



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 346

Bogotá, D. C., martes 5 de septiembre de 2006

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ESTUDIOS DE ANTECEDENTES

PROYECTO NUMERO 76

ANALISIS DE LAS LEYES 3ª Y 5ª DE 1992 A FIN DE CONCORDARLAS CON LAS SENTENCIAS SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DESDE 1992, CON LA REFORMA POLITICA, LA LEY DE BANCADAS Y LAS LEYES ORGANICAS SOBRE PRESUPUESTO Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Estudio de Antecedentes

Solicitado por:

Honorable Comisión Primera de Senado

Elaborado por:

Laura Natalia Moreno Segura

Juan Pablo Calderón Meza

Mentores a cargo:

Doctor Alfonso Palacios Torres

Doctor Carlos Eduardo Borrero González

Congreso de la República de Colombia

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

Bogotá, D. C., febrero de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

RESUMEN EJECUTIVO

ASUNTO:	Estudio de Antecedentes.
TEMA:	Estudio de Antecedentes Ley 3ª y Ley 5ª de 1992.
SOLICITANTE:	Comisión Primera del Senado de la República.
PASANTE A CARGO:	Juan Pablo Calderón Meza Laura Natalia Moreno
MENTOR A CARGO:	Doctor Alfonso Palacios Torres Doctor Carlos Eduardo Borrero
FECHA DE SOLICITUD:	23 de Agosto de 2005.
FECHA DE ASIGNACION:	8 de Febrero de 2006.
FECHA DE CONCLUSIÓN:	14 de Febrero de 2006

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD

La Comisión Primera del Honorable Senado de la República solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa la elaboración de un Estudio de Antecedentes con el fin de concordar las Leyes 3ª y 5ª de 1992 con las sentencias de constitucionalidad que sobre este tema se han proferido.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este Estudio de Antecedentes es presentar un panorama que recoja integralmente la interpretación que la Honorable Corte Constitucional ha planteado al respecto de los temas más relevantes del Reglamento del Congreso. Para tal efecto, los mentores han realizado una minuciosa selección de las materias que, a su juicio, requieren mayor reflexión y detenimiento. Así, se pretende hacer una completa recopilación de las sentencias de constitucionalidad que han marcado una línea jurisprudencial en los temas más importantes del trámite legislativo, a saber: (1) el principio constitucional de unidad de materia y los conceptos que lo han desarrollado, (2) la facultad parlamentaria de proponer enmiendas, (3) la integración de comisiones accidentales de conciliación frente a las discrepancias surgidas entre las Honorables Cámaras, (4) la iniciativa legislativa y la coadyuvancia, (5) el conflicto de competencias entre las comisiones permanentes, (6) los impedimentos y conflictos de intereses, y (7) el trámite legislativo ante el mensaje de urgencia proferido por el ejecutivo.

En este orden de ideas, la metodología seguida por este estudio consiste en el planteamiento de los problemas jurídicos que han surgido sobre cada una de las materias que son objeto de este análisis. De este modo, se hace una división por temas para resolver por separado y organizadamente las cuestiones jurídicas en concreto. (1) Para empezar, el problema jurídico que se resuelve al respecto de la unidad de materia se centra en: (a) los preceptos desarrollados a partir de tal principio constitucional. (2) Igualmente, los cuestionamientos jurídicos tratados en el tema de enmiendas consisten en: (a) los límites materiales para proponerlas, (b) el procedimiento para presentarlas y (c) la definición del concepto “asunto nuevo”. (3) En cuanto a las comisiones de conciliación, se hace alusión a: (a) su competencia, (b) las discrepancias que hacen necesaria su conformación y (c) las personas que, según la Corte, deberían integrarlas. (4) Así mismo, los problemas jurídicos surgidos en el tema de iniciativa legislativa se refieren a: (a) la facultad del legislativo para modificar los proyectos de materias reservadas al ejecutivo, (b) la posibilidad de coadyuvar en una iniciativa de reserva del Gobierno, y (c) los términos de tal coadyuvancia. (5) Respecto a los conflictos de competencias entre comisiones permanentes, se exponen: (a) los criterios para resolver tales conflictos. (6) El problema jurídico resuelto en el tema de conflicto de intereses tiene que ver con (a) la votación realizada a causa de algún impedimento de un congresista. (7) Finalmente, los cuestionamientos jurídicos estudiados en el tema del mensaje de urgencia se centran en: (a) la pregunta sobre la posibilidad de aplicación de tal figura al procedimiento de un acto legislativo y (b) los términos de la misma.

De esta forma, tras haber resuelto cada uno de los problemas jurídicos a la luz de las sentencias de constitucionalidad, se hace una conclusión de

lo analizado a lo largo del trabajo. En esta conclusión no sólo se sintetizan las ideas principales y las respuestas a cada problema jurídico, sino que también se plantean algunas recomendaciones se consideraron oportunas y pertinentes. Es importante advertir que la jurisprudencia que sustenta este trabajo se encuentra anexa al final del mismo.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

UNIDAD DE MATERIA

Para empezar, el problema jurídico que se resuelve al respecto de la unidad de materia se centra en: (a) los preceptos desarrollados a partir de tal principio constitucional.

(a) *¿Qué principios han sido desarrollados a partir del principio de unidad de materia?*

En aras de desarrollar el principio de unidad de materia, la Corte introduce los conceptos de principio de consecutividad y de identidad legislativa. El primero de ellos se refiere a que el procedimiento de todo proyecto de ley y de acto legislativo debe ser realizado consecutiva o sucesivamente en cuatro u ocho debates, respectivamente, siguiendo las disposiciones especiales de la constitución y la ley¹. Por su parte, el principio de identidad legislativa sugiere que las modificaciones que durante ese procedimiento se le introduzcan en plenaria al proyecto original de ley o de acto legislativo, deben guardar estrecha relación o conexidad con lo debatido en el primer debate². De modo que estos dos principios de distinta naturaleza se relacionan en la medida en que al desarrollarse los debates sucesivamente, los congresistas pueden introducir cambios al proyecto original, siempre que se guarde una identidad con la materia y con los temas discutidos en los inicialmente. Por consiguiente, la Corte afirma que se debe hablar de un principio de identidad legislativa relativa en los proyectos de ley y de acto legislativo.

No obstante, no se debe confundir el principio de identidad de materia con el de unidad de materia, pues, aunque complementarios, son de distinta naturaleza. Mientras que el primero se refiere a la congruencia que deben tener las modificaciones introducidas en plenaria con lo discutido en primer debate, el segundo consiste en la unidad temática que cada ley debe tener³.

