

CONCEPTO Y TITULARIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA. PRECISIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL*

CONCEPT AND OWNERSHIP OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE. ACCURACY OF THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

*Manuel Alberto Restrepo-Medina***

* El presente artículo constituye un avance del proyecto de investigación denominado “Precisiones constitucionales sobre el proceso legislativo en Colombia”, desarrollado dentro del componente de investigación de desarrollo institucional por la Línea de Investigación en Tendencias y Perspectivas del Derecho Administrativo del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario.

** Ph. D. en Derecho, Universidad Alfonso X el Sabio. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario. Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana. D.E.A. en Derecho Procesal, Universidad Alfonso X el Sabio. Especialista en Legislación Financiera, Universidad de los Andes. Abogado, Universidad del Rosario. Profesor titular de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y director de estudios de la Maestría en Derecho Administrativo de la misma universidad en Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: marestre@urosario.edu.co

RESUMEN

La Corte Constitucional en sus pronunciamientos se ha encargado de delimitar el alcance de la iniciativa legislativa, estableciendo el concepto jurídico constitucional de esta atribución y acotando el ejercicio por parte de sus titulares, principalmente los congresistas, el Gobierno Nacional, en especial en cuanto hace a la presentación de proyectos de ley de su iniciativa exclusiva y la iniciativa popular legislativa. El presente artículo constituye un avance de los resultados del proyecto de investigación denominado “Precisiones Constitucionales sobre el Proceso Legislativo en Colombia”, desarrollado dentro del Componente de Desarrollo Institucional por la Línea de Tendencias y Perspectivas del Derecho Administrativo del Grupo de Investigaciones en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Palabras clave autor: ley, iniciativa legislativa, iniciativa reservada, iniciativa popular.

Palabras clave descriptor: leyes, función judicial, legislación judicial, iniciativa popular.

ABSTRACT

The Constitutional Court in its pronouncements has been responsible for defining the scope of the legislative initiative, setting the legal concept of this constitutional allocation and narrowing the exercise by their owners, mainly members of the Congress, the National Government, particularly with regard to tabling bills its sole initiative, and the popular initiative legislation. This article is a preview of the results of the research project called “Constitutional Details on the Legislative Process in Colombia”, developed within the Institutional Development Component of the Line of Trends and Prospects for the Administrative Law Group for Research in Public Law the Faculty of Law at the Universidad del Rosario.

Key words author: law, legislative initiative, reserved government initiative, popular initiative.

Key word plus: laws, judicial process, judge-made law, popular initiative.

Sumario: Introducción, Concepto de iniciativa legislativa, Titularidad de la iniciativa legislativa

INTRODUCCIÓN

El proceso de creación de la ley se enmarca dentro de parámetros normativos fijados por la Constitución y desarrollados por la ley mediante el estatuto orgánico que regula la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas.

El primer paso de ese proceso lo constituye la iniciativa legislativa, es decir, el ejercicio de la atribución de presentar el proyecto de ley a consideración del Congreso, determinándolo en forma vinculante para darle trámite, de manera que sea repartido a la comisión constitucional competente por razón de la materia y surta el procedimiento constitucional y legalmente establecido.

La Constitución ha determinado cuáles son los actores que gozan de iniciativa legislativa, y el ejercicio de esa atribución ha sido materia de precisiones por parte de la Corte Constitucional, de manera que la activación del proceso legislativo requiere ajustarse a los pronunciamientos efectuados por esta última.

En ese orden de ideas, el objeto del presente artículo consiste en presentar de manera sistemática la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el concepto y la titularidad de la iniciativa legislativa en el régimen constitucional colombiano. Para tal efecto, el método empleado consistió en la selección de las sentencias proferidas por dicho tribunal, en las cuales se hubiera analizado la validez formal de la constitucionalidad de leyes por violación de las reglas constitucionales y reglamentarias (L. 5ª/92) en materia de iniciativa legislativa; la sistematización por unidades temáticas de la información recopilada en función de las categorías analíticas abordadas por la Corte Constitucional y la redacción final del artículo.

