

Sentencia C-385/97

NORMA ACUSADA PERTENECE A LEY ORGANICA

PROYECTO DE LEY-Negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara/APELACION DE UN PROYECTO NEGADO-Nuevo estudio o examen

La Constitución alude única y exclusivamente a los proyectos de ley, lo que significa que son sólo éstos los actos sujetos al régimen excepcional contemplado en dicho canon. En consecuencia, mal podría aplicarse a los Actos Legislativos pues, el Constituyente los excluyó de este procedimiento. Igualmente, cabe destacar que la potestad que se les confiere a las Cámaras Legislativas es facultativa, ya que se establece que el proyecto de ley negado en primer debate, “podrá” ser considerado por la Corporación respectiva. El Constituyente quiso con ello expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan. Sin embargo, como en el Estatuto Supremo no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, el legislador estatuyó en la norma acusada el recurso de apelación con esa finalidad, lo cual no vulnera la Constitución. La misma norma impugnada, autoriza que el proyecto de ley pase a otra Comisión Constitucional para que se surta el primer debate, en los casos en que la apelación haya sido resuelta en forma favorable. Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.

INICIATIVA LEGISLATIVA-Alcance

La iniciativa legislativa tiene una trascendental importancia al constituirse en el principal acto

del proceso de formación de la ley, pues, además de que con ella se inicia el proceso legislativo, es una forma eficaz de participación en la actuación del poder político. La iniciativa legislativa permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados, la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social, etc. Es ésta entonces, la ocasión para que se hagan proposiciones de interés público por parte no sólo de los ciudadanos y organizaciones de distintas corrientes ideológicas, sino también del Gobierno. El derecho a presentar iniciativas legislativas es entonces uno de los mecanismos de participación ciudadana establecido por el Constituyente, y derecho fundamental de todo ciudadano derivado del que le asiste para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

PLENARIA DE LA CAMARA O DEL SENADO-Apelación por negativa de comisión de dar curso a proyecto de ley

Referencia: Expediente D-1573

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 166 de la ley 5 de 1992.

Demandantes: Ana Lucía Gutiérrez Guingue, Angel Castañeda Manrique y Pedro Nel Ospina Santamaría

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ANA LUCIA GUTIERREZ GUINGUE, ANGEL CASTAÑEDA MANRIQUE y PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, presentan demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 166 de la ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, por infringir los artículos 4 y 159 de la Constitución.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

El artículo 166 de la ley 5 de 1992, materia de impugnación, prescribe lo siguiente :

“Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.

La plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.”

III. LA DEMANDA

Los demandantes partiendo del supuesto de que la norma impugnada al referirse a “proyecto” incluye no sólo los proyectos de ley sino también los Actos Legislativos, afirman que “Si para la Constitución es clara la diferencia entre el trámite que debe darse a los proyectos de ley frente a los de Acto Legislativo, para la ley que reglamenta la norma esas diferencias deberían ser aún más notorias, tanto en la teoría como en la práctica misma, lo cual quiere decir que el artículo 166 de la ley 5a. cuya constitucionalidad se impugna mediante la presente acción, choca con las disposiciones de la Constitución Nacional (arts. 4 y 159), cuando asimila el proyecto de ley a un proyecto de Acto Legislativo para efectos de permitirle la aplicación del procedimiento de revisión de proyectos negados y, por ende, se confunde el verdadero sentido del cuerpo normativo de la Constitución o cuando a sabiendas de la diferencia se da el mismo trámite.”

IV. INTERVENCIONES

Los Ministros de Justicia y del Derecho y del Interior, presentaron un escrito conjunto, en el que exponen las razones que, a su juicio, justifican la constitucionalidad de la disposición acusada, las cuales se resumen en seguida :

Después de señalar cuál es el trámite que debe imprimirse a los proyectos de ley y a los Actos Legislativos, manifiestan que “la posibilidad de apelar un proyecto de ley ante la plenaria de la respectiva Cámara, se erige en nuestra Constitución como un procedimiento que demuestra la tendencia democrática y participativa inherente a la Carta de 1991. En efecto, someter un proyecto de ley a un espacio de discusión, es de por sí, manifestación expresa del pueblo -representado en sus parlamentarios- de conseguir el ordenamiento jurídico que requiere para la convivencia en sociedad. Por lo mismo, un mecanismo que logre darle debate en otra comisión, a un proyecto que ha sido negado en la comisión inicial, es, ante todo democrático, jurídico y participativo, y refleja de manera especial los objetivos consagrados en el Preámbulo y los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, sometiendo el funcionamiento del Estado a la consecución de los fines allí establecidos, en procura de un orden social justo, y un marco normativo acorde con ello.”