ENMIENDAS

Ahora bien, los cuestionamientos jurídicos tratados en el tema de enmiendas consisten en: (a) el procedimiento para presentarlas, (b) los límites materiales de una modificación a un proyecto de ley, y (c) la definición del concepto “asunto nuevo”.

(a) *¿Cuál es el procedimiento para proponer una enmienda?*

Para empezar, es importante advertir que este problema jurídico se ha propuesto con el fin de analizar el actual procedimiento y, así, hacer algunas recomendaciones al respecto. Así pues, el reglamento del Congreso consagra que quienes están legitimados para la interposición de enmiendas a un proyecto de ley son los congresistas y el ministro del gabinete de Gobierno al que le concierna tal proyecto. Así, se tiene, de manera particular, la facultad para formular proposiciones principales o sustitutivas. De tal forma, la Corte, a la luz de los lineamientos consagrados en el Reglamento del Congreso, ha establecido que la presentación de una enmienda, sea total o parcial, debe hacerse por escrito ante la comisión constitucional de donde origina el proyecto durante la discusión sobre el mismo⁴.

(b) *¿Qué límites materiales deben respetar las enmiendas propuestas durante el trámite legislativo de un proyecto de ley?*

La necesidad de desarrollar jurisprudencialmente este tema radica en que resulta de carácter imperioso establecer los límites a los que se debe someter la facultad que tiene cada cámara para enmendar o modificar un proyecto de ley o de acto legislativo. Así pues, la Corte ha sostenido que el alcance de una enmienda se circunscribe precisamente a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad de materia, puesto que la modificación que se le realice al proyecto no puede ser de tipo sustancial y debe ser congruente con el debate que hubiere tenido lugar en la comisión constitucional a la que se le haya asignado tal proyecto⁵.

Ahora bien, existen entonces tres posibilidades cuando de introducción de enmiendas a un proyecto se trata: (i) que la modificación sea meramente formal, (ii) que esta sea total o de carácter sustancial, (iii) o, bien, que se trate de la introducción de un “asunto nuevo”. La Corte ha establecido que si la modificación es meramente formal, simplemente se debe conformar una comisión accidental de conciliación para armonizar los textos de am-

bas cámaras. Sin embargo, si se trata de un cambio total o sustancial o de la introducción de un “asunto nuevo”, el proyecto ha de volver a la comisión constitucional donde inició su trámite. Respecto a este tema, parece viable que se unifique el nombre de las modificaciones que se proponen a los proyectos de ley, pues el reglamento les llama proposiciones y luego las denomina enmiendas.

(c) *¿Qué ha entendido la Corte Constitucional por “asunto nuevo”?*

La Corte ha entendido por “asunto nuevo” una proposición nueva que es ajena o que modifica sustancialmente la materia del proyecto de ley. Así pues, la Corte expresamente ha sostenido que la introducción de nuevos artículos, la adición que precisa cierta materia y la solución de discrepancias por parte de una comisión de conciliación, no constituyen un asunto nuevo, siempre que, al apreciarse el proyecto en su conjunto, no se contrarie el principio de unidad de materia⁶. Es decir, para que no se le considere como

1 “En efecto, en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley; y los actos legislativos ocho debates, en dos periodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-208 de 2005).

2 “(...) si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-208 de 2005).

3 “(...) principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1147 de 2003).

4 “Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1147 de 2003).

5 “En relación con las proposiciones, consagra el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, que las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: principal, sustitutiva, suspensiva, modificativa y especial. (se transcriben a continuación solo las que interesan para el caso)

“1. **Proposición principal.** Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la 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. “Respecto al debate en Plenarias, dispone el artículo 178 del Reglamento del Congreso, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución que cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. Además, que las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 y 181.

“Por su parte, el artículo 160 del Reglamento, sobre la **presentación de enmiendas** dispone que, todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se observarán las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento: 1. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. 2. El plazo para su presentación es hasta el cierre de la discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. 3. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. Y, las enmiendas al articulado, según el artículo 162 del mismo Reglamento, podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-208 de 2005).

6 “Es también una exigencia de la Carta Política que las enmiendas o cambios introducidos a un proyecto de ley durante las discusiones de que es objeto tengan relación con la materia del proyecto. Necesariamente ha de ser así, pues el procedimiento previsto para la expedición de la ley es un proceso dialéctico y continuativo, que se rige por el denominado “principio de identidad”, el cual exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se le introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden relación con lo discutido y aprobado en las Comisiones Permanentes respectivas.

“Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta “no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional” el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1056 de 2003).

6 “Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991”. (CORTE CONSTITUCIONAL, Salvamento de voto a la Sentencia C-332 de 2005)”.

un “asunto nuevo”, la enmienda que se proponga debe guardar un vínculo material con el proyecto de ley, tal como lo expone el Dr. Palacios Torres: “(...) debemos anotar que por vínculo material debe entenderse no sólo la identidad temática entre la propuesta principal y la enmienda que busque modificarla, sino que este requisito igualmente implica que la enmienda esté limitada a la amplitud que el proyecto tenga dentro de un determinado tema. Con esto queremos decir que no basta con que coincida el tema o la materia que tratan el proyecto o proposición y la enmienda, sino que adicionalmente, en cuanto propuesta subsidiaria, esta última deberá circunscribirse a ciertos aspectos tratados en el escrito que busca modificar”⁷.

COMISIONES ACCIDENTALES DE CONCILIACIÓN

En cuanto a las comisiones de conciliación, se hace alusión a: (a) su competencia, (b) las discrepancias que hacen necesaria su conformación y (c) las personas que, según la Corte, deberían integrarlas.

(a) *¿Cuáles son las discrepancias que dan lugar a la conformación de una comisión accidental de conciliación?*

La Corte ha determinado que existen tres clases de discrepancias formales que deben ser concordadas por las comisiones accidentales de conciliación. La primera consiste en la redacción de los articulados; la segunda, en el contenido de los mismos; y la tercera, en la introducción de nuevos artículos que no afecten la sustancia del proyecto⁸.

Es importante advertir que, con respecto al primer caso, no se deben confundir las diferencias en la redacción con los simples errores gramaticales y de transcripción, pues, tal como lo ha afirmado la Corte, conformar una comisión accidental de conciliación con el único objetivo de depurar estos errores, sería desconocer el alcance y las competencias que el Constituyente pretendía otorgarle a las comisiones en cuestión. De este modo, la Corte ha determinado que la discrepancia formal más importante entre el articulado producido por cada una de las cámaras se trata de una diferencia ontológica formal, esto es, entre *el ser y el no ser* de la norma, en tanto que un articulado contenga un elemento del que el articulado de la otra cámara carezca. Aunque la Corte no lo dice expresamente en ninguna de las providencias analizadas, se puede distinguir los conceptos de modificación sustancial y “asunto nuevo” del de diferencia ontológica formal, con el fin de armonizar la jurisprudencia. Así, mientras que aquéllos se refieren a una modificación sustancial, este alude a una diferencia formal, y, por ende, el efecto de los primeros es la devolución del proyecto a la comisión constitucional original y el del segundo, la creación de una comisión accidental de conciliación.