Teniendo en cuenta que el objeto de la investigación de la cual el presente artículo constituye un avance, está centrado en las precisiones que se han efectuado por parte de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las reglas del proceso legislativo colombiano, de manera que aquella se circunscribe a la revisión y sistematización de los pronunciamientos del tribunal constitucional, se excluyen de consideración las referencias doctrinales que sobre la materia observada pudieran haberse efectuado en orden a la interpretación del alcance de las reglas constitucionales y reglamentarias del mencionado proceso.

CONCEPTO DE INICIATIVA LEGISLATIVA

El primer paso en el proceso de formación de la ley lo constituye la iniciativa, que consiste en “la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras, con el efecto

de que estas deben darles curso”,¹ de manera que cuando la Constitución establece las reglas sobre la iniciativa legislativa, está indicando cómo puede comenzar el trámite de aprobación de una ley.

En ese orden de ideas, la proposición de un proyecto de ley ante el Congreso de la República es la etapa primigenia del proceso legislativo, que la Constitución atribuye a múltiples actores.²

TITULARIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Teniendo en cuenta lo anterior, la titularidad de la iniciativa legislativa reposa en los miembros de las cámaras, el Gobierno Nacional, la iniciativa popular y 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 y el Contralor general de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado preferentemente de la iniciativa ejercida por los congresistas y por el Gobierno Nacional, así como de la iniciativa popular legislativa, de manera que sobre estos tres actores como titulares de la iniciativa legislativa se presentarán las consideraciones efectuadas por aquella corporación.

Los senadores y representantes a la cámara, individualmente y a través de las bancadas

Con respecto a la iniciativa de los congresistas, la Corte Constitucional³ ha señalado que el principio general que rige su competencia es el de libertad, el cual, a su turno, encuentra su fundamento en el principio democrático (art. 1º), la soberanía popular (art. 3º), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (art. 40), la cláusula general de competencia del Congreso (art. 150) y, especialmente, la regla general consagrada en el artículo 154 de la Carta, donde se establece el principio de libre iniciativa legislativa del Congreso de la República y se señalan las excepciones al mismo, las cuales son de interpretación restrictiva.

Esas excepciones se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales solo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (art. 150-3); los que determinan la

1 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-266 de junio 22 de 1995. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

2 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-084 de marzo 1º de 1995. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

3 Colombia. Corte Constitucional. Sentencias C-490 de noviembre 3 de 1994, C-360 de agosto 14 de 1996, C-648 de diciembre 3 de 1997, M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (art. 150-7); los que concedan autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (art. 150-9); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (art. 150-11); los que organicen el crédito público (art. 150-19, lit. a); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (art. 150-19, lit.b); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (art. 150-19, lit. e); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva (art. 150-22); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales, y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154, inc. 2°).⁴

Para determinar si los congresistas tienen iniciativa legislativa tratándose de una ley interpretativa, la Corte Constitucional⁵ ha indicado que debe considerarse si respecto de la ley interpretada eran titulares de la misma, ya que de haber correspondido en esta última al Gobierno Nacional, por tratarse de una de las materias de excepción que acaban de señalarse, los congresistas carecerían de competencia para promover, individualmente o a través de las bancadas de las cuales hagan parte, la ley interpretativa.

Esta regla sobre la iniciativa en materia de leyes interpretativas la deriva la Corte Constitucional de considerar que la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con esta, desde el punto de vista sustancial, un solo mandato del legislador, por lo cual la ley interpretativa está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada, dentro de los cuales se encuentra la iniciativa, de manera que si la misma es privativa del Gobierno y este ni la ha presentado ni la ha coadyuvado, resulta clara la inconstitucionalidad de la ley interpretativa.

El gobierno nacional, a través de los ministros del despacho

La asignación de la titularidad del ejercicio de la iniciativa legislativa al Gobierno Nacional ha sido precisada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en dos aspectos: primero, que se trata de una función del resorte exclusivo de los ministros y, por lo tanto, ni es delegable ni puede ser llevada a cabo por ningún otro

4 Este listado es expresa y explícitamente recordado por la Corte Constitucional en las sentencias C-490 de 1994 y C-266 de 1995, ya citadas.

5 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-197 de mayo 13 de 1998. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO y HERNANDO HERRERA VERGARA.

servidor público; y segundo, que para su ejercicio no es menester la participación del Presidente de la República y para ello basta con la del ministro, de manera que la aquiescencia de aquel se presume por la presentación del proyecto de ley, a menos que posterior y expresamente lo desautorice.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional⁶ ha dicho que “corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias”, sin que tal atribución pueda ser delegable y ni siquiera ejercida por los directores de los departamentos administrativos, por tratarse de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la correspondiente materia.