Luego señalan que si bien el texto del artículo 159 de la Carta alude a proyectos de ley “la norma superior no puede ser interpretada como restrictiva en cuanto a los proyectos de Actos Legislativos, sino que, por el contrario, incluye estos eventos”. Además consideran que de no aceptarse la apelación de proyectos de Actos Legislativos sería antidemocrático y conduciría a colocar en inferioridad de importancia una iniciativa que reforma la Constitución frente a la que modifica una ley.

Para finalizar concluyen diciendo que de los argumentos expuestos por los demandantes “no se deduce como ellos pretenden, la inconstitucionalidad del artículo 166 de la ley 5 de 1992, y sí puede concluirse que omitieron un análisis mayor de todo el ordenamiento jurídico, una interpretación sistemática y armónica de los principios constitucionales y, además, que no midieron el alcance de las indeseables consecuencias, igualmente jurídicas, que se desprenderían de una declaración a su favor por parte de la Corte.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada, por que en su criterio no vulnera el Estatuto Superior. Son estos los argumentos que esgrime el citado funcionario como fundamento de su petición:

El artículo 159 de la Constitución se refiere exclusivamente a los proyectos de ley y, por tanto, no puede aplicarse por analogía a los Actos Legislativos, “pues el artículo 375 de la

Carta Política establece un trámite especial para esta clase de iniciativas”.

Al hacer una interpretación sistemática de la ley 5 de 1992, se concluye que la expresión “proyecto” contenida en la norma objeto de impugnación, “está relacionada con el trámite propio de las iniciativas legislativas ordinarias y no con el de los Actos Legislativos”, pues el proceso legislativo constituyente está regulado en otro capítulo de la misma ley, concretamente en los artículos 218 y ss. Además, “el legislador en el artículo 226, no sólo señaló que no caben recursos en el evento en que sea negado un proyecto de Acto Legislativo, sino que excluye su procedencia, al preceptuar que: ‘En la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente’”. Por otra parte, el artículo 228 ibidem, prevé que “el trámite propio de una reforma constitucional bien puede ser complementado con las normas aplicables al proceso legislativo ordinario, salvo cuando éstas resulten incompatibles con las regulaciones constitucionales.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir la presente demanda por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley. (art. 241-4 C.N.)

B. La norma acusada forma parte de una ley orgánica.

Para efectos de resolver la acusación es pertinente señalar que la ley 5 de 1992, a la cual pertenece el precepto demandado, es una ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras.

Las leyes orgánicas, como lo ha reiterado esta Corporación, “tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art.151)..... las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de

que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.....una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella.” (Sent. C-337/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

C. La formación de las leyes.

La Constitución se ocupa de regular el procedimiento para la formación de la ley en el título VI, capítulo 3o. que versa sobre “Las leyes”. Y es así como consagra normas atinentes a la iniciativa legislativa, el trámite que debe darse al proyecto de ley en cada una de las Cámaras junto con los requisitos que deben cumplirse, la unidad de materia, el título de las leyes, el trámite de urgencia, la sanción y publicación de la ley, las objeciones presidenciales, las discrepancias y modificaciones de los proyectos de ley, los términos que deben transcurrir entre los distintos debates, la conformación de comisiones accidentales para resolver las diferencias que se presenten en las Cámaras respecto de la aprobación de disposiciones normativas, etc.