(b) *¿Qué competencia tienen las comisiones accidentales de conciliación?*

La Corte ha puesto especial atención al tema de la competencia y límites de las comisiones accidentales de conciliación. De esta forma, ha sido reiterativa la jurisprudencia en virtud de la cual la Corte establece que la competencia de las comisiones accidentales de conciliación se limita a preparar un texto a la luz de lo debatido en las comisiones constitucionales de donde origina el proyecto y en las plenarias de cada cámara. Tal limitación está inspirada en el principio de democracia representativa, pues las comisiones accidentales carecen de la facultad para legislar con la que sí cuentan las comisiones constitucionales y cada cámara reunida en pleno⁹.

Por la misma vía, la Corte ha establecido claramente cuáles son los límites de las comisiones accidentales de conciliación. La primera de ellas se refiere a su formación, que sólo tiene cabida cuando haya lugar a alguna discrepancia entre los articulados de las cámaras, tal como lo prevé el artículo 160 superior. La segunda limitación, también contenida en el artículo 161 superior, consiste en que el texto producido por estas comisiones de conciliación debe ser puesto a consideración de ambas cámaras en pleno. Finalmente, como se ha afirmado a lo largo de este informe, las modificaciones que den lugar a la formación de estas comisiones no deben referirse a la sustancia del proyecto, pues ello contrariaría el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta.

Ahora bien, dentro de esos parámetros limitantes que la Corte ha impuesto, se consideró necesario determinar cuáles eran los alcances de las comisiones. De tal suerte, las comisiones accidentales de conciliación sí pueden implementar tanto modificaciones como nuevos textos, siempre que se circunscriban a la temática del proyecto, esto es, *siempre que no se vulnere el principio constitucional de unidad de materia*.

En suma, las comisiones accidentales sólo pueden modificar la parte o partes del proyecto de ley sobre las cuales las cámaras hayan tenido discrepancias. Es decir, no pueden presentar una propuesta en la que se modifique el contenido de aquellas partes del proyecto en que haya existido acuerdo

desde un primer momento¹⁰. Así, se privilegia el principio democrático, ya que la posibilidad de debatir el grueso del contenido de los proyectos se reserva exclusivamente a la comisión constitucional permanente y a cada cámara reunida en pleno.

(c) *¿Quiénes deben integrar las comisiones accidentales de conciliación?*

La Corte ha dispuesto que los competentes para integrar cada comisión accidental de conciliación son precisamente quienes mayor conocimiento tengan del proyecto. Por consiguiente, enuncia a los autores y ponentes del proyecto y a quienes hayan reparado, objetado o propuesto sobre el mismo. Igualmente, la Corte ha afirmado que los miembros de las comisiones permanentes de donde proviene el proyecto, deben conformar la comisión accidental de conciliación¹¹.

INICIATIVA LEGISLATIVA

Por otro lado, los problemas jurídicos surgidos en el tema de iniciativa legislativa se refieren a: (a) la facultad del legislativo para modificar los proyectos de materias reservadas al ejecutivo, (b) la posibilidad de coadyuvar en una iniciativa de reserva del Gobierno, y (c) los términos de tal coadyuvancia.

(a) *¿Puede el Congreso introducir modificaciones a los proyectos de ley sobre materias de iniciativa legislativa exclusiva del gobierno?*

Para responder este problema jurídico es necesario aludir al inciso 3° del artículo 154 superior, en virtud del cual “Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”. Así las cosas, es claro que en principio el Congreso goza de plenas facultades para modificar los proyectos de ley sobre materias reservadas al ejecutivo. Sin embargo, la facultad parlamentaria que se acaba de citar encuentra expresamente sus límites en aquellos casos en los que el proyecto de ley que se esté considerando por el legislativo, consista en un tratado internacional, en cuyo caso las cámaras sólo podrán pronunciarse aprobándolo o improbandolo (artículos 150.16 *ibidem*). Por otro lado, la Carta también consagra que el Congreso está inhabilitado para modificar alguna de las partidas del presupuesto de gastos del Gobierno (351 *ibidem*).

Al respecto de este problema jurídico, la Corte ha reafirmado las facultades parlamentarias para introducir modificaciones a los proyectos de ley de iniciativa reservada del ejecutivo, mediante la Sentencia C-551 de 2003: “la Corte ya tiene bien establecido que el Congreso puede modificar un proyecto que tiene iniciativa exclusiva gubernamental”¹². No obstante, es importante advertir que posteriormente la Sentencia C-840 de 2003 marcó un hito jurisprudencial al plantear una respuesta negativa al problema

7 Alfonso Palacios Torres, *Concepto y control del procedimiento legislativo en el ordenamiento colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 157.

8 “Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-292 de 2003).

9 “(...) resulta forzoso determinar hasta dónde las comisiones accidentales pueden hacer modificaciones o adiciones a un proyecto de ley e incluirlas en un texto unificado sin desconocer los principios de identidad y consecutividad.

“Pues bien, como ya tuvo oportunidad de explicarlo la Corte, es la propia Constitución la que establece una competencia restrictiva para las comisiones accidentales. La primera limitación está prevista en el artículo 161 de la Carta, cuando advierte que pueden ser conformadas, únicamente cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto. Una segunda, pero no menos importante condición, también consagrada en el artículo 161 citado, exige que el texto unificado se someta a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado. Finalmente, el artículo 158 de la Constitución señala que, las modificaciones a un proyecto de ley serán inadmisibles cuando no se refieran a la misma materia. Quiere decir lo anterior que es necesario conservar el criterio de unidad e identidad de materia o, dicho de otra forma, que las normas adicionadas o modificadas han mantenerse estrechamente ligadas al objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las cámaras parlamentarias” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-198 de 2001, Sala Plena. M.P.: Alejandro Martínez caballero).

10 “En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara.

“(...) De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-702 de 1999, Sala Plena. M.P.: Morón Díaz).

11 “Preferencialmente deben integrarse por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias (...)” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-198 de marzo 19 de 2002, Sala Plena, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández).

12 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-551 de 2003, Sala Plena, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

jurídico en cuestión, en los casos en que el Congreso pretenda introducir modificaciones desde el primer debate.

(b) ¿Constituye un vicio procedimental el hecho que un sujeto diferente al Gobierno presente un proyecto de ley sobre materias reservadas a la iniciativa del ejecutivo?