Este criterio fue reiterado posteriormente por esa corporación,⁷ y en esta oportunidad sustentó su posición en las normas constitucionales que establecen que corresponde al Gobierno en relación con el Congreso concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los ministros, y que estos, respecto del Congreso, con voceros del Gobierno y en tal virtud presentan a las cámaras proyectos de ley (arts. 200 y 208).

Por otra parte, en esta segunda sentencia, la Corte indica que ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del Gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes son sus voceros.

En un siguiente pronunciamiento, la Corte Constitucional,⁸ además de reiterar la inexistencia de obligación constitucional de presentación de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental por parte del Presidente de la República, precisó que esto no significa que los ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que solo pueden hacerlo en representación del Gobierno, de manera que aunque esta última circunstancia se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por un ministro del despacho,

6 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-582 de noviembre 13 de 1997. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

7 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-498 de septiembre 15 de 1998. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

8 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-503 de mayo 16 del 2001. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el ministro actuó sin su previa autorización.⁹

Así mismo, en la misma providencia señaló que aunque la presentación de los proyectos de ley ha de pertenecer al ámbito sectorial que corresponde representar a cada ministro, en casos de complejidad temática o de solicitud de facultades extraordinarias, la vocería gubernamental la puede ejercer el titular del Ministerio del Interior, en razón de que entre las competencias que le ha atribuido la ley están las de “coordinar la presentación de proyectos de ley y de actos legislativos de iniciativa gubernamental y el seguimiento de su trámite en el Congreso” (D. 2546/99) y “Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno Nacional con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno Nacional en cada uno de sus ramos; (...)” (L. 199/95).

Así, concluye la Corte, tratándose de asuntos complejos que involucran a varios ministerios, la firma del ministro del interior puede tener carácter supletivo, conforme a los principios constitucionales de celeridad y eficiencia, en la medida en que resultaría extremadamente rígido pensar que un proyecto de esta naturaleza no pudiese ampliar su contenido para comprender materias que toquen a dependencias gubernamentales distintas de aquellas que originalmente presentaron el proyecto, so pena de incurrir en vicio de forma por deficiencia en la iniciativa legislativa.

Debe tenerse en cuenta que el Presidente de la República expidió la Directiva presidencial 2 del 2006,¹⁰ por medio de la cual estableció que la presentación de proyectos de ley de iniciativa gubernamental, con el fin de racionalizar el ejercicio de la función constitucional de concurrir a la formación de las leyes y de asegurar tanto la participación de los ministros que deben intervenir en su trámite como la coherencia interna del Gobierno frente al Congreso, debe surtir el siguiente procedimiento:

1. El proyecto debe enviarse, con razonable anticipación, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para una revisión preliminar de contenido.
2. Realizada la revisión, el secretario general de la Presidencia de la República coordinará la consulta de los proyectos con el ministro o ministros respectivos y las bancadas a que hacen referencia el Acto Legislativo 01 del 2003 y la Ley 974 del 2005.

9 Esta misma posición es reiterada en la sentencia C-992 de septiembre 19 del 2001, M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL, en la cual la Corte considera que esa presunción no puede desvirtuarse acreditando las diferencias de criterio que en sus intervenciones públicas y en relación con un determinado proyecto de ley presenten los ministros del despacho.

10 Publicada en el Diario Oficial N° 46.292 del 7 de junio del 2006.

3. No podrá radicarse ningún proyecto de iniciativa gubernamental sin el cumplimiento de los anteriores requisitos.

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional aún no se ha pronunciado sobre el tema, surge el interrogante acerca de la validez constitucional de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental que haya sido presentado al Congreso y tramitado por éste sin el cumplimiento de alguno de los pasos establecidos en el procedimiento señalado por la directiva presidencial aludida.

