

Sentencia C-222/97

ACTO LEGISLATIVO-Exigencias constitucionales

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Trámite

PROYECTO DE LEY-Publicación oficial/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Publicación oficial

DEBATE Y VOTACION DE PROYECTO DE LEY-Diferencias/DEBATE Y VOTACION DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio. El debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio.

PRESIDENTES DE LAS COMISIONES Y CAMARAS-Conducción del debate

Para la Corte es evidente que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo”, obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben

ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional. Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias.

PROYECTO DE LEY-Agotamiento de debates y cumplimiento de requisitos/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Agotamiento de debates y cumplimiento de requisitos

Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control.

PROYECTO DE LEY-Competencia del Congreso para modificación/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Competencia del Congreso para modificación

Tanto los proyectos de ley como los de Acto Legislativo se llevan al Congreso de la República precisamente para que éste debata acerca de su contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión, según lo que estime conveniente en la materia de la cual se ocupa. Por tanto, es inherente a la función legislativa, y a la constituyente derivada, en su caso, la atribución de modificar y aun suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a la consideración de las cámaras.

Referencia: Expediente D-1465

Acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 001 del 15 de enero de 1996, “Por medio del cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política”.

Actores: Orlando Fals Borda Y Adalberto Carvajal Salcedo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. LO DEMANDADO

En ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40 y 241-1 de la Constitución, los ciudadanos Orlando Fals Borda y Adalberto Carvajal Salcedo han presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad, por razones de forma, contra el Acto Legislativo No. 01 del 15 de enero de 1996, cuyo texto es el siguiente:

“ACTO LEGISLATIVO No. 001

(15 de enero de 1996)

“Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo Primero: El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 299. En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la Ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de tres (3) años, y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la Ley.

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1o. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.

2o. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

3o. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

4o. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

5o. Expedir las normas orgánicas del presupuesto Departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

6o. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

7o. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8o. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9o. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

10o. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.

11o. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

12o. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

Artículo Tercero: El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

Según los actores, el Acto Legislativo transcrito debe ser declarado inexecutable toda vez que en los proyectos originales, presentados al Congreso por los representantes Martha Luna Morales y Adalberto E. Jaimes Ochoa, aparecía el segundo inciso de la norma constitucional original, aparte que inexplicablemente -dicen- quedó suprimido en el artículo pertinente del texto definitivo que reformó la Carta Política.

II. INTERVENCIONES

Dentro del proceso intervinieron el Ministro del Interior y el ciudadano Alvaro Namen Vargas, este último actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, quienes defendieron la constitucionalidad del Acto Legislativo impugnado.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina, solicitó a la Corte declarar executable el artículo 1 del Acto Legislativo acusado. No se refirió a las demás normas integrantes del mismo, que también fueron demandadas, pero que, en su sentir, no

deben ser objeto de análisis constitucional pues los cargos correspondientes se dirigieron tan solo contra la disposición mencionada.

Para sustentar su concepto de constitucionalidad del artículo 1, el Procurador señala que, según certificaciones de los secretarios de las comisiones primera de Senado y Cámara, el inciso que los accionantes echan de menos fue suprimido en la primera vuelta el 17 de mayo de 1995, por lo cual no se incluyó en la segunda ni en el texto definitivo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para verificar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado, en los términos del artículo 241, numeral 1, de la Constitución Política.

Se advierte que el análisis a cargo de la Corte está referido únicamente a los aspectos formales y de trámite de la reforma, tal como lo establece el aludido precepto, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 379 *Ibídem*, a cuyo tenor los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de una Asamblea Constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta.

2. Las exigencias constitucionales de las reformas a la Carta por la vía del Acto Legislativo

Según lo contempla el artículo 374 de la Constitución, ésta puede ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

La Carta Política no impide las modificaciones ni los ajustes a su preceptiva y, por el contrario, amplía las posibilidades de introducirlos, consignando expresamente, además de la del Congreso, dos vías que no se hallaban contempladas en el artículo 218 de la Constitución anterior.