Como bien lo prevé la Constitución y la ley, existen algunas materias que competen de manera exclusiva al Gobierno. Por consiguiente, si sujetos distintos al Gobierno presentan un proyecto que verse sobre tales materias, se constituiría un vicio en el iter legislativo. Surge entonces la pregunta de si ese vicio es de aquellos de carácter subsanable o, por el contrario, es de tipo insubsanable.

Frente a este planteamiento, la Corte ha aplicado el concepto de *coadyuvancia* consagrado en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992. En virtud de tal concepto, un vicio procedimental que sea causado por la falta de calidades para presentar un proyecto de ley, puede ser subsanado si, y sólo si, el agente a quien se le reserve la iniciativa sobre tal proyecto, autorice y soporte (coadyuve) la presentación del mismo. En la sentencia C- 266 de 1995 se presenta un caso en el que el vicio de falta de calidades para presentar un proyecto cuya iniciativa había sido reservada por el Constituyente al ejecutivo, queda subsanado en la medida en que el Gobierno coadyuvó en su presentación¹³.

(c) ¿Cuáles son los requisitos de la coadyuvancia?

Algunas demandas de inconstitucionalidad contra una ley determinada aducen que su trámite legislativo estuvo viciado, en la medida que la coadyuvancia gubernamental, se sostiene, fue extemporánea. Al respecto, la Corte ha adoptado dos posiciones diferentes, cuyo estudio merece especial detenimiento. Por un lado, en la Sentencia C-266 de 1995 la Corte sostiene que la Ley 5ª no establece con claridad que la iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación del proyecto de ley. Sin embargo, la Corte se pronunció posteriormente en la sentencia C-121 de 03 y afirmó que la coadyuvancia debe manifestarse oportunamente, esto es, antes de su aprobación en las plenarias, lo cual es congruente con el parágrafo del art. 142 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo tanto, se debe concluir que, en cuanto al término en la presentación de la coadyuvancia gubernamental, no existe, pues, una posición unánime de la Corte. Sin embargo, de la jurisprudencia estudiada es posible inferir que el momento adecuado para la presentación de la figura de la coadyuvancia es en el instante previo a su aprobación en plenaria.

CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE COMISIONES PERMANENTES

Respecto a los conflictos de competencias entre comisiones permanentes, se exponen: (a) los criterios para resolver tales conflictos.

(a) ¿Qué criterios deben ser utilizados por el operador jurídico al momento de asignar un proyecto de ley a una determinada comisión permanente para que surta el primer debate?

La ley y la jurisprudencia se han encargado de desarrollar criterios que sirven al presidente de la respectiva cámara al realizar la asignación de proyectos de ley para el estudio de las comisiones permanentes que surtirán el primer debate. Los elementos que la jurisprudencia aporta complementan los dispuestos en la Ley 3ª de 1992, a saber:

1. Principio de la especialidad: fundamentado en la división y clasificación de las comisiones constitucionales permanentes realizada en el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

2. Ausencia de manifiesta irracionalidad con respecto a los contenidos normativos del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, tal como lo establecen las sentencias C-353 de 1995, C- 792 de 2000 y C- 975 de 2002.

3. Principio de flexibilidad: se justifica por la amplitud y variedad de temas de los proyectos de ley y por la inexistencia de fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo, tal como se establece en la sentencia C- 540 de 2001.

4. Principio de Finalidad: obedece a un razonamiento que se aparta de los criterios cuantitativos y matemáticos, y se ocupa de observar cuál es la finalidad y teleología de la ley, según lo declara la Corte en la sentencia C- 540 de 2001.

CONFLICTO DE INTERESES

El problema jurídico resuelto en el tema de conflicto de intereses tiene que ver con (a) la votación realizada a causa de algún impedimento de un congresista.

(a) ¿Es posible participar en una votación para el trámite de impedimentos de otros congresistas cuando se tiene un impedimento para el mismo proyecto de ley?

La Constitución y el Reglamento del Congreso hacen declaraciones expresas acerca de lo que es un conflicto de interés, las consecuencias de su existencia y la importancia de su control efectivo, pues ello puede alterar la legitimidad de las decisiones que se aprueben.

En ese sentido, los pronunciamientos de la Corte que recogen lo formulado por el Consejo de Estado en esta materia, muestran cómo no es necesaria la enumeración taxativa de aquellas circunstancias que podrían significar estar en presencia de un conflicto de interés, sino que resaltan el hecho de la existencia de normativa constitucional y legal (Ley 5ª de 1992) para poder juzgar sobre la existencia de un conflicto de interés.

Ahora bien, es preciso analizar el caso específico en que, una vez emitido el concepto de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, existan conflictos de interés en varios parlamentarios, y que tales impedimentos deban ser votados por la plenaria o la comisión para decidir sobre relación con el trámite de determinado proyecto. Surge en este caso el cuestionamiento sobre qué tan viable es la es que congresistas en iguales o similares condiciones voten la moción. Pues bien, la jurisprudencia es concisa al indicar la ausencia de una norma que regule ese caso específicamente. No obstante, considera la Corte que ante esta situación, lo mínimo que se esperaría es que los parlamentarios que tengan un impedimento igual o similar no voten la moción¹⁴. Es decir, en presencia de una votación de absolución de impedimentos, aquellos parlamentarios implicados en un conflicto de interés de la misma naturaleza, deben abstenerse de votar. Sin embargo, hace falta claridad sobre la obligatoriedad de esta condición, no sólo por la afirmación “*lo mínimo que se esperaría*”, sino también porque no se aclara qué se entiende por impedimentos del “mismo origen”.

MENSAJE DE URGENCIA

En este orden de ideas, los cuestionamientos jurídicos estudiados en el tema del mensaje de urgencia se centran en: (a) la pregunta sobre la posibilidad de aplicación de tal figura al procedimiento de un acto legislativo y (b) los términos de la misma.

(a) ¿Es el mensaje de urgencia un procedimiento aplicable al trámite de un acto legislativo?

El mensaje de urgencia no es un trámite aplicable a los Actos Legislativos, pues la reforma constitucional vía Acto Legislativo es una prerrogativa que detenta el Congreso únicamente, lo cual ha sido establecido tanto por la Constitución (artículo 163) como por la Ley 5ª (artículos 169 y 191) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, se concluye, el mensaje de urgencia no tiene cabida cuando de Actos Legislativos se trata¹⁵.

(b) ¿Cómo deben contabilizarse los términos entre debates en caso de deliberación conjunta de las comisiones permanentes?