Iniciativa privativa del Gobierno

Cuando se refirieron las excepciones al principio de libertad de iniciativa de los congresistas, se indicó que las mismas corresponden a materias respecto de las cuales la Constitución ha efectuado una reserva a favor del Gobierno. Tales asuntos aparecen relacionados en forma completa en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Con el establecimiento en la Constitución de materias sobre las cuales únicamente el Gobierno Nacional puede ejercer la iniciativa legislativa para su regulación, en opinión de la Corte Constitucional,¹¹ se ha mantenido en gran medida el criterio aplicado por la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República, facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que este haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

Sobre la iniciativa privativa del Gobierno, aparte de pronunciamientos específicos en relación con el alcance de algunas de esas materias, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de referirse a la intangibilidad de los proyectos presentados por el Gobierno en ejercicio de la iniciativa reservada, a la aplicación de la coadyuvancia en estos casos cuando los proyectos ya se encuentran en curso, a la aplicación de estas reglas frente a las leyes interpretativas y a la oportunidad para efectuar modificaciones a los proyectos por parte del propio Gobierno como autor.

Intangibilidad de la iniciativa gubernamental reservada

Para la Corte Constitucional, las iniciativas de reserva gubernamental no son intangibles, lo cual significa que el texto puesto a consideración del Congreso por el Gobierno puede ser modificado por las cámaras. Así lo ha determinado esa

11 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1707 de diciembre 12 del 2000. M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

corporación,¹² al señalar que la Constitución establece, como regla general, que las cámaras legislativas tienen la facultad de debatir y modificar todos los proyectos de ley, incluyendo aquellos de iniciativa exclusiva del Gobierno.

Para la Corte es natural que toda iniciativa presentada ante el Congreso, incluso si tiene reserva de iniciativa gubernamental, tenga que ser sometida a discusión, a controversia o, como lo expresan literalmente varias disposiciones constitucionales, a “debate”, el cual supone la posibilidad de modificar lo planteado por el Gobierno, pues el régimen constitucional colombiano no prevé, de manera general, la figura de la legislación por vía rápida, o *fast track*, que existe en otros ordenamientos, y en virtud de la cual el Ejecutivo puede someter al Congreso proposiciones inmodificables sobre asuntos urgentes, de suerte que las cámaras solo pueden rechazar o aceptar la propuesta gubernamental. En nuestro país, la Constitución estableció los casos en los cuales el Congreso no puede introducir modificaciones al texto de un proyecto de ley, los cuales se encuentran contenidos en los artículos 351 y 150 numerales 14 y 16.

Así, en materia presupuestal, el artículo 351 superior limita la libertad de configuración de las cámaras, pues establece que el “Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”, e igualmente señala que el “Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341”.

Por su parte, el artículo 150 de la Constitución establece en el numeral 14 que al Congreso corresponde hacer las leyes, pero mediante ellas solo podrá “aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”. Así mismo, el numeral 16 de la disposición que se menciona prevé que el Congreso sólo puede “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

Solamente en los casos mencionados existe una limitación constitucional expresa a la capacidad del Congreso para modificar el proyecto gubernamental. En todos los demás asuntos sometidos a su consideración, las cámaras tienen facultad para modificar la iniciativa gubernamental, no solo porque así lo establece expresamente el artículo 154 superior sino, además, porque así se desprende del hecho

12 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-551 de julio 9 del 2003. M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

de que la cláusula general de competencia esté radicada en el Congreso, puesto que ella implica que las cámaras tienen la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma les impida abordar esa materia específica.

Ahora bien, el respeto a la reserva de iniciativa gubernamental significa que el Congreso puede modificar, sin necesidad de autorización alguna, las regulaciones sobre los temas planteados por el Gobierno, pero no puede introducir temas nuevos, que no hayan sido propuestos por el Gobierno, porque las modificaciones hechas por el Legislativo no pueden ser de tal índole que cambien la materia de la iniciativa gubernamental.¹³

Coadyuvancia a proyectos de ley de iniciativa gubernamental reservada

En relación con las iniciativas que cursen en el Congreso sobre las materias respecto de las cuales exista reserva gubernamental, el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 dispone que el Gobierno Nacional podrá coadyuvarlas antes de la aprobación en las plenarias. De acuerdo con esta disposición, la iniciativa gubernamental se puede acreditar bien con la presentación del respectivo proyecto por parte de alguno de los ministros o bien mediante la demostración de su coadyuvancia en el trámite antes de la aprobación en segundo debate.

