediado un lapso de dos (2) día entre la aprobación de una Cámara a otra.

**Artículo 6°** Modifíquese el artículo 183 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 183. PROYECTO A LA OTRA CÁMARA.** Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara.

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

Cuando se presente la simultaneidad, las respectivas Mesas Directivas de cada Cámara deberán garantizar que los textos sometidos a consideración para segundo debate hayan sido previamente publicados en la Gaceta Oficial dentro de los tres (3) y cinco (5) días de anticipación al inicio del debate en las plenarias.

Así mismo, en aquellos proyectos de ley o acto legislativo que tiene término legal perentorio para su aprobación, menor al establecido en el artículo 162 de la Constitución Política, y su trámite se desarrolla conforme al artículo 169 de la presente ley, la

respectiva Mesa Directiva de la Cámara que haya aprobado la totalidad del proyecto de ley no podrá convocar a sesión plenaria en día y hora posterior al vencimiento del término establecido para la aprobación de los proyectos de ley y actos legislativos citados en el presente artículo.

Parágrafo: Cuando proceda la conciliación se debe tener en cuenta por lo menos 24 horas que debe ser publicado anticipadamente el texto conciliado que será sometido a debate y aprobación de las respectivas plenarias, conforme al artículo 161 de la Constitución Política.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

RICHARD AGUILAR VILLA  
Senador de la República

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ  
Senador de la República

# legis

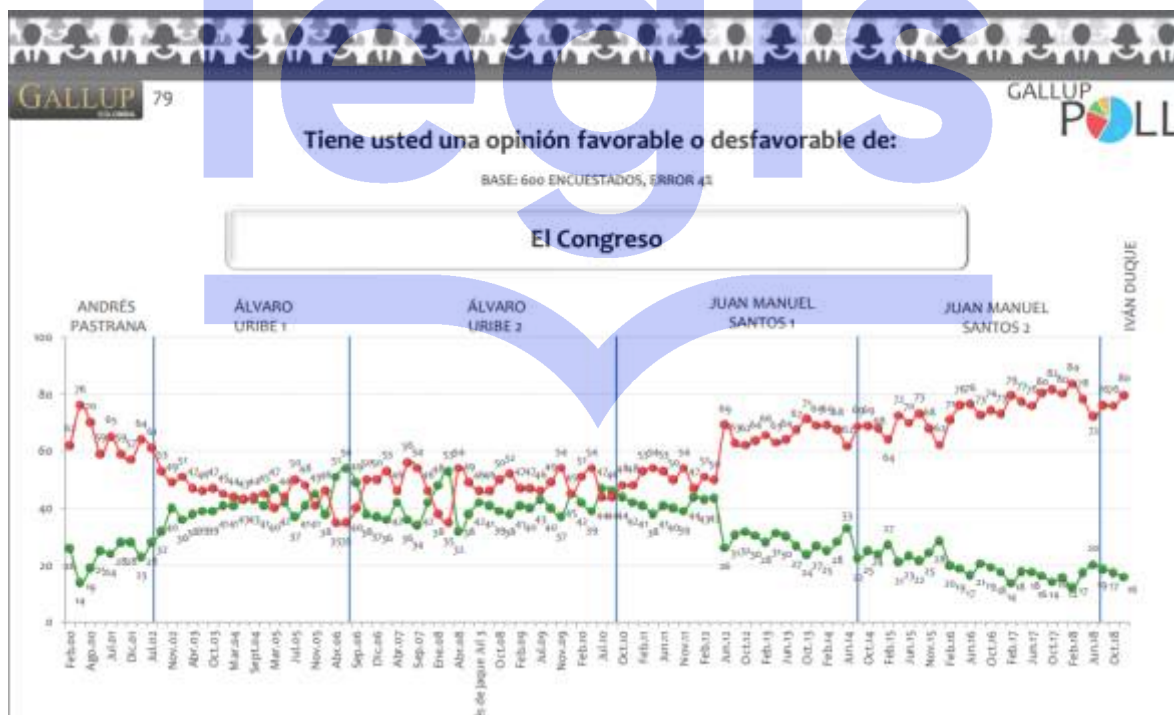
EGDAR JESUS DIAZ CONTRERAS  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 2009 (Reforma Política), artículo 5, creímos que habíamos acabado con el “pupitrazo” legislativo al incluirse la votación nominal y pública de las actuaciones de los congresistas en el trámite legislativo.

