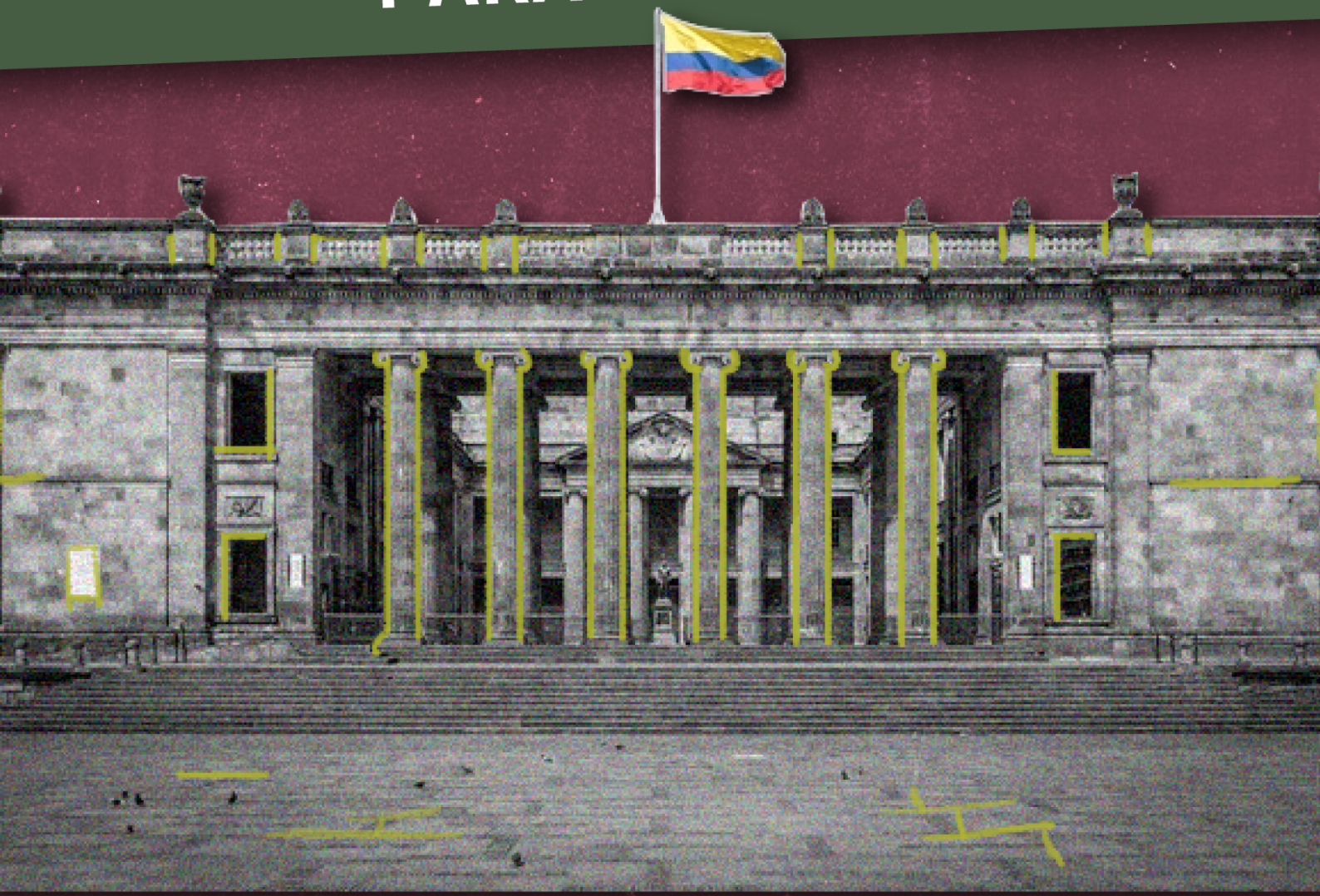
CONGRESO DE COLOMBIA

PARA DUMMIES



ELEMENTA

DDHH

Índice

01 ENTENDIENDO EL CONGRESO Pág. 03

¿Qué es el Congreso en Colombia? Pág. 04

¿Funciones del Congreso de la República? Pág. 04

División del Congreso Pág. 05

02 ENTENDIENDO CÓMO FUNCIONA EL CONGRESO Pág. 06

¿Qué son las Comisiones Constitucionales? Pág. 07

¿Qué es una Mesa Directiva? Pág. 08

¿Qué es el Quórum? Pág. 09

¿Cuáles son los tipos de mayoría? Pág. 09

03 ENTENDIENDO LAS NORMAS Y SU TRÁMITE Pág. 12

¿Cuál es la diferencia entre un Proyecto de Acto Legislativo (PAL) y un Proyecto de Ley (PL)? Pág. 13

¿Cómo se convierte un proyecto en ley? Pág. 14

¿Qué son las audiencias públicas? Pág. 15

ENTENDIENDO EL CONGRESO

01

Volver al índice

¿Qué es el Congreso en Colombia?