Con respecto a la coadyuvancia, la Corte Constitucional¹⁴ ha sostenido que cuando la iniciativa radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce, dicho formalismo queda convalidado mediante la aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley, porque el artículo 154 de la Constitución, al exigir que las leyes relativas a ciertas materias tengan origen en la iniciativa del Gobierno, no establece con claridad que esta última deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley.

En ese sentido, la Corte¹⁵ ha precisado que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley, como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 de la Carta Política, pues si el fundamento de su consagración constitucional es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que

13 Sobre el alcance de la facultad reformadora del Congreso a las iniciativas de reserva gubernamental, véase la Sentencia C-475 de octubre 27 de 1994, con ponencia de JORGE ARANGO MEJÍA.

14 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-266 de junio 22 de 1995. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

15 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1707 de diciembre 12 del 2000. M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario.

Entonces, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituyen una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental, en cuyo desarrollo el reglamento del Congreso prevé la coadyuvancia del Gobierno Nacional a cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique, siempre que la misma se efectúe antes de la aprobación en las plenarias.

Ahora bien, para la Corte Constitucional,¹⁶ el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan en el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley, debe ser manifestado oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y ser presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.

Para la Corte Constitucional,¹⁷ no constituye prueba de la coadyuvancia el hecho de que el Gobierno no objete por razones de inconstitucionalidad un proyecto de ley que correspondía a su iniciativa exclusiva, específicamente por la violación del artículo 154 superior, porque la prueba del aval gubernamental debe existir antes de su aprobación en las plenarias, y en este sentido la ausencia de objeciones posteriores no puede entenderse como una actuación que sustituya el requisito señalado.

Alcance de la iniciativa gubernamental reservada en las leyes interpretativas

De manera uniforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁸ ha señalado que la ley interpretativa debe cumplir los mismos requisitos para su trámite que la ley interpretada, de modo que si esta, por razón de la materia, estaba reservada en su iniciativa al Gobierno Nacional, aquella también estará condicionada por esta restricción.

Esa exigencia tiene su razón de ser en que la interpretación con autoridad le permite al Congreso disponer por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación, pues entre una y otra hay identidad de contenido, y en ese sentido

16 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-121 de febrero 18 del 2003. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

17 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-354 de mayo 9 del 2006. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

18 Al respecto, véanse las sentencias C-270 de julio 13 de 1993, M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; C-197 de mayo 13 de 1998, M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Y HERNANDO HERRERA VERGARA; C-1246 de noviembre 28 del 2001, M.P. RODRIGO UPRIMNY YEPES.

la ley interpretativa tiene un efecto sobre los operadores jurídicos y realmente crea una regla de derecho, en tanto fija el sentido normativo de otra u otras disposiciones.

Oportunidad para la introducción de cambios a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental reservada por parte del Gobierno Nacional

La iniciativa gubernamental reservada no supone que el Gobierno Nacional pueda introducir modificaciones a los textos en cualquier momento durante el trámite de la ley. En efecto, la Corte Constitucional¹⁹ ha señalado que el momento para la presentación del proyecto de ley es uno solo, y ese acto se cumple ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, luego de lo cual, se reparte a la comisión correspondiente.

Por ello, resulta manifiestamente irregular que a guisa de pliego de modificaciones, se introduzcan luego alteraciones al proyecto original, ya sea mediante supresiones, adiciones o cambios parciales en su articulado y ante la secretaría de una comisión, entrando así “a hurtadillas” y no por la amplia puerta de la secretaría general respectiva, lo que permitiría hacer esguinces indebidos a la necesaria publicidad de todo el proyecto respectivo.

Lo procedente en ese caso es que, durante el trámite del proyecto en el primero o en el segundo debate en una de las cámaras se introduzcan las modificaciones que se consideren pertinentes, y por quienes se encuentran autorizados como legisladores para el efecto. Lo improcedente resulta en querer prolongar el momento de la iniciativa legislativa luego del reparto, para alterar el contenido inicial del proyecto.

Iniciativa popular legislativa

Dentro de los eventos de iniciativa popular que la Constitución Política consagra,²⁰ se encuentra la habilitación para que un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, o un número igual o superior al 30% de los concejales o diputados del país, puedan presentar ante el Congreso proyectos de ley. En el primer caso, los proponentes tienen derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite.