Sin embargo, 10 años después, vemos como el Congreso de la República continúa con prácticas poco transparentes en el desarrollo del trámite legislativo de las iniciativas radicadas, lo que genera un alto grado de incredulidad ciudadana teniendo como consecuencia la ausencia de legitimidad en la toma de sus decisiones internas.

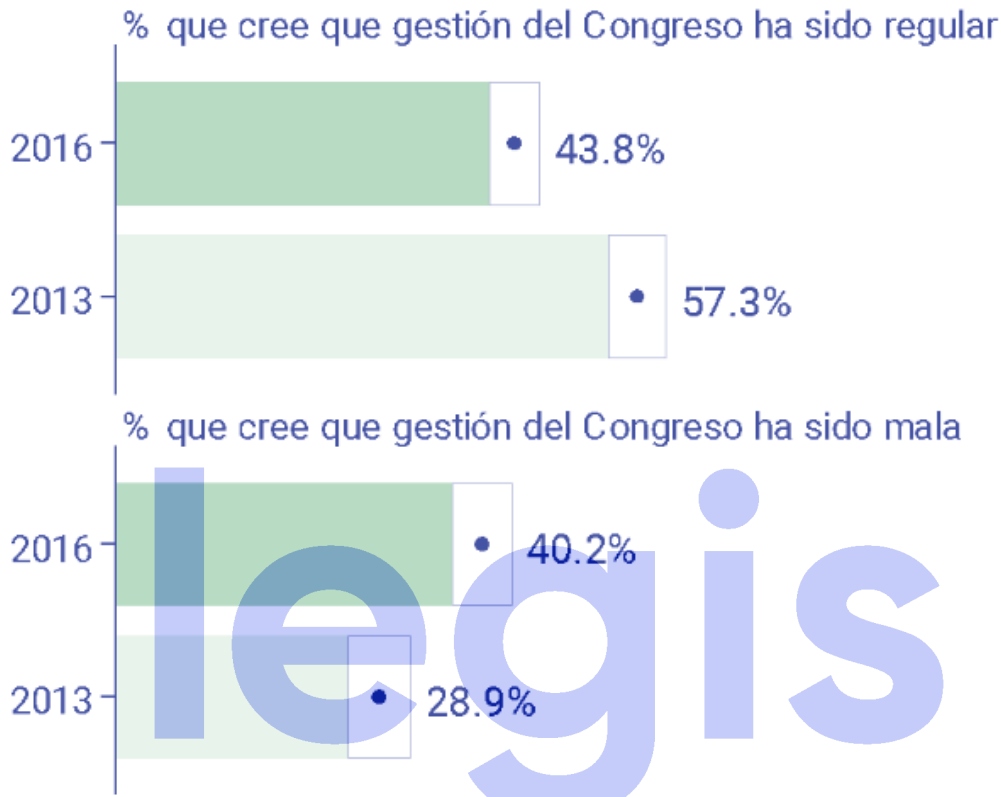
Es preocupante la percepción que tiene los colombianos del Congreso de la República, en una de las encuestas Gallup No. 128 de diciembre de 2018, la desfavorabilidad tuvo una tendencia al alza en lo transcurrido en el año anterior, como se muestra en la gráfica siguiente



Fuente: <https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-128-diciembre-2018.pdf>

Y uno de los motivos que han generado incredulidad ha sido la irregular forma en que realizan sus funciones los congresistas, como lo evidencia el **Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes**:

Gráfica 5. Opinión sobre el trabajo de senadores y representantes a la Cámara. Muestras Nacionales 2013 y 2016



Fuente: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/confianza-en-el-congreso-en-caida-libre/10232/>

Con la renovación del 38% de los miembros del Congreso de la República, para el periodo institucional 2018 – 2022, consideramos que los nuevos congresistas podíamos cambiar muchas costumbres parlamentarias que han ocasionado un gran mal institucional por muchas décadas en pro de las aplanadoras parlamentarias que imponen el excesivo presidencialismo en nuestro Estado.

