REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1512 Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 131 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 06 de octubre del 2026

EMILIANO BRAVO RIVERA
Secretario
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Con copia: Honorable Mesa Directiva – Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República

Asunto: Decisión del ponente de no acumular el Proyecto de Ley Orgánica No. 131 de 2026 Senado y el Proyecto de Ley Orgánica No. 132 de 2026 Senado.

Respetado Secretario:

En atención a la comunicación del 1 de septiembre de 2026, mediante la cual se informa que la Mesa Directiva, por Acta MD-03, me designó ponente para primer debate de los Proyectos de Ley No. 131 de 2026 Senado y No. 132 de 2026 Senado, y en la que se deja a mi criterio técnico y político la viabilidad de su acumulación, me permito comunicar que he decidido **NO ACUMULAR LAS DOS INICIATIVAS** y rendir sobre cada una un informe de ponencia independiente, por las razones que expongo a continuación:

El artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 dispone que, cuando a una Comisión llegue un proyecto que se refiera al mismo tema de otro en trámite, el Presidente lo remitirá al ponente inicial "para que proceda a su acumulación, si no ha sido presentado el informe respectivo", y que solo podrán acumularse en primer debate. La acumulación es, por tanto, una herramienta de economía procesal cuyo presupuesto es la identidad temática, y su conveniencia queda sometida al criterio del ponente, como lo reconoce la propia comunicación de la Secretaría.

A ello se suma el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución y 148 de la Ley 5ª de 1992), que exige que todo proyecto se refiera a una misma materia y que su título corresponda a su contenido.

La sola circunstancia de que ambos proyectos modifiquen la Ley 5ª de 1992 no los convierte en proyectos sobre el mismo tema. El Reglamento del Congreso regula materias tan diversas como la organización de las cámaras, el trámite legislativo, el control político y el estatuto del congresista. Los dos proyectos, aunque comparten autores y carácter orgánico, intervienen títulos distintos del Reglamento sin que coincida uno solo de los artículos que modifican.

II. Razones principales para no acumular

1. El PL 131 de 2026 modifica el trámite legislativo en materia de participación ciudadana y audiencias públicas.

El PL 131 reforma los artículos 35, 47, 79, 230, 231, 232 y 264 de la Ley 5ª y adiciona los artículos 230A, 230B y 231A. Regula las observaciones escritas de la ciudadanía y su publicación en el micrositio del proyecto, las audiencias públicas antes del primer debate, los foros de participación previos a plenaria y las actas de las audiencias. Además introduce reglas que inciden directamente en el curso de los proyectos: la solicitud de audiencia pública suspende el término para presentar la ponencia, la audiencia debe realizarse dentro de los 15 días calendario siguientes a su aprobación y la aprobación de estas solicitudes entra al orden del día (art. 79).

Se trata de normas procedimentales dirigidas a la ciudadanía, a las secretarías y a las comisiones, cuya utilidad depende de su aplicación inmediata. Por eso su artículo 12 dispone que la ley rige desde su sanción.

2. El PL 132 de 2026 reforma el régimen de conflicto de intereses del congresista y difiere su vigencia al 20 de julio de 2030.

El PL 132 modifica los artículos 286, 287, 289, 294 y 295 de la Ley 5ª, adiciona los artículos 294A a 294D y reforma los artículos 24, 63 y 64 de la Ley 1828 de 2017 (Código de Ética y Disciplinario del Congresista), adicionando el 64A. Su objeto es el estatuto personal del congresista: definición de las causales de impedimentos, registro de intereses privados, requisitos y etapas de la recusación, sanciones por recusación temeraria y competencia de la Comisión de Ética.

Por esa razón su artículo 15 fija la vigencia **a partir del 20 de julio de 2030**, fecha de inicio del próximo periodo constitucional. La exposición de motivos lo explica así: "se legisla para los congresistas futuros que se posesionen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley

con el objetivo de no tocar intereses propios". Es la misma técnica empleada en reformas que alteran reglas que afectan directamente a quienes las votan, como ocurre con la doble militancia: diferir la vigencia evita que los congresistas legislen sobre su propio régimen, reduce el riesgo de impedimentos y recusaciones masivas y previene errores de aplicación en medio de un periodo en curso.

A estas diferencias se suman razones de seguridad jurídica y de garantía del trámite legislativo. El Proyecto de Ley No. 132 de 2026 Senado reforma uno de los elementos estructurales del ejercicio congresional: el régimen de conflicto de intereses y el trámite de las recusaciones. Por su complejidad y por la intensidad del debate que previsiblemente suscitará, esta materia exige una deliberación propia y diferenciada. Acumularla con una iniciativa de naturaleza disímil, como la de participación ciudadana, pondría en riesgo la publicidad y la transparencia con que debe surtirse la discusión de ambas.

El trámite separado ofrece, además, tres garantías. Primero, un eventual vicio de procedimiento o una declaratoria de inexequibilidad sobre uno de los proyectos no comprometería la validez del otro. Segundo, cada materia podrá debatirse y votarse con la deliberación específica que merece. Tercero, las controversias propias del régimen de impedimentos y recusaciones no retrasarán la entrada en vigor de las reformas de participación ciudadana, cuya aplicación se prevé inmediata.

Del Honorable Senador.