19 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-058 de febrero 4 del 2002. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

20 Otros eventos de iniciativa popular consagrados por la Constitución se refieren a la presentación de proyectos de acto legislativo, a la convocatoria de referendos derogatorios de las leyes y a la creación de las provincias.

Para la Corte Constitucional²¹ resulta claro que la iniciativa popular legislativa solo procede en los casos que ella misma contempla, de manera que, por ejemplo, las denominadas “fuerzas de oposición” no corresponden a las entidades señaladas en el artículo 156 de la Constitución, ya que, por sí mismas, no equivalen ni se confunden como partidos o movimientos con los ciudadanos que, de alcanzar en número el cinco por ciento del censo electoral, o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país, pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional.

En opinión de la Corte,²² el derecho a presentar iniciativas legislativas es no solamente uno de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por el Constituyente, sino también un derecho fundamental de todo ciudadano, derivado del que le asiste para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. A partir de esa doble connotación, 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.

Ahora bien, como quiera que la iniciativa popular legislativa se encuentra prevista como un mecanismo de participación ciudadana, en tal condición fue objeto de regulación en la correspondiente ley estatutaria, la cual fue motivo de análisis automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.²³

En dicha sentencia, la Corte afirmó que 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, que se establece además como mecanismo de participación ciudadana.

Agregó que este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar, entre otros, los proyectos de leyes que estimen oportunos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio.²⁴

En la sentencia en comento, la Corte Constitucional avala las reglas que se establecieron para la inscripción de la iniciativa legislativa, tales como la conformación del grupo de promotores, la elaboración y el diligenciamiento del formulario, la

21 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

22 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-385 de agosto 19 de 1997. M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

23 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

24 Esta posición es reiterada en la sentencia C-385 de agosto 19 de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

redacción de la propuesta normativa y los registros que debe llevar y la información que debe suministrar la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por el contrario, en relación con las reglas de trámite de la iniciativa, la Corte encontró inconstitucional la participación que en el proyecto de ley estatutaria sometido a su revisión se le confiaba a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revisara que la propuesta fuera clara y cumpliera con los requisitos de ley, verificando que el resumen explicativo de la esencia del proyecto correspondiera a su contenido, de modo que si encontraba que la iniciativa no era clara o carecía de unidad de materia, celebrara una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones a que hubiera lugar, o si la iniciativa no cumplía los requisitos señalados en la ley o era contraria a la Constitución, lo advirtiera en un concepto público y motivado, pudiendo además emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo solicitaran los promotores.

A juicio de la Corte, esta participación de la Sala de Consulta y Servicio Civil resultaba inconstitucional, porque menoscababa el alcance del mecanismo de participación popular, toda vez que daba al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa, y porque confería a la jurisdicción contencioso administrativa unas competencias de control constitucional para las cuales no ha sido investida por la Constitución, y que se encuentran reservadas a la Corte Constitucional.

La Corte no encuentra objeciones a la regulación de los requisitos y el procedimiento que ha de seguirse para la recolección y suscripción de apoyos, el plazo para desistir de la iniciativa, así como los deberes, a cargo de la respectiva registraduría, de elaborar y suministrar a los promotores los formularios en los que se consignaran los apoyos ciudadanos, verificar la autenticidad de los respaldos y certificar el número total de los consignados, al igual que el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa.

Así mismo, también les da el aval constitucional a los porcentajes requeridos para el apoyo de la iniciativa legislativa como requisito para su presentación y a las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa, respetando las excepciones constitucionales en materia de iniciativa gubernamental reservada o exclusiva.

Sin embargo, como quiera que el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, entre los casos que allí se prevén, se refiere a la iniciativa exclusiva del Gobierno para someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley, se planteó en una acción de inconstitucionalidad posterior que esta limitación vulneraría el ordenamiento superior, pues desconocería que la iniciativa para proponer un proyecto de reforma constitucional que deba someterse

a referendo, también tiene origen en el pueblo, dado el poder constituyente con el cual este actúa.

Para la Corte,²⁵ la disposición atacada no desconoció arbitrariamente el derecho político de participación referido a la iniciativa de la cual son titulares los ciudadanos para proponer proyectos de reforma constitucional mediante ley con el fin de que sean sometidos a un referendo. Lo que sucedió es que el legislador, en el proceso de adopción de un esquema legislativo ordenado para la presentación de los distintos temas que tienen que ver con el trámite legislativo, separó por materias las normas referidas al proceso ordinario de las exclusivas del proceso constituyente primario, sin reparar en la posible confusión a la cual se podría llegar con una interpretación exegética de la norma.

