

**INICIATIVA POPULAR - Trámite de la iniciativa popular y el alcance en ese caso del artículo 179 de la ley 5 de 1992 / ACTO LEGISLATIVO - Trámite del proyecto / SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - Iniciativa popular por medio de la cual se modifica su régimen constitucional / FIRMAS O APOYOS-Límite para la validez de las firmas establecido en el artículo 31 de la ley 134 de 1994 / TRAMITE LEGISLATIVO - Se rige por los principios de consecutividad e identidad**

Conforme a lo señalado en el artículo 31 de la ley 134 de 1994, el proyecto de Acto Legislativo No. 09 de 2006, "Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios", se retiró en la legislatura anterior sin que la Comisión Primera le diera el primer debate, la propuesta de iniciativa popular bien podía volver a presentarse con las mismas firmas en la legislatura siguiente, como efectivamente ocurrió. Ahora bien, de conformidad con la certificación allegada se observa que la iniciativa fue presentada el 21 de marzo de 2007 y radicada con el número 20 de 2007, para posteriormente ser retirada el 7 de junio de 2007, sin darle primer debate. Y nuevamente se presentó el 3 de agosto de 2007 en la siguiente legislatura, con radicación número 05 de 2007, trámite que actualmente se encuentra en curso. Como el proyecto No. 09 de 2006, Senado, -"Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios"-, se retiró luego de haberse dado aplicación al artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, sin haber sido agotado el primer debate, las firmas que apoyan la iniciativa popular siguen siendo válidas y no es necesario volver a recolectarlas. Existe claramente un límite para la validez de las firmas establecido en el numeral 4º del artículo 131 de la ley 134 de 1994, a saber, "la siguiente legislatura". En este orden de ideas no es posible utilizar de manera indefinida las firmas, pues las mismas solo guardan validez hasta la legislatura siguiente a aquella en que se produjo el retiro del proyecto en los términos del numeral 4º del artículo 31 de la ley 134 de 1994. El trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio OAJK0410 de 30 de enero de 2008.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil siete (2007)**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00091-00(1862)**

**Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

**Referencia: Iniciativa popular legislativa. Interpretación del artículo 179 de la ley 5ª de 1992 y del numeral 4º del artículo 31 de la ley 134 de 1994.**

El señor Ministro de Interior y de Justicia, Dr. Carlos Holguín Sardi, solicita a la Sala un concepto “relacionado con el trámite surtido por los proyectos de Acto Legislativo N 09 de 2006-Senado, 20 de 2007-Senado, y 05 de 2007-Senado.”

La consulta expresa que:

“De acuerdo con la certificación expedida el Secretario General de la comisión I constitucional del H. Senado de la República (anexa), el Proyecto de Acto Legislativo ‘iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios’, cuyas firmas de respaldo fueron certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil el día 17 de agosto, ha surtido en el Congreso de la República el siguiente trámite:

1. Septiembre 11 de 2006. Recibido en esa comisión bajo el número 09 de 2006 –Senado “iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios’.
2. Octubre 25 de 2006. Aprobado en primer debate por la comisión.
3. Noviembre 22 de 2006. Devuelta por la plenaria del Senado a comisión I de Senado para estudio de enmiendas, con base en el artículo 179 de la ley 5ª de 1992.
4. Diciembre 5 de 2006. Retirado mediante proposición en la comisión.
5. Enero 25 de 2007. El Consejo Nacional Electoral, mediante concepto radicado 3819 de 2006 (anexo), después de advertir que ‘Es así como la norma referida solo determina un solo caso en el cual es posible la reutilización de las firmas recolectadas, razón por la cual habrá de interpretarse que en los demás casos, no se podrá volver a utilizar las firmas referidas’, concluye que:
  - ‘Si el proyecto fue radicado (sic) antes del primer debate, puede ser presentado en la siguiente legislatura con las firmas que sirvieron en la primera oportunidad.
  - Si el proyecto fue retirado después de habersele dado el primer debate, las firmas que sirvieron para su presentación no serán válidas para una nueva presentación del proyecto de Acto Legislativo de iniciativa popular.’
6. Marzo 21 de 2007. Recibida por segunda vez en esta comisión, bajo el mismo título y radicado con el número 20 de 2007 - Senado.