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador De La República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D.C., 30 de septiembre del 2026

Honorable Senador
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado

Referencia: Informe de ponencia positiva para ***Primer Debate*** **al Proyecto de Ley Orgánica No. 131 de 2026 Senado "***Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.*

Honorable presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para ***Primer Debate*** **al Proyecto de Ley Orgánica No. 131 de 2026 Senado "** *Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.*

Número de proyecto de Ley	**Proyecto de Ley Orgánica No. 131 de 2026 Senado**
Título	*"Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones."*
Autores	H.S Oscar Sanchez Leon, Fabio Amin Saleme, Alvaro Henry Monedero Alix Yirley Vargas Torrado,
Ponentes	H.S Fabio Amin Saleme
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

Del Honorable Senador.

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador De La República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 131 DE 2026 SENADO

" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE MODIFICA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE LEY, AUDIENCIAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 5 de 1992, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y mejorar la transparencia en el proceso legislativo a través de la implementación de audiencias públicas más accesibles y efectivas. En concreto, el proyecto busca asegurar que los ciudadanos tengan múltiples oportunidades para presentar sus opiniones y observaciones sobre los proyectos de ley, desde su fase inicial hasta la final, a través de diferentes mecanismos de participación, incluyendo observaciones por escrito, audiencias públicas y foros de discusión. Esta iniciativa responde a la necesidad de incrementar la legitimidad y la representatividad del proceso legislativo, garantizando que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas de manera formal y estructurada.

La importancia del presente proyecto de ley se configura en su capacidad para promover una democracia más participativa y deliberativa. Al establecer procedimientos claros y accesibles para la presentación de observaciones y la realización de audiencias públicas, se fomenta una mayor implicación de la ciudadanía en la creación y revisión de las leyes.

Esto no solo permite un debate más amplio y diverso, sino que también contribuye a mejorar la calidad de las decisiones legislativas al incorporar una variedad de perspectivas y conocimientos. De igual forma, el

proyecto de ley fortalece la transparencia del proceso legislativo, al determinar las competencias para la publicidad de las observaciones y las actas de las audiencias, lo cual facilita el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y otras partes interesadas.

De esta forma, el proyecto de ley representa un avance significativo en consolidar inclusión, participación ciudadana y mejores decisiones en el trámite legislativo. Lo anterior, al modificar la Ley 5 de 1992 para incluir mecanismos de participación ciudadana más robustos y accesibles, en el marco de un entorno donde las decisiones legislativas reflejen de manera más fiel las necesidades y preocupaciones de la sociedad. Esto no solo fortalece la democracia, sino que también contribuye a construir un marco legal más justo y equitativo, donde la voz de todos los ciudadanos tenga un impacto real en la formulación de políticas públicas.

II. ASPECTOS GENERALES

IMPORTANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN:

El presente proyecto de ley es fundamental para fortalecer la participación ciudadana en el proceso legislativo. Al introducir modificaciones a la Ley 5 de 1992, se crea un marco más inclusivo que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones y preocupaciones de manera estructurada y formal. La participación ciudadana es un pilar esencial de una democracia sólida, y este proyecto asegura que las voces de todos los sectores de la sociedad sean escuchadas y tenidas en cuenta en la formulación de leyes. Esto no solo mejora la legitimidad de las decisiones legislativas, sino que también promueve una mayor confianza en las instituciones democráticas.

De igual forma, el proyecto plantea la implementación de procedimientos claros y divididos en etapas del proceso legislativo, lo cual, es crucial para garantizar que la participación ciudadana sea efectiva y significativa en el enriquecimiento del proyecto y del debate y deliberación de este.

El proyecto de ley establece mecanismos específicos y detallados para la presentación de observaciones por escrito, la realización de audiencias públicas y la organización de foros de discusión. Estos procedimientos aseguran que todas las opiniones sean recibidas y consideradas de manera ordenada, evitando la improvisación, la aplicación de procedimientos diferenciales en cada etapa y garantizando que el proceso sea transparente y accesible para todos.

La claridad en los procedimientos también facilita la participación de aquellos ciudadanos que, de otra manera, podrían sentirse desalentados por la complejidad del proceso legislativo. Puesto que con la reglamentación actual no se tiene claro cuál es el objetivo de cada uno de los procedimientos llevados a cabo, si el mismo, tendrá incidencia en la ponencia o solo servirá para ilustrar el debate.

Otro aspecto importante de la reglamentación es la promoción de debates amplios y diversos. Al permitir que cualquier ciudadano o congresista solicite audiencias públicas y foros de discusión, el proyecto de ley fomenta un ambiente donde se pueden considerar múltiples perspectivas y opiniones. Estos debates amplios son esenciales para la creación de leyes que reflejen de manera precisa y justa las necesidades y deseos de la población. La diversidad de opiniones enriquece el proceso legislativo, proporcionando una base más sólida para la toma de decisiones y evitando la predominancia de puntos de vista unilaterales o sesgados.

Finalmente, la reglamentación propuesta contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso legislativo. Al requerir la publicación de las observaciones y las actas de las audiencias públicas, se garantiza que los ciudadanos puedan seguir y evaluar el desarrollo de los proyectos de ley. Esta transparencia no solo permite un mayor escrutinio público, sino que también obliga a los legisladores a considerar seriamente las contribuciones ciudadanas y a justificar sus decisiones de manera clara y accesible. En conjunto, estos elementos fortalecen la democracia y aseguran que el proceso legislativo sea verdaderamente participativo y representativo.

DEL CAPÍTULO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEY 5 DE 1992.