Por ello, la Corte declaró su exequibilidad bajo el entendido de que la iniciativa del Gobierno para presentar proyectos de reforma constitucional al Congreso de la República y que el mismo incorpore a la ley, de manera que sean sometidos a la votación del pueblo mediante referendo constitucional, prevista en forma privativa para el Gobierno en la norma acusada, no excluye la iniciativa popular que para ese mismo procedimiento la Carta ha establecido en favor de los ciudadanos, con sujeción al requisito señalado en el artículo 229 de la misma Ley 5ª de 1992.

En todo caso, y retomando la referencia al análisis automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, que incluye la regulación de la iniciativa popular legislativa, para la Corte, el señalamiento de las restricciones a esta última únicamente puede ser materia de ley estatutaria y no puede ser delegada por esta a la ley ordinaria.

Igualmente, en la misma sentencia declara el avenimiento a la Carta Política de las formalidades que deben cumplirse para presentar ante la respectiva corporación la iniciativa popular normativa o legislativa, así como las reglas para su tramitación ante la respectiva corporación pública, con miras a garantizar la eficacia de la participación ciudadana.

Particularmente, destaca que el trámite a que se sujeta la iniciativa popular legislativa acata lo preceptuado en el artículo 155 constitucional, en cuanto, como en dicho precepto se prevé, dispone su tramitación según el procedimiento previsto en el artículo 163 del mismo estatuto superior para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

25 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-643 de mayo 31 del 2000. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

CONCLUSIÓN

El alcance que la Corte Constitucional les ha dado a las reglas sobre iniciativa legislativa ha favorecido la competencia del Congreso en esta materia, en la medida en que a partir de la declaración como principio de la libertad de iniciativa de sus miembros, ha entendido que las limitaciones a su ejercicio son taxativas y de interpretación restrictiva.

En tal sentido, tratándose de proyectos de iniciativa gubernamental reservada, ha indicado que, salvo precisas excepciones, ello no limita la intervención de los congresistas para introducir modificaciones a sus contenidos durante el trámite legislativo. Inclusive, la activación del proceso legislativo por parte de los congresistas en tales casos, la cual viciaría el trámite del proyecto, puede subsanarse si antes de los debates en las plenarias el Gobierno manifiesta su coadyuvancia.

Por el contrario, la Corte se ha mostrado rigurosa en la definición del alcance de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno Nacional y en tal sentido la circunscribe en razón de la materia al ministro del respectivo sector e impide que el Gobierno, como autor del proyecto, pueda introducirle cambios después de que lo ha radicado, quedando esta posibilidad exclusivamente en cabeza de los congresistas, quienes pueden acoger o no las solicitudes que con esa finalidad formule el Gobierno Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Normas

Imprenta Nacional. *Diario Oficial* 46.292 del 7 de junio del 2006.

Sentencias

Corte Constitucional

C-270 de julio 13 de 1993. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

C-089 de marzo 3 de 1994. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

C-180 de abril 14 de 1994. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

C-475 de octubre 27 de 1994. M.P. JORGE ARANGO MEJÍA.

C-490 de noviembre 3 de 1994. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

C-084 de marzo 1º de 1995. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

C-266 de junio 22 de 1995. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

C-360 de agosto 14 de 1996, M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

C-385 de agosto 19 de 1997. M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

C-582 de noviembre 13 de 1997. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

C-648 de diciembre 3 de 1997. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

C-197 de mayo 13 de 1998. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Y HERNANDO HERRERA VERGARA.

C-498 de septiembre 15 de 1998. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

C-643 de mayo 31 del 2000. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

C-1707 de diciembre 12 del 2000. M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

C-503 de mayo 16 del 2001. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

C-992 de septiembre 19 del 2001. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

C-1246 de noviembre 28 del 2001. M.P. RODRIGO UPRIMNY YEPES.

C-058 de febrero 4 del 2002. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

C-121 de febrero 18 del 2003. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

C-551 de julio 9 del 2003. M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

C-354 de mayo 9 del 2006. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.