El artículo 160 de la Constitución es claro al definir que el lapso de tiempo que debe mediar entre el primer y el segundo debate es de ocho días, y que el interregno que ha de transcurrir entre la aprobación de proyecto por una cámara y la iniciación del debate en la otra es de quince días. La ley 5ª de 1992, al referirse al mismo tema, agrega a esta condición especial de trámite legislativo, que si la deliberación para primer debate fue dada en sesiones conjuntas como consecuencia de un mensaje de urgencia, tal lapso de tiempo es innecesario. La jurisprudencia ha seguido ese mismo lineamiento en la sentencia C-369 de 2002, que reitera los planteamientos que con respecto a este tema se han venido desarrollando desde la sentencia C- 025 de 1993¹⁶.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-266 de 1995.

¹⁴ “(...) en principio puede llegar a pensarse que la ley 5 no es clara en cuanto a la configuración del conflicto de intereses porque no se ocupó de reglamentar los hechos, circunstancias o situaciones que den lugar al mismo. No obstante ser ello así, la sala Plena del Consejo de Estado en sentencia AC3300 de 1996, expresó que “no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el qrt. 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la ley 5 o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el art. 150 del Código de Procedimiento Civil”. Así, “tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los congresistas impera la ética de que todo está permitido (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 1572. Consejero Ponente: Dr. Flavio Rodríguez Arce, abril 28 de 2004)” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia 1049 de 2005).

¹⁵ “(...) en relación con los actos legislativos en proceso de formación no es posible al Presidente de la República acudir al art. 163 de la Carta para que se tramite previo mensaje de urgencia como si tratara de un proyecto de ley” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia 551 de 2003).

¹⁶ “(...) el mensaje de urgencia propicia la sesión conjunta de las comisiones, por lo que no es imperativo que medien 15 días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, pues la ley 5 de 1992 establece que las comisiones podrán aprobar simultáneamente el proyecto (art. 183)” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia 369 de 2002).

Otra discusión relacionada con la temporalidad del trámite de urgencia, se relaciona con el vencimiento de los 30 días en que se establece que el Congreso debe dar respuesta al mismo. Algunos argumentan que vencido este tiempo no es posible continuar con el trámite legislativo si este no ha concluido y que, transcurridos esos treinta días, el Presidente de la República queda inhabilitado para volver a solicitar el trámite de urgencia. Al respecto, con el fin de garantizar procesos democráticos, la Corte ha interpretado la norma de tal suerte que se permita tanto la aprobación del proyecto tras el vencimiento del término de los 30 días, como la posibilidad que el Presidente repita la solicitud de trámite de urgencia. Empero, se hace hincapié en la responsabilidad de los Congresistas en caso de incumplimiento de los 30 días fijados para el trámite¹⁷.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Finalmente, tras haber respondido cada uno de los problemas jurídicos planteados, es posible sintetizar las siguientes ideas:

1. En desarrollo del principio constitucional de unidad de materia, la Corte ha elaborado otros conceptos de igual importancia para el procedimiento legislativo, como el principio de consecutividad y el de identidad legislativa. Si bien la unidad de materia consiste en la afinidad temática del proyecto de ley, el principio de consecutividad y el de identidad tratan, respectivamente, de la necesidad de *continuidad* y de *coherencia* que debe haber entre debate y debate.

2. Ante la facultad constitucional de cada congresista de enmendar un proyecto de ley durante su *iter* legislativo, la ley quinta estableció un procedimiento claro, cuya interpretación ha sido desarrollada por la Corte. Así, la Corte ha acogido la teoría según la cual tales modificaciones deben limitarse a la materia del proyecto de ley, pues de lo contrario se constituiría un asunto nuevo y proyecto tendría que volver a su comisión original. Es preciso advertir que en este tema el vocabulario de la Ley 5ª es confuso, pues en algunas ocasiones se refiere a enmiendas, y en otras a proposiciones. Para superar tal dificultad, sería viable unificar el concepto.

3. En cuanto a las comisiones de conciliación, la Corte ha tratado de definir claramente cuáles son las discrepancias entre cámaras a las que la Ley 5ª se refiere y que dan lugar a la integración de comisiones accidentales de conciliación. Así, la Corte ha establecido que las discrepancias deben ser de carácter formal y que son tres exclusivamente, a saber: (i) distinta redacción, (ii) articulado diferente, y (iii) nuevo articulado. Así mismo, la Corte ha sido enfática al reiterar que las diferencias gramaticales y de estilo no dan lugar a la integración de la comisión de conciliación. Por otro lado, a propósito de la integración de tales comisiones, son precisamente los redactores del proyecto, sus ponentes y los congresistas que introdujeron modificaciones, quienes deben conformarla.

4. Acerca de la temporalidad en la presentación de coadyuvancia gubernamental en proyectos que no son de su iniciativa pero que comprenden materias que le han sido reservadas, la Corte afirma que la Ley 5ª de 1992 no establece con claridad que la iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley, pero que esta sí debe hacerse antes de su aprobación en la plenaria de cada cámara, tal como lo consagra el artículo 142 de la misma Ley.

5. Con respecto a los criterios para realizar la adjudicación de los proyectos a las Comisiones Permanentes, si bien la Corte ha dicho que estos ya están consignados en la Ley 3ª de 1992, se agregan cuatro principios: especialidad, ausencia manifiesta de irracionalidad, flexibilidad y finalidad del proyecto.

6. En las votaciones de plenaria para la absolución de impedimentos no deberían participar aquellos congresistas cuyo conflicto de intereses radique en igual o similar causa.

7. Si la sesión conjunta de comisiones se debe a un mensaje de urgencia del Presidente de la República, no es necesario que medie el interregno de 15 días entre el debate de la comisión y el de la plenaria, pero deberá existir un lapso de al menos 8 días.

Ahora bien, en cuanto a las recomendaciones pertinentes es importante indicar que, debido a la introducción del nuevo sistema de bancadas en el procedimiento legislativo colombiano¹⁸, el Dr. Alfonso Palacios Torres¹⁹ consideró pertinente hacer una recomendación al respecto de la influencia de la disciplina partidista en la presentación de proyectos de ley y de enmiendas. La propuesta consiste en otorgarles a las bancadas la importancia necesaria como sujetos que actúan dentro del procedimiento, para

que la titularidad de la iniciativa parlamentaria fuera de exclusividad de las bancadas políticas. Así, sería viable eliminar la posibilidad de que los congresistas individualmente considerados presenten proyectos de ley y enmiendas, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los demás sujetos constitucionalmente autorizados. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que la cultura política colombiana y la consagración que el Constituyente de 1991 plasmó en la Carta, se fundamentan en la facultad parlamentaria de presentar particularmente proyectos de ley y enmiendas a los mismos. Por consiguiente, sería más viable que se exigiera una aprobación del vocero de la bancada para ejercer tales facultades.