Desde su enunciación el capítulo tiene por objeto garantizar la participación ciudadana, es decir que sea volitivo de la comunidad ser parte del trámite legislativo y aportar su visión sobre el proyecto para aportar en la solución de las problemáticas. 32 años después de su expedición se han evidenciado una serie de falencias en la ausencia de reglamentación, así como la necesidad de aclarar los términos en los cuales funciona dicho procedimiento.
A continuación, serán señalados las principales dificultades y problemáticas que se han evidenciado en el trámite legislativo para garantizar la participación ciudadana.

Audiencias Públicas:

Aunque la Ley 5 de 1992 menciona la participación ciudadana y la presentación de observaciones, no aborda específicamente el procedimiento para la realización de audiencias públicas solo es enunciada de manera somera en artículo 264 de la ley 5 de 1992. Para ello el legislador y las mesas directivas han fundamentado su desarrollo en los artículos 230, 231 y 232, los cuales desde una interpretación exegética se centran más en las observaciones por escrito y en la participación mediante intervenciones en las comisiones, pero no detallan cómo deben organizarse y conducirse las audiencias públicas. Esta omisión ha generado en su práctica varios problemas:

1. **Falta de procedimientos claros:** No se establecen procedimientos específicos para solicitar, organizar y llevar a cabo audiencias públicas. Esto significa que no hay directrices claras sobre quién puede solicitar una audiencia, cómo se debe hacer la solicitud, cuál es el formato de las audiencias, si las mismas deben ser aprobadas por mayorías, si la solicitud genera efectos jurídicos sobre los términos de radicación, en qué momento debe solicitarse, ni cómo deben manejarse las intervenciones de los ciudadanos durante estas sesiones.

   Esta falta de claridad puede llevar a la improvisación y a la inconsistencia en la realización de audiencias públicas, lo cual afecta su efectividad. Ejemplo de esto es que la audiencia pública tiene por objeto enriquecer la ponencia, si su solicitud es realizada con posterioridad a la radicación de ponencia, la participación ciudadana servirá más de criterio de formación en relación con los congresistas para la discusión, que aportar en la construcción del proyecto como tal.

2. **Criterios Discrecionales:** La reglamentación actual deja la mayor parte de aspectos para su realización a la discreción de las Mesas Directivas de las Corporaciones. Esto decanta que la procedencia de la audiencia pública se pueda convertir en criterio político subjetivo, donde primen decisiones ajenas al desarrollo del mismo proyecto de ley, que cumplir con el objetivo de mejorar el ejercicio en la función legislativa o permitir escuchar a las diversas organizaciones sociales, academia y ciudadanos interesados en el proyecto de ley.

Ejemplo de ello, el artículo 230 menciona que la Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, pero no ofrece criterios específicos sobre la publicidad, la forma de inscripción o la procedencia de la reunión. Sin directrices claras, las decisiones pueden variar significativamente entre diferentes comisiones y proyectos de ley, lo que crea una falta de uniformidad y predictibilidad en el proceso legislativo y desincentiva la participación ciudadana.

3. **Publicidad y Transparencia Limitadas:** Aunque el artículo 231 establece que las observaciones deben publicarse en la Gaceta del Congreso, esta disposición se aplica a las observaciones por escrito y no aborda cómo deben documentarse y publicarse las audiencias públicas. La ausencia de requisitos específicos para llevar a cabo el seguimiento de la audiencia pública por parte de la secretaría general de la corporación aunado a la falta de requisito de publicidad mediante gaceta o en el micro sitio web de las audiencias públicas, ha decantado que sea facultativo de las comisiones y plenaria la realización de un informe o acta de este; lo que significa que no siempre hay un registro claro y accesible de lo discutido durante estas sesiones informales.

   Esto limita la transparencia y dificulta el seguimiento por parte de los ciudadanos interesados y los congresistas en caso de que deseen tomar o adoptar parte de las posturas expresadas por la sociedad.

4. **Ausencia de Mecanismos de Seguimiento:** No se mencionan mecanismos para asegurar que las propuestas y opiniones presentadas durante las audiencias públicas sean consideradas en el proceso legislativo o siquiera que las mismas hacen parte del proyecto de ley. El artículo 232 requiere que el ponente consigne las propuestas importantes y justifique su aceptación o rechazo, pero no especifica cómo se deben integrar las contribuciones hechas en audiencias públicas. Sin estos mecanismos, las audiencias públicas pueden convertirse en meros formalismos sin un impacto real en la elaboración de las leyes.

4. **Prácticas dilatorias para el trámite legislativo:** La ausencia de un término claro para su realización posterior a la solicitud, ha decantado que, por primar la agenda de la comisión, sea utilizada como una práctica dilatoria o buscando eludir el debate de iniciativas de alta importancia en comisión, convirtiéndose en un yerro para la radicación de ponencia.

   De igual forma, la solicitud de audiencia pública posterior a la radicación de ponencia para segundo debate se ha configurado en una práctica dilatoria para evadir la discusión. Lo anterior, tal como lo señala el artículo 232 el objetivo de la audiencia será la inclusión o enriquecimiento de la ponencia previo a su radicación, realizarla de manera posterior solo implica que la participación ciudadana sea operativizada para hundir o evitar debatir iniciativas.

6. **Acceso Inequitativo:** La ausencia de reglamentación detallada también puede llevar a un acceso desigual a las audiencias públicas. Sin procedimientos claros, es posible que solo aquellos ciudadanos con mejor acceso a información y recursos puedan participar efectivamente, dejando de lado a grupos menos privilegiados o aquellos que viven en los territorios fuera de Bogotá o donde sea realizada la audiencia. Esto contraviene el principio de equidad en la participación ciudadana y puede sesgar las discusiones legislativas hacia intereses particulares.