Pero, con independencia del procedimiento que se utilice, lo cierto es que la Constitución, al establecer requisitos y trámites más complejos que los previstos para la modificación de las leyes, preserva una estabilidad constitucional mínima, que resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que generan constante incertidumbre en la

vigencia del ordenamiento básico del Estado.

En el caso específico de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República ejerce su poder de reforma constitucional, la propia Carta ha señalado los requisitos que deben cumplirse, los cuales son esenciales para la validez de la decisión y que, por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son también más difíciles y exigentes.

El artículo 375 de la Constitución dispone que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; que aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno ; que en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara; y que en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Lo que cabe preguntar es hasta dónde la consagración de dos períodos o “vueltas” para las reformas constitucionales por la vía del Acto Legislativo significa simplemente que se repitan en un período los cuatro debates del período anterior, cual si se tratara apenas, en estos casos, de “duplicar” el proceso de aprobación de las leyes.

El artículo 157 de la Constitución, sobre requisitos de forma, alude de modo específico a los proyectos de ley y, en principio, los pasos allí contemplados únicamente son aplicables a la función legislativa, de donde resulta que en su mismo texto no se encuentra la contestación al interrogante formulado, siendo menester que se proceda a un estudio sistemático de la normatividad constitucional y orgánica, con miras a definir el régimen aplicable.

Obrando así, es forzoso concluir, como se verá enseguida, la total autonomía procesal que debe observarse en el ejercicio de estas dos atribuciones confiadas al Congreso.

En otros términos, del hecho de que el aludido precepto disponga que el trámite del proyecto de Acto Legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos de sesiones del Congreso no se sigue que simplemente deba aplicarse, repetido, el trámite ordinario previsto para expedir las leyes. Tan sólo aquellas disposiciones pertinentes y compatibles con el delicado proceso de reforma constitucional, tanto de la propia Carta como del Reglamento del Congreso, son extensivos a las enmiendas constitucionales, tal como lo señala el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992:

“ARTICULO 227. Reglas de procedimiento aplicables. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”.

Un análisis del artículo 375 de la Constitución y de las normas constitucionales y orgánicas que con él concuerdan, permite deducir las diferencias existentes entre los dos tipos de procesos -el de índole constitucional, inherente a toda reforma de la Carta por parte del Congreso, y el legislativo-, así como las características peculiares del primero de ellos, las que deben ser tenidas en cuenta por esta Corte al verificar la exequibilidad de los actos legislativos.

- En cuanto atañe a la iniciativa, es decir a la facultad de presentar proyectos de actos legislativos, las normas constitucionales enuncian taxativamente a sus titulares.

Según el artículo 375 de la Constitución, tales propuestas podrán ser presentadas por diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

Debe anotarse que los funcionarios y organismos previstos en el artículo 156 de la Carta gozan de facultad para presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, lo cual no significa que estén autorizados para presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso, excepto el Consejo de Estado, que, por disposición expresa del artículo 237, numeral 4º, tiene como atribución la de “preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución...”.

También respecto de la iniciativa cabe distinguir entre lo que contempla el citado artículo 375 y lo establecido por el 155 de la Constitución en torno al porcentaje de concejales o diputados del país que pueden proponer reforma constitucional, pues, pese a la aparente contradicción entre los dos preceptos, se refieren en realidad a modalidades distintas de procesos modificatorios de la Carta: mientras el primero de ellos, que exige el treinta por ciento de los concejales o diputados, toca genéricamente con proyectos de reforma constitucional, el 375 alude de manera específica a proyectos de acto legislativo, es decir a los que tramita el Congreso, de lo cual se desprende que la segunda disposición es especial

para ese procedimiento de enmienda, quedando reservada la otra para los casos contemplados en los artículos 376 y 378.

- La publicación oficial exigida en el artículo 157, numeral 1, de la Constitución es aplicable al trámite de los proyectos de Acto Legislativo y, en consecuencia, respecto de ella tiene lugar lo contemplado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la “Gaceta del Congreso” y se repartirá por el Presidente a la comisión permanente respectiva.