Es un cuerpo colegiado de elección popular integrado por el **Senado de la República** y la **Cámara de Representantes**, constituyendo así un **sistema bicameral**; es decir, una **cámara alta representada por el Senado** y una **cámara baja representada por la Cámara de Representantes**.

¿Funciones del Congreso de la República?

- **Legislativa: hacer, reformar y derogar las leyes**, así como reformar la Constitución Política a través de actos legislativos. Dentro de este proceso, el Congreso también debe garantizar espacios de participación ciudadana como las audiencias públicas en las que cualquier persona natural o jurídica puede exponer sus observaciones sobre un proyecto de ley o de acto legislativo que esté en trámite.

Mecanismo e instancia de participación ciudadana dentro del proceso legislativo, para escuchar opiniones argumentos y aportes técnicos externos sobre un proyecto de ley en trámite.

- **Control político: vigilar y exigir cuentas al Gobierno y a la administración pública.** Se ejerce, por ejemplo, citando a ministros/ministras y demás funcionarios a debates de control político para que expliquen y respondan por sus decisiones. En los casos más graves puede llegar hasta la moción de censura, que si se aprueba obliga al funcionario a dejar su cargo.

Mecanismo de control político mediante el cual el Congreso puede destituir a un ministro u otro funcionario del gobierno por asuntos relacionados con su cargo.

- **Judicial (excepcional):** investigar y juzgar a ciertos altos funcionarios del Estado que gozan de fuero especial, como el Presidente de la República, **cuando se les acusa de cometer un delito en ejercicio de sus funciones.**

- **Electoral:** elegir a determinados funcionarios/as y magistrados/as que la Constitución le encarga, como

el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, o algunos magistrados de las altas cortes, según la corporación.

División del Congreso

Senado de la República: Cámara alta del Congreso colombiano. Está integrado por senadores elegidos por circunscripción nacional, es decir, todos los ciudadanos del país votan por los mismos candidatos, sin que el voto dependa del departamento de origen del elector.

- **El Senado de la República está integrado por congresistas elegidos por voto popular en todo el territorio nacional**[1] y un número adicional de senadores elegidos en circunscripción nacional especial:
  - Comunidades indígenas.
  - Curul para la oposición (fórmula presidencial en segundo lugar).

Cámara de Representantes: Es la cámara baja del Congreso colombiano. Se elige en circunscripciones territoriales y algunas especiales. Esto le da a la Cámara una vocación más territorial, ya que sus miembros suelen responder más directamente a las dinámicas y necesidades de su región, los tipos de circunscripciones especiales son:

Es el tipo de circunscripción que se organiza según la división político-administrativa del país, es decir, por departamentos (y el Distrito Capital de Bogotá).

- Representación de los colombianos residentes en el exterior.
- Comunidades raizales (San Andrés, Providencia y Santa Catalina).
- Curul de oposición (fórmula vicepresidencial en segundo lugar).
- Curules Transitorias especiales de paz (CITREP y Víctimas del conflicto).

[1] Artículo 171 Constitución Política de Colombia.

ENTENDIENDO CÓMO FUNCIONA EL CONGRESO

02

¿Qué son las Comisiones Constitucionales?

Son grupos de trabajo especializados permanentes o accidentales en los que se dividen el Senado y la Cámara de Representantes para poder atender la enorme cantidad de temas y proyectos que les corresponde tramitar, **cada comisión ya sea en senado o en cámara tiene su propio presidente y vicepresidente.** En vez de que cada proyecto de ley pase directamente, primero se estudia en un grupo más pequeño y especializado, lo que hace el trabajo legislativo más ágil y técnico. Existen dos tipos de comisiones:

Discusión formal y reglamentada que realizan los legisladores en las comisiones o en las plenarias de las cámaras.

Comisiones constitucionales permanentes: Son las que la Constitución ordena crear en cada cámara para dar el primer debate a todo proyecto de ley o de acto legislativo, según el tema que le corresponda. **En total son catorce: siete en el Senado y siete en la Cámara de Representantes**, y todo congresista está obligado a pertenecer a una de ellas. Las comisiones permanentes son las siguientes[2]:

- **Comisión Primera:** Conoce de reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial, derechos humanos y garantías, estrategias de paz, y asuntos étnicos.
- **Comisión Segunda:** Conoce de política internacional, defensa nacional, tratados públicos, comercio exterior, migración y asuntos fronterizos.
- **Comisión Tercera:** Conoce de hacienda pública, impuestos, régimen monetario y mercado de valores.
- **Comisión Cuarta:** Conoce de presupuesto general de la Nación y control fiscal.