Observaciones por escrito:

Aun siendo el mecanismo de participación ciudadana con mayor desarrollo en el articulado actual de la ley 5 de 1992, el mismo debido al avance de las tecnologías y el ejercicio de esta disposición durante estos 32 años, es necesario realizar una modificación con fundamento en estas problemáticas:

1. **Requisitos de Inscripción previa:** La ley establece que los interesados deben inscribirse previamente en un libro de registro abierto por las secretarías de las Comisiones. Este requisito puede ser una barrera significativa para muchos ciudadanos. La falta de claridad sobre el proceso de inscripción y la necesidad de acudir físicamente a las secretarías pueden desincentivar la participación, especialmente para aquellos que viven lejos de las sedes del Congreso o no tienen acceso a información o recursos tecnológicos adecuados. Por lo cual, es necesario garantizar tanto la posibilidad de radicarlos en cualquier tiempo, asi como, usando los medios tecnológicos.

2. **Formato de Presentación:** El artículo requiere que las observaciones sean presentadas por escrito en original y tres copias. Esta exigencia puede ser un obstáculo logístico para muchos ciudadanos, particularmente aquellos sin acceso fácil a servicios de impresión o que residen en áreas remotas. Además, el formato impreso parece desactualizado en una era donde las comunicaciones electrónicas son más prácticas, eficientes y ecológicas.

   Por ello, el proyecto busca permitir y fomentar la presentación de observaciones por medios electrónicos, eliminando la necesidad de copias impresas y facilitando la inscripción en línea para intervenciones. Esto haría el proceso más accesible y eficiente.

3. **Publicación Selectiva:** De igual forma la ley en estos momentos señala que las observaciones se publicarán mensualmente en la Gaceta del Congreso solo si, a juicio del respectivo Presidente, merecen destacarse. Este criterio subjetivo para la publicación de observaciones introduce un elemento de discrecionalidad que puede resultar en la exclusión de observaciones que enriquezcan el proyecto o planteen elementos novedosos al mismo. La ausencia de un criterio claro y objetivo para determinar qué observaciones se publican limita la transparencia y puede sesgar el proceso a favor de ciertas opiniones. De igual forma para evitar el costo que genera la publicación en gaceta, se plantea sean publicadas todos en el micrositio web del proyecto de ley. Con ello se facilitará no solo el acceso y publicación de manera objetiva, sino a su vez que la ciudadanía activa se sienta parte del proyecto de ley.

3. **Plazo Limitado para Presentación de Observaciones:** Otra de las problemáticas, es que al ser las observaciones por escrito un insumo que tiene por objeto plantear dudas, soluciones y dificultades en el trámite legislativo, la misma no se limita a ser insumo para la radicación de ponencias, es por ello, que limitar su presentación al termino al menos tres días antes de la presentación del informe del ponente. Este plazo puede ser insuficiente para una revisión adecuada, especialmente en proyectos de ley complejos. Además, no se especifica claramente cómo debe realizarse la entrega personal de las observaciones, lo que puede causar confusión y retrasos. Es por ello, que el proyecto propone que las mismas puedan ser presentadas en cualquier momento y aun asi tengan el derecho a ser publicada y ser parte del proyecto de ley, puesto que ese insumo puede fundamentar el debate y discusión de elementos que no sean vislumbrados por parte de los cuerpos colegiados.

La reglamentación actual de la Ley 5 de 1992 para las observaciones por escrito presenta varias deficiencias que limitan su efectividad y accesibilidad. La falta de procedimientos claros, la discrecionalidad en la publicación de observaciones y la subjetividad en la selección de propuestas son problemas significativos que deben ser abordados. La implementación de soluciones como la digitalización del proceso, el establecimiento de criterios claros y objetivos y la publicación obligatoria de observaciones contribuirían a mejorar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso legislativo. Estos cambios son esenciales para fortalecer la democracia participativa y asegurar que las decisiones legislativas reflejen de manera justa y equitativa las voces de todos los ciudadanos.

Participación ciudadana en plenaria

El tercer momento donde puede ser necesario la participación ciudadana y escuchar las diversas opiniones que genera el proyecto con el proceso de decantación y debate que ha surtido en comisión, es previo al debate y discusión de plenaria, para ello y ante la ausencia de escenarios para escuchar a la sociedad o expertos, la costumbre legislativa ha optado por citar audiencia pública en plenaria, lo cual, desnaturaliza el mecanismo de participación al sus insumos no poder ser utilizados para la plenaria.

Pero teniendo en cuenta que pueden existir dudas por parte de los Congresistas que sin ser parte de la Comisión donde fue discutida la iniciativa, consideran necesario escuchar a la sociedad civil, el presente proyecto reglamenta el mecanismo de foros, El cual, no responde a fortalecer la ponencia per se, sino a su vez, propende por permitirle al congresista antes del debate y discusión mejorar el ejercicio de su función y por tanto el criterio deliberativo y discusión en plenaria.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de ley no ha sido ajena a las iniciativas legislativas, pero hasta el momento no se registra antecedente alguno que reglamenta específicamente las audiencias públicas y cree los foros de participación ciudadana.

De igual forma es de destacar que aun sin tener sanción, las modificaciones surtidas para los artículos 231 y 232 del proyecto de ley 065 2022 C y 164 2023 S.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

PREAMBULO

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente.