El proyecto, como allí se ordena, se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él -ha estatuido la Ley Orgánica- se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que debe tramitarlo, que, tratándose de actos legislativos será siempre la primera, tal como lo establece el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, en desarrollo de lo previsto en el artículo 142, inciso 2, de la Constitución Política.

En materia de publicaciones hay que añadir, para los proyectos de Acto Legislativo, la consagrada en el artículo 375 de la Constitución, que corre a cargo del Gobierno y que, por tanto, debe hacerse en el Diario Oficial, una vez terminado el primer período de sesiones en que se discute y antes de comenzar el segundo.

Se trata de ofrecer al propio Congreso y a la sociedad entera, interesada en los cambios que puede sufrir la Constitución Política, la oportunidad de conocer de manera oficial el texto de lo hasta ese momento aprobado, que habrá de ser punto de referencia necesario para la segunda fase del proceso constituyente, pudiendo entonces debatir públicamente sobre los alcances de la reforma proyectada, con base en la libertad de expresión (art. 20 C.P.) y en el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.). Todos los ciudadanos pueden, entonces, dirigirse al Congreso, en el contexto de una democracia participativa, para apoyar, controvertir, contradecir, discutir, criticar el proyecto en curso o para formular sugerencias o inquietudes en torno al mismo.

Desde luego, para que la publicación pueda llevarse a cabo, es indispensable que el Ejecutivo y el propio Congreso tengan cabal conciencia de lo aprobado en la primera vuelta, lo cual, a su vez, requiere la certidumbre de unos debates ordenados y bien conducidos, sobre cuyos resultados existan certificaciones claras y específicas expedidas por las secretarías de las

comisiones y las plenarias en torno a quórum, mayorías, textos votados y artículos aprobados en las distintas instancias, así como acerca de las supresiones o adiciones que en cada debate han tenido lugar.

La otra función cumplida por la publicación oficial del proyecto en el intermedio de las dos vueltas tiene que ver con la exigencia, expresa en el inciso 3 del artículo 375 de la Carta, de que en el segundo período no puedan debatirse sino iniciativas presentadas en el primero.

Claro está, lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni puede ya introducirse, como se verá más adelante.

- Las reglas previstas en el Reglamento del Congreso para radicación de los proyectos y designación de ponente o ponentes son plenamente aplicables a los proyectos de Acto Legislativo (arts. 149 y 150 de la Ley 5ª de 1992).

- Según el último inciso del artículo 160 de la Constitución, todo proyecto de ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo y deberá dársele el curso correspondiente.

- En cuanto a las reglas contempladas en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 148 de la Ley 5ª de 1992, sobre unidad de materia, ésta, en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva.

- No es aplicable a los proyectos de Acto Legislativo la acumulación de proyectos, a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 C.P.

- La Constitución exige, para los proyectos de Acto Legislativo, un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.

La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrero” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Entonces, las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, consagradas en relación con los proyectos de ley pero extensivas a los de Acto Legislativo por expresa remisión del artículo 227 Ibídem, en cuanto no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él a fortiori, deben ser atendidas de manera estricta:

“ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

ARTICULO 158. Discusión sobre la ponencia. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

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

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

ARTICULO 159. Ordenación presidencial de la discusión. Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

(...)

ARTICULO 164. Declaración de suficiente ilustración.. Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.

(...)

ARTICULO 185. Procedimiento similar. En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”.

Lo dicho excluye, en consecuencia, la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.

Para la Corte es evidente que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo” (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional.

Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias.

No puede olvidarse que, tal como lo dispone el artículo 149 de la Constitución, “toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama

legislativa del poder público -más si se trata de modificar la propia Carta-, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes” (subraya la Corte).

- Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control.

En relación con las leyes, ya ha señalado la Corte Constitucional que los casos en los cuales resulta posible reducir a tres los debates, mediante la sesión conjunta de las comisiones correspondientes, son taxativos y de interpretación estricta, bien que la propia Carta así lo haya ordenado o autorizado (art. 163, 341 y 346 C.P.) o que lo haya establecido el Reglamento con base en la facultad consagrada en el artículo 157, numeral 2, de la Constitución.