[2] Regulado por la Ley 3/92 y la Ley 5/92

- **Comisión Quinta:** Conoce de asuntos agropecuarios, medio ambiente y minas y energía.
- **Comisión Sexta:** Conoce de comunicaciones, transporte, obras públicas, educación y cultura.
- **Comisión Séptima:** Conoce de salud, seguridad social, trabajo y asuntos de la mujer y la familia.

Comisiones constitucionales accidentales: Son de carácter temporal. Están **previstas en el artículo 66 de la Ley 5 de 1992 para cumplir misiones y funciones específicas**, y las designan directamente los presidentes o las mesas directivas de las cámaras y de las comisiones permanentes. Se crean solo cuando surge una necesidad puntual, no tienen un número fijo de integrantes establecido por ley (lo define quien las designa), y se disuelven una vez cumplen su misión específica.

¿Qué es una Mesa Directiva?

Es el **órgano de dirección de cada cámara**, integrado por un presidente y dos vicepresidentes. Cada cámara y comisión elige su propia mesa directiva en la semana siguiente a la instalación de cada legislatura, y **su periodo dura un año, coincidiendo con la duración de la legislatura.**

Período de tiempo en el que el Congreso se reúne para sesionar. Comienza el 20 de julio y termina el 20 de junio del año siguiente, dividiéndose en dos períodos de sesiones ordinarias.

La mesa directiva es quien controla la agenda legislativa: decide qué proyectos se debaten y en qué momento, dirige las sesiones de la plenaria, y representa protocolariamente a la corporación. Por eso, aunque formalmente todos los congresistas tienen el mismo peso en una votación, quien preside la mesa directiva tiene un poder real mucho mayor para acelerar, frenar o priorizar un proyecto de ley dentro del calendario legislativo.

¿Qué es el Quórum?

Es el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para que una sesión sea válida. Existen dos tipos:

- **Quórum Deliberatorio:** el **número mínimo de asistentes necesarios para que la comisión o plenaria pueda sesionar o debatir un tema**. Basta con una cuarta parte de los miembros de la corporación.
- **Quórum Decisorio: el número mínimo necesario para que la corporación pueda votar válidamente**. Se requiere más de la mitad de miembros de esa comisión o de la plenaria.
- **Quórum Especial: exige una cantidad o proporción particular de miembros para determinadas decisiones**, cuando la Constitución o la ley lo establece.

¿Cuáles son los tipos de mayoría?

Una vez hay quórum decisorio, se vota, y según el tipo de norma que se esté tramitando, **la Constitución exige un nivel distinto de respaldo para que la votación sea válida**:

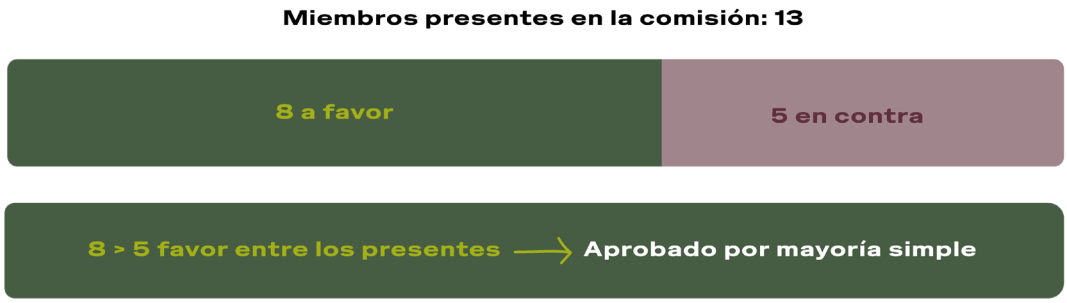
- **Mayoría Simple:** más votos a favor que en contra entre los presentes. E**s la que se usa en la mayoría de proyectos de ley**.
- **Mayoría Absoluta:** más de la mitad de los integrantes de una corporación. Esta mayoría se exige para **aprobar leyes orgánicas, estatutarias o actos legislativos**.
- **Mayoría calificada:** dos tercios de los votos de los presentes o de los integrantes según el caso. Se exige para **decisiones de mayor trascendencia como aprobar una moción de censura o levantar la inmunidad que concede ciertos fueros**.