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

LEGALES

Ley 5 de 1992

Artículo 96. Derecho a intervenir. En los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las Comisiones, además de sus miembros y los Congresistas en general, podrán los Ministros y funcionarios invitados intervenir sobre temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas. Así mismo, podrán hacerlo por citación de la respectiva Cámara.

Sólo participarán en las decisiones, y por consiguiente podrán votar, los miembros de las Corporaciones legislativas (en plenarias o comisiones, con Senadores o Representantes, según el caso).

La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo, al tener la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, pueden de igual manera estar presentes e intervenir para referirse a tales asuntos. En todas las etapas de su trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular, en los términos constitucionales.

Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

Parágrafo. Par su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el

vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

Artículo 231. Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.
Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. De igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

Artículo 232. Contenido de la ponencia. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones**.**

Artículo 264. Derechos. Son derechos de los Congresistas:
1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones.
2. Formar parte de una Comisión Permanente.
3. Citar a los funcionarios que autoriza la Constitución Política, y celebrar audiencias para el mejor ejercicio de su función, y
(…)

JURISPRUDENCIALES:

C-543 DE 1998
MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.
Se señaló: *"La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad".*

"La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcan destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. Corresponde entonces, a tales funcionarios evaluar las intervenciones de manera que no se menoscabe el derecho citado, permitiendo que los ciudadanos intervengan en las decisiones de interés colectivo"

C 1040 DE 2005
MP MANUEL JOSE CEPEDA

En desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista que proclama y propugna la Constitución Política de 1991, el artículo 40 de dicho ordenamiento consagra de manera expresa el derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, estableciendo a su vez, entre sus diversas formas de configuración, el derecho a "tener iniciativa en las corporaciones públicas", el cual se instituye además como un mecanismo de participación ciudadana.

El derecho de iniciativa en las Corporaciones públicas le garantiza a los ciudadanos y a los distintos estamentos de la organización social (instituciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas y comunales), no solo la posibilidad de presentar proyectos de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, sino también la opción de participar e intervenir en el proceso de formación y expedición de tales actos jurídicos, acercando de esta manera a la sociedad con la actividad asignada y desarrollada por las distintas autoridades estatales.

Tratándose de la participación ante las corporaciones legislativas, en la Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, se regulan algunos aspectos relacionados con la presentación y trámite de iniciativas legislativas de carácter popular, al tiempo que en la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, se incluye un capítulo que trata sobre la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley o de Actos Legislativos.

En relación con este segundo aspecto, según lo prevé el artículo 230 del Reglamento del Congreso, el objetivo de tal derecho es, entonces, reconocer a toda persona, natural o jurídica, la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo, haciendo las observaciones que considere necesarias a los proyectos de ley o de Acto Legislativo que se encuentren en trámite en las Comisiones Constitucionales Permanentes.

De acuerdo con el citado artículo, es obligación de la mesa directiva de la respectiva Comisión señalar el procedimiento que debe seguirse para la presentación de las observaciones ciudadanas, así como fijar los días, horarios y duración de las intervenciones, respecto de aquellas personas que quieran pronunciarse frente a un proyecto que se discute en el seno de la Comisión.

*De acuerdo con el artículo 231 del referido ordenamiento, las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, una de las cuales debe ser entregada al ponente de la iniciativa. Igualmente, dispone que "mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, **a juicio del respectivo Presidente,** merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la comisión, evento en el cual sesionará informalmente". (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Por su parte, el artículo 232 ibidem delega en el ponente del respectivo proyecto la labor de consignar en la ponencia la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, "siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones".

Respecto de tal regulación, la jurisprudencia constitucional ha destacado que la posibilidad de presentar observaciones ciudadanas y su posterior divulgación tiene un propósito. Uno principal, que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de los proyectos de ley o de acto legislativo que cursan en el Parlamento. Y otro secundario, pero no menos importante, es

el que dichas observaciones puedan potencialmente constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa.

Sobre las observaciones u opiniones que formulen los ciudadanos en torno a un determinado proyecto, la jurisprudencia constitucional ha admitido que su publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso. Dicho en otras palabras, que en torno al cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 232 y 233 del Reglamento del Congreso, las Cámaras legislativas gozan de un alto grado de discrecionalidad pues no están obligadas a acoger las propuestas ciudadanas, debiendo sólo publicar e incorporar en la ponencia aquellas que el Presidente y Ponente consideren de importancia. Suponer lo contrario, que tales observaciones tienen carácter vinculante, comporta, a juicio de la Corte, "una imposición que coartaría la libre autonomía del Congreso"

Sin embargo, la jurisprudencia ha llamado la atención acerca del poder discrecional que por disposición reglamentaria ejercen tales autoridades. En concreto, la Corte ha considerado que la facultad para decidir qué observaciones deben ser publicadas y cuáles tienen que ser consideradas para la elaboración del informe de ponencia, debe ser ejercida en forma razonable y proporcional, con el fin de evitar la arbitrariedad y, en consecuencia, que por su intermedio se desconozca el derecho ciudadano a participar en la tarea legislativa.

Bajo ese supuesto, ha considerado la Corte que en el proceso de evaluación y valoración de las intervenciones ciudadanas, la discrecionalidad otorgada a los funcionarios competentes les imprime a su vez una mayor responsabilidad en el ejercicio de su labor, cual es el de permitir que se realice el derecho ciudadano a intervenir en las decisiones de interés colectivo y los objetivos por él perseguidos, actuando con la mayor diligencia en la selección y trámite de las observaciones ciudadanas que merezcan destacarse, sin que ello les otorgue un carácter vinculante a las mismas.