7. Junio 7 de 2007. Retirado nuevamente mediante proposición aprobada por la comisión.
8. Agosto 3 de 2007. Recibido por tercera vez en esa comisión, bajo el mismo título y radicado con el número 05 de 2007 - Senado.
9. Agosto 14 de 2007. El Consejo Nacional Electoral, mediante concepto radicado 3726 de 2007 (anexo), conceptúa que ‘puesto que el proyecto de Acto Legislativo de origen popular sobre el cual versa la consulta, no fue objeto de primer debate, las firmas que lo sustentaron son válidas para una nueva presentación del proyecto reformativo de la Carta Política’.”

Finalmente el señor Ministro sostiene que “Teniendo en cuenta la certificación expedida por el Secretario General de la Comisión I Constitucional del Honorable Senado de la República, así como lo dispuesto por el artículo 31 de la ley 134 de 1994”, pregunta:

“a) Considerando que el proyecto de acto legislativo fue aprobado en primer debate ¿Es procedente tramitar por tercera vez el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2007 ‘iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios’ por la Comisión I del H. Senado de la República?

b) ¿Puede el citado proyecto ser retirado y presentado respaldado con las mismas firmas indefinidamente?”

## **Para responder la Sala Considera:**

### **1. Planteamiento del problema**

La Sala considera que el asunto objeto de consulta consiste en determinar dos situaciones: 1) si el proyecto de iniciativa popular legislativa radicado con el No. 09 de 2006 - Senado, en cuyo trámite se dio aplicación al primer inciso del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, surtió el primer debate en la Comisión Primera del H. Senado de la República antes de ser retirado mediante proposición en la comisión respectiva y 2) si de conformidad con el artículo 31 de la ley 134 de 1994, las firmas que apoyan la iniciativa popular ya referida son válidas para volver a presentar el proyecto de acto legislativo en forma indefinida.

Previamente la Sala se referirá i) a la iniciativa popular legislativa y su finalidad, así como a ii) el trámite de la iniciativa popular y en concreto el alcance en ese caso del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992.

### **2. La iniciativa popular legislativa y su finalidad**

Con la expedición de la Constitución de 1991, por la Asamblea Nacional Constituyente, se introdujeron cambios sustanciales en la concepción del Estado Colombiano, entre otros el paso de una democracia representativa a una participativa<sup>1</sup> tal como lo señala su artículo 1º, que hace parte del capítulo

---

<sup>1</sup> Sobre el tema ver entre otras las sentencias: SU-1122-01, C-041-04, C-1040-05, C-1043-05, C-1153-05, C-238-06, C-322-06, C-178-07

referente a los Principios Fundamentales, según el cual “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

El nuevo panorama constitucional permite a los ciudadanos estar presentes “en los temas que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”<sup>2</sup> Así, a manera de ejemplo podemos encontrar dentro de los artículos que plasman esta nueva concepción además del 2º, el artículo 40

---

En la ponencia denominada “*Democracia participativa, reforma y pedagogía de la Constitución*”, elaborada por los Delegatarios Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Jaime Arias López, presentada en el primer debate de Plenaria en la Asamblea Nacional Constituyente, se expresó lo siguiente:

*“El caso colombiano. Desde la llamada Acta de Independencia de 1810, se acoge la democracia representativa, a pesar de la hibridez del reconocimiento al rey, la soberanía del pueblo y la entidad de la Nación.*

*(...)*

*Ahora se busca superar la simple representación y, avanzando en la participación democrática crear a través de ella un medio, entre otros, eficaz para superar el clientelismo y corrupción en que ha caído gran parte de la administración.*

*Esta exposición se hace dentro de la situación que vive Colombia. Se habla de una reforma constitucional como salida, que plantee nuevos ideales, nuevas esperanzas, nuevas creencias, pues parece que las que se han venido deseando son imposibles de realizar.*