1. Ejemplo de mayoría simple

Supongamos que la Comisión Séptima del Senado (encargada de salud) debate en primer debate un proyecto de ley ordinario que regula el uso adulto del cannabis. Ese día, de los miembros de la comisión, asisten los suficientes para que haya quórum decisorio. Se vota y el resultado es:

- 8 votos a favor.
- 5 votos en contra.

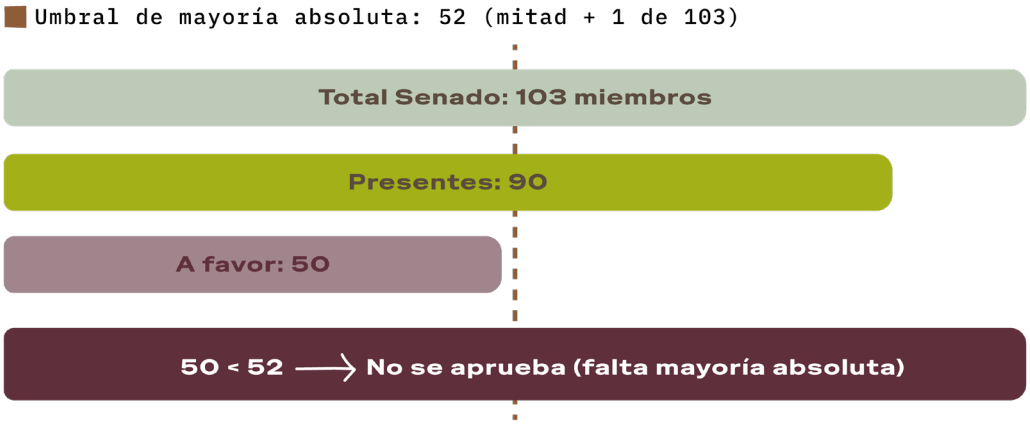
Como hay más votos a favor que en contra entre los presentes, el articulado se aprueba en primer debate por mayoría simple, sin importar cuántos miembros totales tiene la comisión ni cuántos faltaron a la sesión.



2. Ejemplo de mayoría absoluta

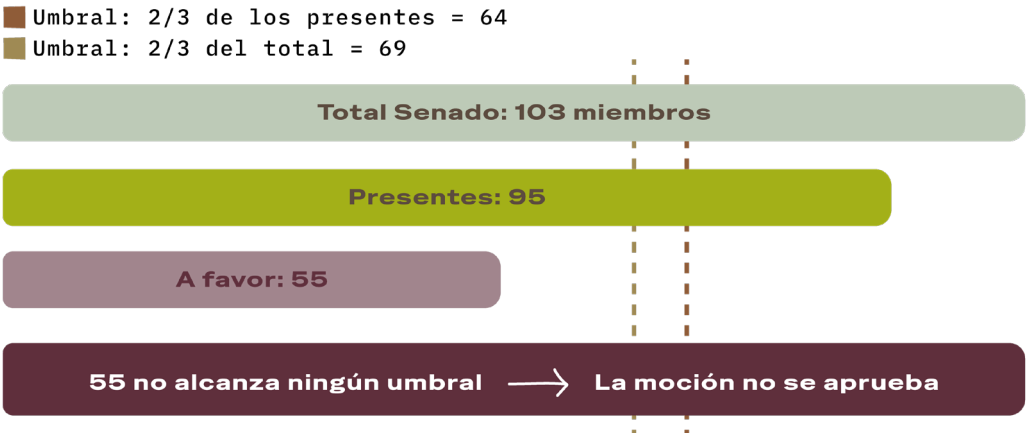
Supongamos que ese mismo proyecto de cannabis, al avanzar en su trámite, resulta tener elementos que tocan derechos fundamentales, por lo que debe tramitarse como ley estatutaria. Cuando llega a la plenaria del Senado (103 miembros en total), asisten 90 senadores. Para que se apruebe, no basta con ganar la votación entre los presentes: se necesita el voto favorable de más de la mitad de los 103 miembros que integran el Senado, es decir, al menos 52 votos a favor. Si el resultado fuera 50 votos a favor y 40 en contra, el proyecto

no se aprobaría, porque no alcanzó la mayoría absoluta sobre el total de la corporación.