Cabe señalar que, una interpretación armónica del reglamento del Congreso en este punto, artículos 230, 231 y 232, lleva a concluir que, en realidad, las observaciones y propuestas se deben presentar con anterioridad al debate en la respectiva Comisión y en todo caso de manera previa a la votación de la iniciativa, y no necesariamente antes de la presentación del informe de ponencia. Esta posición es plenamente concordante con el doble propósito que cumplen las observaciones ciudadanas en el trámite de los proyectos de ley o de actos legislativos: Un primer objetivo, que consiste en que el Congreso y la sociedad conozcan las opiniones de los particulares sobre los proyectos que cursan en el legislativo, y uno segundo, de acuerdo con el cual, dichas observaciones deben facilitar la generación de nuevos puntos de debate que pueden ser considerados por las comisiones del legislativo, en el momento de abordar la discusión de la iniciativa.

No es cierto, como lo afirma la actora, que sea un imperativo constitucional y legal convocar la audiencia pública antes de la presentación del informe de ponencia a la Comisión. Para la Corte, de ninguno de los artículos que regulan el tema de la participación ciudadana en el estudio de los proyectos (Ley 5ª de 1992. arts. 230 a 232), puede extraerse tal regla. Una lectura juiciosa del artículo 232 permite concluir lo contrario: que es posible que las intervenciones ciudadanas -escritas u orales- se lleven a cabo con posterioridad a la presentación de la ponencia. Ello es así, si se considera que lo que hace la norma es obligar al ponente a consignar en la ponencia sólo las observaciones importantes que "se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones", con lo cual se infiere que es válido presentar observaciones fuera de tal término, sólo que respecto de éstas ya no existe la obligación de ser incluidas en el informe de ponencia.

Esta interpretación se alinea integralmente con la posición adoptada por la Corte, a la que ya se hizo expresa referencia, en sentido de que las observaciones ciudadanas no son vinculantes para el Congreso, de manera que lo importante es, en aras de garantizar el derecho de participación, que éstas sean conocidas antes de la votación y en el momento de las discusiones y debates para dar oportunidad a la reflexión; aspecto que se encuentra plenamente garantizado si se tiene en cuenta que por expreso mandato del artículo 231 del Reglamento del Congreso, todas las intervenciones que lo merezcan deben ser publicadas, sin que allí la norma distinga entre las incluidas y las no incluidas en el informe de ponencia.

Tal posición difiere sustancialmente de la apreciación realizada por la accionante pues para ella, la presentación del informe de ponencia es el único momento del proceso legislativo en el que pueden presentarse las observaciones de los particulares frente a los proyectos de ley o de acto legislativo. Sin embargo, según se ha visto, el alcance fijado en la demanda es, sin ninguna duda, restrictivo del derecho de participación ciudadana por lo que, en aras de garantizar su ejercicio real y efectivo, debe prevalecer la interpretación según la cual, las observaciones ciudadanas se deben presentar con anterioridad al debate en la respectiva Comisión, para que puedan cumplir con su objetivo de enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos.

La posición acogida por la Corte interpreta de mejor manera el principio de instrumentalidad de las formas, tantas veces mencionado, el cual dispone que las formas procesales no tienen un valor en sí mismas y que deben ser interpretadas teleológicamente al servicio de un fin sustantivo

C-322 DE 2006
MP: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

"decidir negativamente sobre la publicación de las observaciones ciudadanas en la Gaceta del Congreso, o la determinación de no incluir las mismas en la ponencia, o de no invitar a particulares interesados en intervenir ante una comisión sobre asuntos de interés relativos al trabajo legislativo, no genera per se la inconstitucionalidad por razones del trámite de la ley que finalmente llegue a ser expedida, como tampoco lo es la circunstancia de que no sea convocada una audiencia pública para oír las opiniones ciudadanas. Lo anterior, por cuanto la publicación de tales intervenciones escritas o la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas, aparte de ser una decisión discrecional, no forma parte el trámite obligatorio que debe surtir un proyecto de ley antes de ser aprobado."

C 015 DE 2016
M.P JOSE IGNACIO PRETELT CHALJUB

La Ley 5 de 1992, en sus artículos 230, 231 y 232 dispone que cualquier persona pueda expresar sus opiniones mediante observaciones a cada proyecto de ley o de acto legislativo, cuyo examen le corresponda a alguna comisión constitucional permanente.[47] Dichas normas, también disponen que las observaciones deben hacerse por escrito y con el lleno de ciertos requisitos. Estas observaciones se publicarán en la Gaceta del Congreso cuando, previo cumplimiento de los requisitos, a juicio del Presidente "merezcan destacarse para conocimiento general de las

corporaciones legislativas". Igualmente, el ponente del proyecto debe consignar en la ponencia las "propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo" y que hayan sido radicadas tres días antes de la presentación del informe.

Bajo ese entendido, al revisar el artículo 157 Superior, que señala los requisitos para que un proyecto sea ley, se advierte que la norma no exige atender a todos aquellos que manifiestan su interés en ser oídos por las comisiones o las plenarias del Congreso en determinado asunto. En este punto la Carta acoge "íntegramente un mecanismo de democracia representativa que, con fundamento en el principio de las mayorías, determina que la adopción de las decisiones legislativas en el Congreso Nacional se lleve a cabo por los representantes del pueblo, en el espacio que por excelencia representa en condiciones de pluralismo a todas las corrientes políticas de la Nación".