Al lado de estas normas básicas existen otras que no fueron establecidas por el Constituyente y que en ciertos aspectos complementan o desarrollan las de índole constitucional, como son las contenidas en la ley orgánica (5 de 1992) -Reglamento del Congreso-

En el capítulo sexto de la citada ley, que comprende del artículo 139 al 217, se establecen las reglas que rigen el “proceso legislativo ordinario” y en el capítulo séptimo (arts. 218 a 228) las del “proceso legislativo constituyente”. El artículo 166, que es hoy materia de debate, pertenece entonces a las normas relativas al trámite de los proyectos de ley y, en consecuencia, habría que sostener en principio, que la disposición demandada sólo se refiere a ellos. Y se dice en principio, porque dentro del mismo Reglamento del Congreso se autoriza la aplicación de las normas que rigen el proceso legislativo ordinario al proceso legislativo constituyente siempre y cuando no sean incompatibles con la Constitución (art. 227 ley 5/92), como se verá más adelante.

De acuerdo con la norma impugnada, cuando un proyecto de ley es negado en su totalidad o archivado indefinidamente por la Comisión, cualquier miembro de ella, el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar tal

decisión ante la Plenaria de la Cámara respectiva. La Plenaria previo informe de una comisión accidental, decide si acoge o rechaza la apelación. Si la acepta, la Presidencia debe remitir el proyecto a otra Comisión Constitucional para que se surta el trámite del primer debate y, si la rechaza, procederá a ordenar el archivo.

Pues bien: vale la pena recordar que tanto el Senado como la Cámara de Representantes cuentan con comisiones permanentes, integradas por el número de miembros que señale el Reglamento del Congreso, que cumplen una importante labor en el proceso de formación de la ley ya que a ellas corresponde conocer y aprobar en primer debate las proposiciones legislativas que se les hayan repartido, de acuerdo con las normas de competencia.

Para facilitar el estudio de los proyectos de ley, las comisiones proceden a designar a uno de sus miembros como ponente, quien es el encargado de presentar el informe o ponencia que se someterá luego a la discusión y aprobación de las mismas. En tal informe el Congresista sustanciador puede hacer todas las proposiciones o sugerencias que considere convenientes en relación con el proyecto que le ha sido repartido, inclusive proponer que éste sea archivado o negado, en cuyo caso la Comisión decidirá si acoge o rechaza tal medida. Determinación que, conforme con la norma que es objeto de impugnación, puede ser apelada ante el Pleno de la Cámara correspondiente, por las personas que allí se enuncian.

El artículo 166 de la ley 5 de 1992, materia de debate, encuentra sustento en el artículo 159 de la Carta que prescribe: “El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá 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.”

Adviértase cómo la Constitución alude única y exclusivamente a los proyectos de ley, lo que significa que son sólo éstos los actos sujetos al régimen excepcional contemplado en dicho canon. En consecuencia, mal podría aplicarse a los Actos Legislativos pues, el Constituyente los excluyó de este procedimiento. Igualmente, cabe destacar que la potestad que se les confiere a las Cámaras Legislativas es facultativa, ya que se establece que el proyecto de ley negado en primer debate, “podrá” ser considerado por la Corporación respectiva.

“Considerar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa en su

primera acepción: “Pensar, meditar, reflexionar una cosa con atención y cuidado.” Y en la tercera: “juzgar, estimar”. Entonces, cuando el Constituyente estipuló que el proyecto de ley negado en primer debate podía ser “considerado” por la respectiva Cámara, quiso con ello expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan. Sin embargo, como en el Estatuto Supremo no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, el legislador estatuyó en la norma acusada el recurso de apelación con esa finalidad, lo cual no vulnera la Constitución.

No comparte la Corte el criterio de quienes sostienen que si prospera la apelación, el proyecto de ley deberá ser estudiado de fondo por la Plenaria de la Cámara respectiva, pues haciendo un análisis sistemático y armónico de las disposiciones constitucionales que regulan el trámite de las leyes se llega a la conclusión de que “ningún proyecto” puede ser ley de la República si no ha cumplido con los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 157, en cuyo numeral 2o. prescribe : “Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara....” (subraya la Corte). Entonces, si las Plenarias procedieran a tramitar el proyecto de ley que ha sido negado por la Comisión en primer debate, estarían omitiendo una instancia y, por ende, violando el canon constitucional precitado. Es por ello por lo que la misma norma impugnada, autoriza que el proyecto de ley pase a otra Comisión Constitucional para que se surta el primer debate, en los casos en que la apelación haya sido resuelta en forma favorable.