Al respecto, debe reiterarse lo dicho por esta Corte cuando declaró la inexecutable del artículo 169, numeral 3, de la Ley 5ª de 1992:

“En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

“Determinar” significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua,

“fijar los términos de una cosa”; “distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para “determinar” algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar “casos” que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a “cumplir” y no a “definir” las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será “determinación”- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-365 del 14 de agosto de 1996).

En cuanto a los proyectos de Acto Legislativo, tal posibilidad, de interpretación estricta, en cuanto excepcional, no ha sido prevista por la Carta. Son inaplicables, entonces, al trámite de reformas constitucionales los artículos 169 a 173 del Reglamento del Congreso, válidos únicamente para los proyectos de ley allí contemplados. Tampoco es propio del procedimiento relativo a modificaciones de la Constitución el artículo 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, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.

- La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de Acto Legislativo excluye también las denominadas “constancias”, dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

La “presentación” aludida en la norma superior no puede ser entendida con el alcance de la

sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

Las iniciativas presentadas en el primer período, para que puedan pasar al segundo, deben haber sido discutidas y votadas en los cuatro debates correspondientes y el sentido del precepto constitucional es el de que sólo habiéndose surtido respecto de cierta norma el trámite total de la primera vuelta pueda darse la segunda. Así lo entendió el propio Congreso, cuando en el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 dispuso: “En la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente”. (Subraya la Corte).

La norma orgánica agrega que únicamente los cambios o modificaciones del contenido de las disposiciones que “no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma” podrán ser considerados y debatidos, lo cual descarta de plano que la sola constancia de haber propuesto un nuevo artículo o una modificación a lo aprobado sirva para los fines del paso de ese asunto a la segunda vuelta. Considera la Corte que solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos períodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta.

- El artículo 159 de la Constitución otorga la posibilidad de que un proyecto de ley negado en primer debate pueda ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

De manera expresa la Constitución refiere esta opción, de carácter excepcional, a los proyectos de ley, por lo cual no tiene cabida tratándose de Actos Legislativos. Negado uno de ellos en uno de los debates, se impone su archivo, pues no existe disposición constitucional que contemple la apelación ni la reconsideración del texto negado.

- El artículo 160 de la Constitución estatuye que, entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos, quince días.

La finalidad de esta disposición consiste en permitir que los congresistas tengan tiempo suficiente para analizar debidamente el contenido de lo aprobado antes de votar en la siguiente etapa del proceso legislativo, es decir, buscan garantizar la reflexión de cada uno en torno al asunto que en el Congreso de debate, para lo cual son útiles inclusive los días comunes en que no haya sesión, como lo destacó esta Corte en Sentencia C-607 del 14 de diciembre de 1992.

Siendo ese el propósito, coincidente con lo anotado en esta sentencia sobre la necesidad de que las decisiones de la Rama Legislativa no obedezcan al simple impulso del acuerdo político sino a la razonada y meditada preparación de los individuos que intervienen en los debates, para que éstos sean fructíferos, nada resultaría más descabellado que interpretar la norma en el sentido de exigir los indicados términos para las leyes y no para los actos reformativos de la Constitución, entre otras razones si se tiene en cuenta que la propia Carta no hace al respecto distinción alguna.

- El artículo 157, numeral 4, de la Constitución exige, “para que un proyecto sea ley”, el requisito de “haber obtenido la sanción del Gobierno”.

Al tenor del artículo 165 *Ibidem*, “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción”. Agrega la norma que, si el Ejecutivo no lo objetare, dispondrá que se promulgue “como ley”; y que, si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Posteriormente, tiene lugar la aceptación por las cámaras de lo observado por el Gobierno, la insistencia en el proyecto por la mitad más uno de sus miembros, en el caso de objeciones por inconveniencia, o la decisión de esta Corte, si las cámaras han insistido en el proyecto objetado por el Presidente con base en razones de inconstitucionalidad.

Ninguna de estas posibilidades se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.

3. Competencia del Congreso para modificar total o parcialmente los proyectos de Acto Legislativo.

Por único argumento para fundar la inconstitucionalidad pedida, los accionantes indican que una parte de la norma reformada, consagrada en el texto original de la Constitución, había sido reproducida por los autores del proyecto y fue suprimida en el texto definitivo.