Así, aunque la no inclusión de las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública en las ponencias, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite del respectivo proyecto de ley, de acuerdo con la jurisprudencia, puede producir una irregularidad en dicho proceso, sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. De manera que, si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras respectivas, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no involucra la inexequibilidad formal de la ley.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- ***a)*** *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- ***b)*** *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- ***c)*** *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VI. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Para la Corte Constitucional[1], el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

"…el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"[2] (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda[3].

En este caso, el presente proyecto de ley no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 4°. Adiciónese el artículo 230B a la Ley 5 de 1992, el cual quedará, así: **Artículo 230B: Publicidad de las observaciones por escrito a los proyectos de ley y actos legislativos.** Las observaciones u opiniones presentadas a los proyectos de ley y actos legislativos podrán presentarse por escrito en el medio físico dispuesto o a través de los medios digitales que se habiliten para tal fin. Las observaciones serán publicadas ~~en el micro sitio del proyecto de ley de referencia~~ en los cinco (5) días hábiles siguientes a su radicación.	**Artículo 4°.** Adiciónese el artículo 230B a la Ley 5 de 1992, el cual quedará, así: **Artículo 230B: Publicidad de las observaciones por escrito a los proyectos de ley y actos legislativos.** Las observaciones u opiniones presentadas a los proyectos de ley y actos legislativos podrán presentarse por escrito en el medio físico dispuesto o a través de los medios digitales que se habiliten para tal fin. Las observaciones serán publicadas **en la página web de la corporación** en los cinco (5) días hábiles siguientes a su radicación.	

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y solicitar a la Honorable Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 131 DE 2026 " POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE MODIFICA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE LEY, AUDIENCIAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** conforme al texto propuesto a continuación.

Del Honorable Senador.

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador De La República

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 131 DE 2026 SENADO

Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 5 de 1992 en relación con la citación a audiencias públicas y la participación ciudadana en el trámite de los proyectos de ley y actos legislativos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:
Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo de la siguiente manera:

a. Observaciones por escrito: Presentadas en cualquier momento del trámite legislativo y con garantía de publicación en el micrositio del Congreso de la República.

b. Audiencias públicas en la comisión constitucional permanente competente de cada Corporación: Convocadas en la Comisión Constitucional respectiva antes de primer debate, asegurando acceso equitativo y representación de diferentes sectores.

c. Foros de participación ciudadana previo a la discusión en la plenaria de cada Corporación: Son espacios de carácter informativo y pedagógico que se realizan posterior al primer debate. No generan efectos jurídicos sobre el trámite del proyecto ni interrumpen los términos ni el curso del debate legislativo.

Parágrafo 1: La convocatoria, solicitud y desarrollo para las observaciones escritas, audiencias públicas y los foros de participación deben garantizar los principios de atención, imparcialidad, oportunidad, publicidad, igualdad y participación.
Parágrafo 2: Los ponentes deberán incluir en el informe de ponencia un resumen representativo de los conceptos más relevantes presentados por la ciudadanía durante el periodo comprendido entre la radicación del proyecto y la designación de los ponentes por parte de la mesa directiva correspondiente.
Parágrafo 3: Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el medio dispuesto por cada una de las secretarías de las Comisiones
.
Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaria General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 230A a la Ley 5 de 1992, el cual quedará, así:
Artículo 230A: Observaciones por escrito a los proyectos de ley y actos legislativos: Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones por escrito sobre cualquier proyecto de ley

o de acto legislativo durante todas las fases del trámite legislativo previo a la conciliación. Para ello, podrá radicarlo en el Correo Electrónico de la Secretaria de cada corporación o de manera física ante la Secretaria General.

La Secretaria General de cada Corporación será responsable de recibir las observaciones y deberá darle traslado en los tres (3) días siguientes a la radicación de la observación a la secretaria de Comisión Constitucional Permanente o la Plenaria de la Corporación respectiva, y a los ponentes si estos ya fueron asignados.

Parágrafo 1. Las condiciones de seguridad que deben atender los medios electrónicos señalados en el presente artículo y los adicionales que defina el sujeto obligado para la recepción de solicitudes, serán establecidas por las Secretarías Generales de cada Cámara.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 230B a la Ley 5 de 1992, el cual quedará, así:

Artículo 230B: Publicidad de las observaciones por escrito a los proyectos de ley y actos legislativos. Las observaciones u opiniones presentadas a los proyectos de ley y actos legislativos podrán presentarse por escrito en el medio físico dispuesto o a través de los medios digitales que se habiliten para tal fin. Las observaciones serán publicadas en la página web de la corporación en los cinco (5) días hábiles siguientes a su radicación.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración del Articulo 47 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:

Artículo 47. Deberes. Son deberes del secretario general de cada Cámara:

(…)

15. Coordinar y dar traslado a la Corporación respectiva de las observaciones por escrito presentadas a los proyectos de ley o actos legislativos.

16. Los demás deberes que señale la Corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo.

Artículo 6°. Modifíquese el Artículo 231 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:

Artículo 231: Audiencias públicas en la Comisión Constitucional Permanente competente de cada corporación.: Para mejorar el desarrollo y participación ciudadana en los proyectos de ley y actos legislativos, cualquier congresista, persona natural o jurídica, podrá previo a la radicación de la ponencia para primer debate en cada Corporación solicitar se realice audiencia pública para oír las opiniones ciudadanas, de la academia y las entidades públicas. El objetivo de la audiencia pública es servir de insumo para la ponencia del proyecto de ley o acto legislativo.