El recurso de apelación que se establece en el artículo demandado no es una institución nueva dentro de nuestro ordenamiento, pues fue introducida en la reforma constitucional de 1945, dentro de las normas destinadas a racionalizar el trabajo del órgano legislativo y el proceso de formación de la ley. Y con ella se pretende sujetar toda iniciativa legislativa al juicio crítico, la reflexión y el estudio del mayor número de miembros que conforman las Cámaras Legislativas con el fin de que se adopte en torno al caso concreto, la decisión definitiva que mejor corresponda a los intereses generales.

Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la

que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.

Es que la iniciativa legislativa tiene una trascendental importancia al constituirse en el principal acto del proceso de formación de la ley, pues, además de que con ella se inicia el proceso legislativo, es una forma eficaz de participación en la actuación del poder político. La iniciativa legislativa permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados, la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social, etc. Es ésta entonces, la ocasión para que se hagan proposiciones de interés público por parte no sólo de los ciudadanos y organizaciones de distintas corrientes ideológicas, sino también del Gobierno.

“La posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ciertamente, dentro de los derechos políticos que consagra la Constitución (artículo 40-5) está el de tener ‘iniciativa en las corporaciones públicas’, que se establece además como mecanismo de participación ciudadana. Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital, municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio... En la Constitución Política que actualmente rige los destinos de la Nación, los ciudadanos tienen la oportunidad y, por sobre todo, el derecho de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional.”¹

El derecho a presentar iniciativas legislativas es entonces uno de los mecanismos de participación ciudadana establecido por el Constituyente (art. 103), y derecho fundamental de todo ciudadano (art. 40-5 CP) derivado del que le asiste para participar en la

conformación, ejercicio y control del poder político. La Constitución se refiere expresamente a la iniciativa popular en el artículo 155, a la iniciativa gubernamental en los artículos 154, 336 y 357, a la iniciativa de las entidades a que alude el artículo 156, y a la iniciativa de los miembros del Congreso en los artículos 154 y 375.

Así las cosas, el examen por parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite de un lado que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no sólo su voluntad positiva de convertir en ley un proyecto, sino también la negativa de darle trámite. Y de otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no sólo presentar proyectos de ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia.

En este orden de ideas, el artículo 166 de la ley 5 de 1992, materia de impugnación, no viola la Constitución, ya que es ella misma la que en su artículo 159 concede a las Cámaras la potestad facultativa para considerar los proyectos de ley que hayan sido negados en primer debate, previa solicitud de su autor, un miembro del Congreso, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

La norma acusada también es acorde con el preámbulo y los artículos 1, 2, 40 y 103 de la Constitución, puesto que consagra una de las formas de participación democrática que en ellas se autoriza.

Ahora bien : que el artículo 227 de la misma ley, que no ha sido demandado en este proceso, permite aplicar las disposiciones que regulan el proceso legislativo ordinario, que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, al trámite legislativo constituyente, es asunto que debe definir en cada caso particular y concreto la autoridad a quien corresponde dar aplicación a tales preceptos mas no el juez de constitucionalidad, cuya misión se limita a confrontar la norma acusada con todos los cánones del Estatuto Superior, para determinar si ésta se ajusta o no a ellos.

No obstante lo anterior es pertinente anotar que esta Corporación en reciente fallo (sent. C-222/97), con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo), al decidir una demanda contra un Acto Legislativo por vicios en su formación, dejó claramente estipulado que el artículo 159 de la Carta, que permite que un “proyecto de ley” negado en primer debate pueda ser considerado por el Pleno de la Cámara respectiva, no es aplicable a los Actos Legislativos. Dijo la Corte: “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.”

En este orden de ideas cabe concluir que no les asiste razón a los demandantes, pues la norma demandada se refiere única y exclusivamente a proyectos de ley y, en tal sentido, no vulnera la Constitución.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 166 de la ley 5 de 1992.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Sent. C-180/94. M.P. Hernando Herrera Vergara