El Dr. Palacios Torres señala que es de gran importancia considerar factores como la disciplina partidista en el proceso legislativo: “Factores como una fuerte disciplina al interior del Parlamento, una organización basada en el constante enfrentamiento entre mayorías y oposición, y mayorías que restan –casi al punto de anular– la libertad del diputado como figura individual de la vida parlamentaria determinan en una inmensa mayoría de los casos el destino de la enmienda, así, lo más probable es que en un Estado parlamentario, o que siendo presidencialista tenga una fuerte disciplina de partidos, las enmiendas propuestas por la oposición sean rechazadas por la mayoría parlamentaria. (...) Por esta razón creemos necesario expresar una idea que por obvia que parezca no deja de ser útil vistos algunos casos prácticos. Consideramos que dentro de un Estado democrático debe garantizarse plenamente el derecho de los miembros del Parlamento o de los grupos parlamentarios a presentar, en cumplimiento de los requisitos reglamentarios, las enmiendas que sean necesarias para expresar su posición política con respecto al tema objeto de debate. Implicaría siempre una vulneración a la participación política y por consiguiente al pluralismo democrático, el hecho de que se pueda limitar el ejercicio del derecho a presentar enmiendas, al punto de que en algunos casos este sea anulado casi por completo”²⁰.

Por otro lado, el Dr. Palacios Torres también concibe conveniente plantear un proceso diferente para la introducción de enmiendas, ya que muchas veces en la práctica tales modificaciones son presentadas en etapas del debate en las que se ve cuestionada su oportunidad y pertinencia. Por tal motivo, se propone un proceso mediante el cual las enmiendas se propongan en un estadio anterior a la presentación de la ponencia, con el fin que el debate se torne más preciso en las comisiones constitucionales y en la plenaria de cada cámara, e, igualmente, para que las proposiciones de cada congresista sean congruentes con las de su bancada política. Para tales efectos, sería necesario garantizar el principio de publicidad del proyecto de ley con una debida antelación a su ponencia.

Por último, es preciso resaltar que es urgente y necesario plantear una reforma a las Leyes 3ª y 5ª de 1992 con el fin de solucionar los problemas jurídicos planteados y codificar la jurisprudencia reiterativa de la Corte Constitucional sobre los mismos. Igualmente, el Reglamento del Congreso debería ser armonizado con la introducción del sistema de bancadas, mediante la implementación de medidas unificadoras como las que arriba se plantearon. Para llevar a cabo tal actualización de las Leyes 5ª y 3ª de 1992, se debe estar al tanto de la interpretación jurisprudencial que la Corte Constitucional profiera.

17 “(...) no repercute en la inconstitucionalidad de lo aprobado la presentación de un nuevo mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, independientemente de lo que envíe antes o después de culminar los 30 días de término a los que dio lugar su primera comunicación. Lo cual significa que la facultad presidencial de urgir al Congreso, o de insistir en la urgencia, no se agota por el solo uso que de ella se haga. Puede repetirse dentro del aludido término y también, con mayor razón, por fuera de él, ya que el objetivo buscado –la pronta decisión legislativa sobre el tema– no se ha conseguido. Por otra parte, de ninguna manera puede admitirse que la deliberación conjunta de las correspondientes comisiones de Cámara y Senado para dar primer debate al proyecto de ley materia del mensaje de urgencia deba interrumpirse por el hecho de haber vencido el término de 30 días ya indicado, pues en tal evento, las comisiones ni las cámaras pierden competencia para continuar ocupándose del asunto, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda caber a sus integrantes por haber desatado lo dispuesto en el art. 163 de la constitución.

“(...) su incumplimiento, claro está, genera responsabilidad para los congresistas que dieron lugar a la decisión tardía, pero no afecta en modo alguno la constitucionalidad de la norma” CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia 565 de 1997.

18 Acto legislativo 001 de 2003.

19 “Alfonso Palacios Torres, abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, se desempeña como docente e investigador de dicha institución. Especialista en derecho constitucional y ciencia política del centro de estudios políticos y constitucionales de Madrid, y doctor en derecho público y filosofía jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. Su tesis doctoral “Concepto y control del procedimiento legislativo en el ordenamiento colombiano” recibió la máxima calificación por el tribunal evaluador –suma cum laude– y constituye el fundamento de la presente obra” (Alfonso Palacios Torres, *Concepto y control del procedimiento legislativo en el ordenamiento colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005).

20 Alfonso Palacios Torres, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

FUENTES CONSULTADAS

Para la elaboración del presente estudio fueron consultados diversos documentos, entre los cuales se encuentran ediciones de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad de los Andes, y las compilaciones de leyes y jurisprudencia de la casa editorial Avance Jurídico Ltda.

PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

www.avancejuridico.com
www.lexbase.com
www.secretariasenado.gov.co

CALIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El presente estudio fue presentado ante el Consejo Técnico, que fue conformado por:

- Dr. Jairo Pulgarín Reyes, Subsecretaria General.
- Dr. German A. Cubillos, Subsecretaria General.
- Dr. Guillermo León Giraldo Gil, Secretaria Comisión Primera Senado de la República.

Dra. Mercedes Ardila Trujillo, Comisión Séptima Cámara de Representantes.

- Dra. Rosalba López Gómez, Comisión Sexta Senado de la República.
- Dr. Johnny Fortich Abisambra, Sección de Leyes de Senado de la República.
- Dra. Doli A. Rojas, Sección Relataría
- Dr. Jairo H. González Saavedra, Sección Grabación de Cámara de Representantes.

Dra. Mirtha P. Bejarano, mentora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (UATL)

Dr. Carlos Eduardo Borrero, mentor de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (UATL).

Dr. Alfonso Palacios Torres, mentor de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (UATL).

También se hicieron presentes la Dra. Diana Patricia Vanegas Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa y el Dr. Enrique González Subcoordinador de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa.

El Análisis Legislativo sobre **Leyes 3ª y 5ª de 1992** fue **aprobado por el Consejo Técnico con Felicitaciones.**

NOTA.

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa-UATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

1. NORMATIVIDAD

1.1 CONSTITUCIÓN

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 142	Cada Cámara elegirá para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.
ARTICULO 148	RECHAZO DE DISPOSICIONES. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. (...)
ARTICULO 151	El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 154	... “No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”
ARTICULO 158	Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.
ARTICULO 160	Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince (15) días. (...) Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias
ARTICULO 161	Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.
ARTICULO 163	El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.
ARTICULO 182	Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones. Cuando el Congreso de la República vote en Comisión o Plenaria Actos Legislativos no habrá lugar a conflicto de intereses. Tampoco lo habrá cuando se vote una ley que convoca a una Asamblea Constituyente o a un Referendo para reformar la Constitución.