No obstante, la experiencia congresional nos ha permitido entender que si no existen reglas claras en el procedimiento legislativo subsistirán prácticas inadecuadas que vulneran el principio democrático en nuestro Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, especialmente la democracia representativa, que a la luz de la Corte Constitucional, en Sentencia C – 080 de 2018:

*“En lo que respecta a su significado, el principio democrático en la organización política puede ser concebido de diferentes maneras por la forma en la que se articula con múltiples elementos de la Constitución (soberanía, pueblo, participación y representación). Así, este principio del ordenamiento jurídico puede ser definido*

como: (i) fuente de legitimidad, en tanto sirve de justificación del poder político ejercido por los diferentes órganos; (ii) fundamento de derechos y obligaciones, dado que reconoce y tutela los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e impone deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares; y (iii) expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones, toda vez que determina la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse. (Subrayado fuera de texto)

Para ello, la democracia representativa se materializa en cada uno de los debates de las distintas iniciativas tramitadas en el Congreso de la República, al tanto que jurisprudencia constitucional, Sentencia C – 040 de 2010, ha indicado que:

El presupuesto esencial que sustenta la importancia del debate es la necesidad que las leyes y los actos legislativos sean producto de la legítima voluntad del Congreso, lo que se garantiza a través de la existencia de espacios materiales para la deliberación política. Estos escenarios, a juicio de la jurisprudencia constitucional,[96] deben contar con las instancias y herramientas adecuadas que permitan (i) la vigencia del principio de mayoría, el cual busca que las decisiones de las cámaras reflejen la voluntad del sector mayoritario, asegurándose con ello la representación política del electorado; (ii) la protección de los derechos de las minorías políticas, que implica la protección de los escenarios para su plena participación en los debates parlamentarios; (iii) asegurar la eficacia del principio de publicidad, relacionado con el conocimiento suficiente y oportuno, tanto de los congresistas como de los ciudadanos, de las ponencias, sesiones y demás etapas del trámite legislativo, salvo los casos taxativamente previstos en la Ley y compatibles con la Constitución. Esto con el fin de cumplir dos propósitos definidos: de un lado, garantizar que las cámaras expresen su voluntad de manera informada. De otro, permitir el escrutinio público de la actividad del Congreso y la apertura de escenarios para la participación ciudadana al interior del trámite legislativo; y, aspecto central para resolver la objeción planteada por el interviniente (iv) garantizar el principio de participación política parlamentaria, conforme al cual todos los congresistas, tanto aquellos que pertenecen al sector mayoritario como a la oposición, puedan intervenir activamente en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos.

A partir de estos parámetros, la Corte ha dispuesto que “[e]n suma, conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a



*intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.*” Subrayado fuera de texto

Lo anterior nos permite afirmar que el debate parlamentario y la participación de las minorías parlamentarias son un elemento inescindible de la materialización de la democracia representativa, al tanto que su inobservancia puede generar vicios insubsanables en el trámite de cualquier iniciativa legislativa, como por ejemplo se observó en la declaratoria de inexecutable del artículo 41 de la Ley 789 de 2003 a través de la Sentencia C – 801 de 2003.

Las anteriores consideraciones nos permite considerar la necesidad de realizar una reforma al trámite legislativo consagrado en la Ley 5 de 1992, especialmente en las sesiones conjuntas y simultaneidad de las plenarias, para lo cual proponemos, entre otras cosas:

- Eliminar proposición que acoge texto en su totalidad aprobado por una Cámara
- Ampliar términos para el estudio de las ponencias
- Garantizar publicación de las ponencias, proposiciones y articulados propuestos
- Prohibir la citación posterior de plenarias cuando el proyecto de ley aún se encuentra dentro de los términos que permite una eventual conciliación entre los textos disímiles.

RICHARD AGUILAR VILLA  
Senador de la República

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ  
Senador de la República

EGDAR JESUS DIAZ CONTRERAS  
Senador de la República