La Corte debe destacar que, tanto los proyectos de ley como los de Acto Legislativo se llevan al Congreso de la República precisamente para que éste debata acerca de su contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión, según lo que estime conveniente en la materia de la cual se ocupa.

Por tanto, es inherente a la función legislativa, y a la constituyente derivada, en su caso, la atribución de modificar y aun suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a la consideración de las cámaras.

El artículo 160 de la Carta, aplicable en ese punto a proyectos de ley y de Acto Legislativo, establece que durante el segundo debate cada cámara “podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

Ello indica, con entera claridad, que, si se hace un examen sistemático con el artículo 375, inciso 3, de la Constitución, las modificaciones o supresiones provenientes del primer período ordinario de sesiones inciden de manera definitiva en el segundo período, de acuerdo con lo expuesto, pues en él sólo pueden ser considerados los textos que resulten aprobados, después de los cuatro debates correspondientes, debidamente votados, en primera vuelta.

Expresamente, el artículo 154 de la Constitución Política señala que, inclusive respecto de proyectos confiados a la iniciativa exclusiva del Gobierno, las cámaras podrán introducir cuanta modificación estimen pertinente.

Más todavía, el artículo 161 de la Constitución contempla el caso de posibles discrepancias, que pueden ser de fondo, entre lo resuelto por una de las cámaras y lo aprobado en otra, y, si tal posibilidad existe, obedece a la facultad de una y otra para cambiar, según el análisis efectuado, los textos originales del proyecto.

En esa forma, lo que llega al siguiente debate, y sobre lo cual deberá recaer la decisión que en él se adopte, es lo que se aprobó en las instancias anteriores. De allí resulta que los textos no aprobados en los primeros debates han quedado fuera del proyecto, a menos que se

decida, con las mayorías correspondientes, volverlos a incorporar al mismo, pero esto sólo puede acontecer en el primer período y sobre el supuesto de que se vuelvan a surtir los debates que hayan faltado al texto suprimido y reincorporado. Si ello implica contradicción entre las cámaras, tiene lugar, además, lo previsto en el artículo 161 de la Constitución.

Es claro que, como lo acredita la Gaceta del Congreso número 375 del 3 de noviembre de 1995, el texto definitivo aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 24 de octubre de 1995 y llevado a segundo debate en la segunda vuelta, correspondiente al artículo 299 de la Constitución Política, ya no incluía el inciso segundo de la versión original de la Carta y del proyecto, a cuyo tenor “el Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.

Ha encontrado la Corte, además, que en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes durante la segunda vuelta, los representantes Adalberto E. Jaimes Ochoa y José Gregorio Alvarado no hicieron alusión alguna al inciso mencionado y, adicionalmente, transcribieron lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara, con las modificaciones allí introducidas, sin incluirlo.

Y lo más importante, desde el punto de vista del debido trámite: mediante Decreto 1136 del 30 de junio de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 41912 de la misma fecha, el Gobierno Nacional ordenó la publicación del texto de reforma constitucional aprobado en el primer período, en su versión definitiva, en el cual no apareció el inciso que los demandantes sostienen ha debido incluirse en el Acto Legislativo.

Así las cosas, puesto que el artículo 375 de la Constitución dispone que en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero, dicho inciso, que no fue tramitado, votado ni aprobado en los cuatro debates de la primera vuelta, no hacía parte de lo que podía ser discutido y votado en la segunda, pues entonces sí se habría configurado una causa de inconstitucionalidad.

Dedúcese de lo dicho que el Congreso quiso suprimir el texto transcrito, lo cual podía hacer, en ejercicio de su función constituyente derivada, a la luz del artículo 375 de la Constitución.

En consecuencia, será declarada la exequibilidad del Acto Legislativo demandado, limitándola al aspecto objeto del cargo.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el Acto Legislativo Número 001 del 15 de enero de 1996, “Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia”, únicamente en cuanto la supresión del inciso segundo del texto original del artículo 299 de la Constitución Política se aprobó con arreglo a los preceptos constitucionales y reglamentarios.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrada

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General