3. Ejemplo de mayoría calificada

Supongamos que, un sector del Congreso considera que el Ministro de Justicia manejó de forma irregular la reglamentación del cannabis (por ejemplo, retrasando los decretos necesarios para su implementación) y se promueve una moción de censura en su contra. El debate se da en la plenaria del Senado, con 95 senadores presentes. Para que la moción se apruebe, se exige el voto favorable de dos tercios, ya sea de los presentes o del total de la corporación, según el caso: sobre los presentes, se necesitan al menos 64 votos a favor; sobre el total del Senado (103), se necesitan al menos 69 votos a favor. Si el ministro tuviera, por ejemplo, 55 votos a favor de la censura, no alcanzaría el umbral en ninguno de los dos escenarios, y permanece en su cargo.



ENTENDIENDO LAS NORMAS Y SU TRÁMITE

03

¿Cuál es la diferencia entre un Proyecto de Acto Legislativo (PAL) y un Proyecto de Ley (PL)?

Ambos son iniciativas que tramita el Congreso y ambos deben surtir cuatro debates como mínimo, pero no tienen el mismo alcance:

Proyecto de Acto legislativo (PAL): es el único **instrumento con el que el congreso puede reformar la Constitución Política**, ya sea agregar, modificar o derogar artículos de la Carta. Una vez vez este sea aprobado se convierte en un acto legislativo y queda directamente incorporado al texto constitucional

Proyecto de Ley (PL): busca **crear, modificar o derogar una ley que desarrolla o reglamenta lo que ya establece la Constitución,** sin modificarla directamente.

Tienes diferencias elementales:

- Un PAL debe aprobarse en dos vueltas, es decir en dos legislaturas distintas, lo que en la práctica son 8 debates en total, a diferencia de un PL que son 4.
- Un PAL no requiere una sanción presidencial, una vez aprobado en ambas vueltas, el gobierno solo lo publica. Un PL si necesita sanción presidencial.

Un PAL puede ser sometido a referendo si un porcentaje del congreso o de los ciudadanos lo solicita, esto no aplica en los PL.

Volver al índice

¿Cómo se convierte un proyecto en ley?

Todo proyecto de ley antes de ser aprobado, debe surtir cuatro debates:

- **Primer debate:** en la comisión constitucional permanente respectiva (según el tema del proyecto) de la cámara donde se radicó el proyecto.
- **Segundo debate:** en la plenaria de esa misma cámara.
- **Tercer debate:** en la comisión constitucional permanente respectiva de la cámara que NO propuso el proyecto.
- **Cuarto debate:** en la plenaria de la cámara que NO propuso el proyecto.

Si el texto aprobado en una cámara difiere del aprobado en la otra, se conforma una **comisión de conciliación** encargada de unificar el texto final antes de que el proyecto continúe su trámite. Una vez superados los cuatro debates, el proyecto pasa al presidente de la República, quien puede:

- **Sancionar**, convirtiéndolo así en Ley de la República.
- **Objetar**, devolviéndolo al Congreso por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad; en ese caso, el Congreso puede insistir en el texto original o acoger las objeciones.

¿Hay un plazo límite?

Sí. Un proyecto de ley tiene un plazo máximo de dos legislaturas para completar su trámite completo. Si no lo logra en ese tiempo, se archiva por tránsito de legislatura, y de ser necesario debe radicarse de nuevo desde el primer debate.

Los proyectos que no completan su trámite en una legislatura y son aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuan su curso en la siguiente en el estado en que se encontraran. (Ver art 190 ley 5 de 1992)

¿Qué son las audiencias públicas?

Son el mecanismo formal mediante el cual cualquier persona natural o jurídica puede exponer sus observaciones sobre un proyecto de ley o de acto legislativo que se encuentre en trámite. Están reguladas en la Ley 5 de 1992. Un espacio pensado específicamente para que la ciudadanía intervenga en el proceso legislativo.

Las convocan los presidentes de las cámaras o de las comisiones permanentes, normalmente antes de un debate importante sobre un proyecto específico. La mesa directiva correspondiente fija el procedimiento: abre inscripciones para quienes quieran intervenir, define el tiempo de cada intervención y el lugar donde se realizará. Las observaciones que se presenten deben hacerse públicas.

Existen otro tipo de audiencias llamadas audiencias especiales que son **convocadas por la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias**, en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso; sin que necesariamente estén atados a un proyecto de ley en trámite.

Entender el Congreso de la República es muy importante para la ciudadanía, con este kit facilitamos el derecho al acceso a la información demostrando que el congreso es de todos/as y para todos/as.

Visita el micrositio:

En Busca de la Regulación

Consulta toda la información legislativa relacionada con los intentos de regulación de cannabis en Colombia desde 2019 hasta la actualidad.

Suscríbete al megáfono:

Haz seguimiento al Congreso

Recibe mensualmente las actualizaciones sobre las decisiones que se toman en el Congreso de la República de Colombia.

Elementa
Bogotá, Colombia, 2026.