1.2 LEYES

1.2.1 LEY 5 DE 1992

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 58	COMPOSICIÓN E INTEGRACIÓN. En cada una de las Cámaras funcionará una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, compuesta por once (11) miembros en el Senado y diecisiete (17) en la Cámara de Representantes.
ARTICULO 59	FUNCIONES. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas.

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 142	INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: ... PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias. (...) Cada Cámara elegirá para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.
ARTICULO 148	RECHAZO DE DISPOSICIONES. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. (...)
ARTICULO 151	El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.
ARTICULO 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: 1. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. ..2. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. 3. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado.
ARTICULO 161	Enmiendas a la totalidad. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto.
ARTICULO 162	Enmiendas al articulado. Estas podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto
ARTICULO 169	COMISIONES DE AMBAS CÁMARAS O DE LA MISMA. Las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente: 2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. 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.
ARTICULO 177	Diferencias entre el pleno y la Comisión. Las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así fuere, las mismas Comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la Corporación. (...)

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 178	Modificaciones. (...), cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. (...) Las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a181
ARTICULO 179	Enmienda total o parcial. Si el pleno aprobare una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate. Si esta lo rechazare, se archivará el proyecto. Si en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional.
ARTICULO 180	Enmiendas sin trámite previo. Se admitirán a trámite en las Plenarias las enmiendas que, sin haber sido consideradas en primer debate, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. No se considerarán las enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación.
ARTICULO 181	Devolución del proyecto a una Comisión. Terminado el debate de un proyecto si, como consecuencia de las enmiendas introducidas o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente, incomprensible, confuso o tautológico, en alguno de sus puntos, la Presidencia de la respectiva Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición razonada de algún Congresista, enviar el texto aprobado por el pleno a una Comisión Accidental, con el único fin de que esta, en el plazo de cinco (5) días, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final de la Plenaria, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación, pero sin que ello implique reanudación del debate concluido.
ARTICULO 182	Informe final aprobada una enmienda. Finalizado el debate sobre un proyecto de ley en el pleno de alguna de las Cámaras, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará un informe final en los 5 días siguientes. En ese informe, que será remitido a la otra Cámara, presentará el ordenamiento de las modificaciones, adiciones y supresiones, así como la elaboración del texto definitivo con las explicaciones pertinentes.
ARTICULO 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.
ARTICULO 191	TRÁMITE DE URGENCIA. El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo, dentro de un plazo de treinta (30) días. Aún dentro de este lapso la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 286	APLICACIÓN. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.
ARTICULO 291	DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.
ARTICULO 293	EFFECTO DEL IMPEDIMENTO. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista
ARTICULO 294	RECUSACIÓN. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

1.2.2 LEY 3 DE 1992

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
ARTICULO 2	<Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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. ... PARÁGRAFO 1o. Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad. PARÁGRAFO 2o. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.

2. JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1 UNIDAD DE MATERIA

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia C-1147 de 2003	“(…)principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate”
Sentencia C-1147 de 2003	“Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia c-208 de 2005	“En efecto, en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna
Sentencia c-208 de 2005	“(…) si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo”

2.2 ENMIENDAS

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 282 de 1997	“La mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario. “En consecuencia, si el texto definitivo de lo aprobado en una de las cámaras incluye como votada una norma y su correspondiente de la otra cámara no lo hace, hay necesidad de dar aplicación al artículo 161 de la Constitución, y si este no se surte, el efecto es, forzosamente, el de que la disposición no se convierte en ley de la República por falta de uno de los requisitos esenciales para su aprobación”.
Sentencia c-198 de 2002	“Igualmente tiene claro la Corte que los problemas de transcripción o gramaticales, que en nada inciden en el contenido material de la norma, no constituyen discrepancias. <i>“Pretender que una comisión accidental o de conciliación se conforme con el único propósito de corregirlos, desconocería la intención del constituyente de racionalizar y flexibilizar el trámite de las leyes”</i>
Sentencia c-292 de 2003	“Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara”
Sentencia 1056 de 2003	“Es también una exigencia de la Carta Política que las enmiendas o cambios introducidos a un proyecto de ley durante las discusiones de que es objeto tengan relación con la materia del proyecto. Necesariamente ha de ser así, pues el procedimiento previsto para la expedición de la ley es un proceso dialéctico y continuativo, que se rige por el denominado “principio de identidad”, el cual exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se le introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden relación con lo discutido y aprobado en las Comisiones Permanentes respectivas. “Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta “no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional” el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad”.

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 208 de 2005	“En relación con las proposiciones, consagra el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, que las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: principal, sustitutiva, suspensiva, modificativa y especial (se transcriben a continuación solo las que interesan para el caso). “1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la 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. “Respecto al debate en Plenarias, dispone el artículo 178 del Reglamento del Congreso, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución que <i>cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.</i> Además, que <i>las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 y 181.</i> “Por su parte, el artículo 160 del Reglamento, sobre la presentación de enmiendas dispone que, <i>todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se observarán las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento: 1. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. 2. El plazo para su presentación es hasta el cierre de la discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. 3. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. Y, las enmiendas al articulado, según el artículo 162 del mismo Reglamento, podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto”.</i>
Sentencia c-332 de 2005	“Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal”

2.3 COMISIONES DE CONCILIACIÓN

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 702 DE 1999	“En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara. “(…) De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara”
Sentencia 198 de 2001	“(…) resulta forzoso determinar hasta dónde las comisiones accidentales pueden hacer modificaciones o adiciones a un proyecto de ley e incluirlas en un texto unificado sin desconocer los principios de identidad y consecutividad. “Pues bien, como ya tuvo oportunidad de explicarlo la Corte, es la propia Constitución la que establece una competencia restrictiva para las comisiones accidentales. La primera limitación está prevista en el artículo 161 de la Carta, cuando advierte que pueden ser conformadas, únicamente cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto. Una segunda, pero no menos importante condición, también consagrada en el artículo 161 citado, exige que el texto unificado se someta a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado. Finalmente, el artículo 158 de la Constitución señala que, las modificaciones a un proyecto de ley serán inadmisibles cuando no se refieran a la misma materia. Quiere decir lo anterior que es necesario conservar el criterio de unidad e identidad de materia o, dicho de otra forma, que las normas adicionadas o modificadas han mantenerse estrechamente ligadas al objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las cámaras parlamentarias
Sentencia 198 de 2002	“De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad”.
Sentencia 198 de 2002	“Preferencialmente deben integrarse por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias (…)”

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 670 de 2004	“(…) para facilitar y lograr su cometido, la ley haya dispuesto que estas comisiones deban estar integradas por quienes participaron en la discusión de los proyectos, sus autores y ponentes, así como quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias, pues son justamente estos miembros del congreso quienes tienen un mejor conocimiento de la materia debatida y exactamente de los puntos que son objeto de discrepancia. Y es ese entendimiento que tienen los congresistas que integran esta comisión, por haber participado activamente en el debate, lo que les permite con mayor efectividad lograr hacer una propuesta orientada realmente a conciliar las divergencias entre las cámaras.”