La solicitud de audiencia pública suspende el término para la presentación de la ponencia ante la Comisión Constitucional Permanente competente.
La secretaría de la Comisión Constitucional Permanente donde sea aprobada la solicitud deberá publicar la forma de inscripción para la participación de la ciudadanía en un espacio visible de la correspondiente secretaría y dentro de la página web, cumpliendo con las reglas del principio de publicidad. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente a través del medio físico o virtual que disponga cada una de las secretarías de las Comisiones.
Los ponentes durante los tres (3) días siguientes a la aprobación de la solicitud de audiencia pública podrán adjuntar una lista de invitados, a los cuales la Secretaría de la Comisión Permanente deberá remitir invitación protocolaria para su participación, el listado entregado por el Congresista

deberá contar por lo menos con nombre, teléfono de contacto, y/o correo electrónico. En los casos en que el interesado o invitado manifieste que va a intervenir en calidad de profesional, deberá allegar ante la Secretaría de la Comisión Permanente la documentación que soporte dicha calidad.
La Secretaría de la Comisión Permanente deberá adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la protección de datos personales conforme a la normatividad vigente.
Las intervenciones no podrán constituir vulneraciones a los derechos humanos.

La audiencia se llevará a cabo dentro de un plazo máximo de quince (15) días calendario tras su aprobación y se desarrollará en sesión informal en el sitio coordinado por el o los ponentes, con el apoyo de la Secretaría General de la Comisión Constitucional Permanente correspondiente. Cuando existan múltiples solicitudes sobre un mismo asunto, estas serán consolidadas y organizadas para la realización de una única audiencia pública, garantizando la participación equitativa de todos los interesados.

Excepcionalmente, a solicitud de los ponentes, podrán realizarse varias audiencias en diferentes lugares, siempre que se respete el plazo máximo establecido para el desarrollo de la totalidad de las audiencias.

Parágrafo 1: En caso de que por causa mayor los inscritos no puedan desplazarse hasta el lugar físico designado para la realización de la audiencia, se podrá realizar su intervención de manera virtual o allegarse por escrito.

Parágrafo 2: La Secretaría General de la Comisión Constitucional Permanente correspondiente deberá garantizar los ajustes razonables en la participación en las audiencias, en concordancia con el principio de interseccionalidad.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 231A a la Ley 5 de 1992, el cual, quedará, así:

Artículo 231A: Publicidad de las audiencias públicas: El acta del desarrollo de la audiencia deberá ser de carácter pública y recoger todas las intervenciones y opiniones ciudadanas de los participantes en esta. Los invitados y participantes a la audiencia podrán adjuntar su intervención por medio escrito con objeto que el mismo conste en el acta.

Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso, no es requisito para continuar el trámite del proyecto o la radicación de la ponencia la publicidad de la gaceta. Sin embargo, la ponencia deberá presentar un informe de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo.

La Secretaria de la Comisión efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes y el Senado de la República para la divulgación de las audiencias en el Canal del Congreso.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al Artículo 35 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:

Artículo 35. Actas. De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas. (...)
Parágrafo: La obligación de levantar actas del presente artículo será extensiva a las audiencias públicas de participación ciudadana para

proyectos de ley y actos legislativos del Artículos 231 de la presente ley. La coordinación del acta de audiencias públicas estará en cabeza de la Secretaria General de la Comisión Constitucional permanente.

Artículo 9°. Modifíquese el Artículo 79 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:

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

1. Llamada a lista.

2. Consideración y aprobación del acta anterior.

3. Aprobación de solicitudes de audiencia pública del artículo 231 de la presente ley.

4. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.

5. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.

6. Corrección de vicios subsanables, en actos remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso.

7. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara. Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

8. Citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.

9. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.

10. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.

11. Lo que propongan sus miembros.

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

Artículo 10°. Modifíquese el Artículo 232 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así:

Artículo 232. Foros de participación ciudadana previo a la discusión en la Plenaria de cada corporación. En cualquier etapa del trámite legislativo, los miembros de cada corporación legislativa podrán organizar y desarrollar foros de participación ciudadana con el propósito de obtener información complementaria sobre el contenido y alcance de un proyecto de ley o acto legislativo. Estos espacios permitirán la intervención de representantes de la ciudadanía, la academia, la industria y grupos de interés, con el fin de aportar insumos técnicos y conceptuales que contribuyan a la ilustración del debate legislativo.

Los foros tendrán carácter estrictamente informativo y no generarán efectos jurídicos sobre el trámite del proyecto, ni suspenderán los términos o el curso del debate en la respectiva corporación legislativa. Su realización no será un requisito para la discusión ni para la votación del proyecto.

El congresista que organice el foro dispondrá de un plazo de quince (15) días para llevar a cabo su realización.

Artículo 11°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 264 de la Ley 5 de 1992 la cual quedará así:

ARTÍCULO 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas:

1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones.
2. Formar parte de una Comisión Permanente.
3. Citar a los funcionarios autorizados por la Constitución Política y realizar audiencias públicas en las Comisiones Constitucionales Permanentes, así como foros de participación en cualquier instancia del trámite legislativo, con el fin de fortalecer el ejercicio de sus funciones.
4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

El Congreso fijará el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno.

5. Los demás que señalen la Constitución y las leyes.

Artículo 12°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador De La República