2.4 INICIATIVA LEGISLATIVA

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 266 de 1995	“...aunque el proyecto de ley, tuvo iniciativa popular, fue avalado en su respectiva oportunidad por el gobierno nacional a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en la cabeza del gobierno, pero este no la ejerce, sino que lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular, dicho formalismo queda convalidado con la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.” ...”La intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley, subsana el requisito constitucional de la iniciativa legislativa”.
Sentencia 266 de 1995	Del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), según el cual, “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley.” Sobre este mismo aspecto se pronunció la Corte reiterando el límite de la presentación de coadyuvancia tal como lo dispone el parágrafo del art. 142 de la Ley 5 de 1992, haciendo que el vicio sea subsanable solo si se presenta dentro de este límite.
Sentencia 643 de 2000	(Se declara condicionalmente exequible por la Corte Constitucional el numeral 18 del art. 142 de la Ley 5 de 1992, que hace referencia a las leyes de Referendo sobre un Proyecto de Reforma Constitucional)... “bajo el supuesto que no excluye la iniciativa popular de presentar proyectos de reforma constitucional que serán sometidos a referendo y que el mismo Congreso incorpore a la Ley”
Sentencia c-121 de 2003	El aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias

2.5 CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE COMISIONES PERMANENTES

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 353 de 1995	En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992. Solo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate.
Sentencia 540 de 2001	“Al considerar el cúmulo de materias que la Constitución señala para ser desarrolladas por el legislador más las que le corresponde en aplicación del principio de cláusula general de competencia se aprecia que sería impracticable y tal vez imposible hacer una distribución temática precisa y rígida de las materias legislativas entre las siete comisiones constitucionales permanentes, en cuanto siempre existirán asuntos de la ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrán exigir su regulación en un solo texto legislativo...” ... “la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por la ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate. De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales par exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las leyes 3 y 5 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en el primer debate los proyectos de Ley...”
Sentencia c-540 de 2001	...“La Corte Considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda esta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático.”
Sentencia 975 de 2002	... el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que solo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2º de la ley 3ª de 1992. Solo en este último caso -lo dijo la Corte-, “ el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate”.

2.6 CONFLICTOS DE INTERÉS

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 1049 de 2005	(Citando Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 1572. Consejero Ponente: Dr. Flavio Rodríguez Arce, abril 28 de 2004) ... “en principio puede llegar a pensarse que la ley 5 no es clara en cuanto a la configuración del conflicto de intereses porque no se ocupó de reglamentar los hechos, circunstancias o situaciones que den lugar al mismo. No obstante ser ello así, la sala Plena del Consejo de Estado en sentencia AC3300 de 1996, expresó que <i>“no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el qrt. 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la ley 5 o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el art. 150 del Código de Procedimiento Civil”</i> . Así, <i>“ tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los congresistas impera la ética de que todo está permitido”</i> .
Sentencia 1049 de 2005	“Decisión de los impedimentos tiene un procedimiento claro: concepto previo de la Comisión de Ética que no es obligante y la decisión por parte de la respectiva comisión o plenaria... ... no existe expresa prohibición de lo que señala la demanda como los carruseles de la felicidad. Ni en la Constitución ni en el reglamento del Congreso se señala expresamente que los congresistas que han puesto a consideración de la comisión o corporación de un impedimento por conflicto de intereses deben apartarse de la votación de los impedimentos de otros parlamentarios en iguales o similares condiciones. No obstante la ausencia de norma, lo que sí es claro, es que cualquier procedimiento al interior del Congreso debe estar guiado por la regla a la que alude el art. 182 constitucional, en el sentido de alejarse del conocimiento de un asunto cuando quiera que el congresista advierta que sobre él recae un conflicto de interés... ...lo mínimo que se esperaría para decidir esto, es que aquellos impedimentos que tiene el mismo origen no podrán ser votados por los mismos impedidos, es lo menos que se esperaría, porque sino, se vuelve un carrusel de absoluciones que seguramente no es un procedimiento adecuado...”

2.7 MENSAJE URGENCIA

NÚMERO	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia 222 de 1997	“tampoco es propio del procedimiento relativo a modificaciones de la Constitución el art. 163 de la carta, pues implicaría una injerencia del ejecutivo en la libre y autónoma decisión constituyente del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que, por sus mismas características, solo es propio del Congreso, dentro de la constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.” ...
Sentencia 565 de 1997	... “no repercute en la inconstitucionalidad de lo aprobado la presentación de un nuevo mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, independientemente de lo que envíe antes o después de culminar los 30 días de término a los que dio lugar su primera comunicación. Lo cual significa que la facultad presidencial de urgir al Congreso, o de insistir en la urgencia, no se agota por el solo uso que de ella se haga. Puede repetirse dentro del aludido término y también, con mayor razón, por fuera de él, ya que el objetivo buscado –la pronta decisión legislativa sobre el tema- no se ha conseguido. Por otra parte, de ninguna manera puede admitirse que la deliberación conjunta de las correspondientes comisiones de Cámara y Senado para dar primer debate al proyecto de ley materia del mensaje de urgencia deba interrumpirse por el hecho de haber vencido el término de 30 días ya indicado, pues en tal evento, las comisiones ni las cámaras pierden competencia para continuar ocupándose del asunto, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda haber a sus integrantes por haber desatado lo dispuesto en el art. 163 de la constitución.... ... su incumplimiento, claro está, genera responsabilidad para los congresistas que dieron lugar a la decisión tardía, pero no afecta en modo alguno la constitucionalidad de la norma....
Sentencia 369 de 2002	“(...) mensaje de urgencia propicia la sesión conjunta de las comisiones, por lo que no es imperativo que medien 15 días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, pues la ley 5 de 1992 establece que las comisiones podrán aprobar simultáneamente el proyecto (art. 183). Sobre el tema la jurisprudencia de esta corte ha establecido que <i>“si bien entre la aprobación del proyecto de ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos 15 días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término.”</i>
Sentencia 551 de 2003	“(...) en relación con los actos legislativos en proceso de formación no es posible al Presidente de la República acudir al art. 163 de la Carta para que se tramite previo mensaje de urgencia como si tratara de un proyecto de ley.