*Lo dicho toca, de una u otra forma por el Preámbulo, el artículo segundo, el artículo 105, el artículo 114, el artículo 116, el artículo 179, el artículo 185, el artículo 196, el artículo 218 de la actual Constitución Política de Colombia. Prácticamente toca con una parte vital del sistema político.*

*(...)*

*Pero está la pregunta: ¿existe salida? Consideremos que sí. De ahí que formemos parte de esa gran tarea que es la nueva democracia participativa, la que nos abre las puertas a una nueva concepción política y a unas nuevas relaciones sociales y económicas en Colombia y en éste frente al mundo; sin violencia, sino bajo el imperio de la reflexión y el resultado del entendimiento.*

*(...)*

*Nosotros estamos convencidos de que de acuerdo al carácter de soberanía, al tratamiento del sufragio, de los mecanismos de protección, de la organización de los partidos, de la extensión de la elección de funcionarios entre los personeros y Gobernadores, estos últimos dependiendo de la estructura departamental que se apruebe, junto con algunas inhabilidades e incompatibilidades que expusimos, se da o no una verdadera democracia participativa.*

*Precisamente, por tener esa convicción de relación, se presentó un articulado que comenzaba por proponer el ejercicio de la soberanía por el pueblo, considerando que aquella es característica del ejercicio del poder político. Como consecuencia de ello, los Congresistas consultaran el mandato del elector, el cual se estable como sustituto del artículo 179, junto con la imposición de obligaciones al candidato. Pero, para revocar el mandato, hay que primero otorgarlo: de ahí el voto obligatorio.*

*Además, la iniciativa legislativa, en el sentido original la llevamos del nivel nacional ante el Congreso, al Departamento ante asambleas, y municipal ante los concejos, con la posibilidad además, de ser considerada por el pueblo una ley, una ordenanza, un acuerdo, o, aún, una reforma constitucional que esté vigente.*

*(...)*

*Nos resta invitarlos a recordar las propuestas que hicimos sobre lo que consideramos importante para la nueva democracia participativa que junto con todos sus planteamientos, seguramente hará el Presidente Cesar Gaviria Trujillo, quien en su discurso de posesión nos dijo ‘bienvenidos al futuro’. El futuro para nosotros es una participación pluralista de los ciudadanos, a todo nivel: económico, político, social, el futuro es rescatar la capacidad popular para la toma de decisiones; el futuro es una planeación participativa, desarrollada desde abajo: de la base municipal para llegar, pasando por lo departamental, al campo nacional; el futuro es una propiedad que desarrolla la función social; el futuro es la soberanía ejercida por el pueblo; el futuro es la libertad practicada en todos los campos.” (Gaceta Constitucional No. 81, páginas 4 a 7)*

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

numerales 2º y 7º, sobre la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, el 45, sobre la participación de los jóvenes, el 49, sobre la participación de la comunidad en la organización de los servicios de salud, el 78, sobre la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen, el 79, sobre la participación de la comunidad en las decisiones relativas al ejercicio del derecho a gozar de un ambiente sano, el 103, sobre las formas de participación democrática y el 270, sobre las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

En particular el artículo 103 ya referido, que hace parte del Capítulo 1 De las Formas de Participación Democrática, del Título IV De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, dispone que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.” Nótese que a partir de 1991, en cabeza del pueblo quedó también establecida la iniciativa legislativa.

En efecto, el artículo 154 de la Constitución estableció que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras por propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156<sup>3</sup>, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. Así, según el artículo 155 de la Carta “podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.”<sup>4</sup> (Subraya fuera de texto)

La iniciativa popular legislativa puede darse no sólo en relación con las leyes, sino que incluye la posibilidad de presentar proyectos de acto legislativo, tal como lo dispone el artículo 375 -correspondiente al Título XIII sobre Reforma de la Constitución-, que establece las condiciones para que los ciudadanos puedan presentar dichos proyectos, y que determina que para el efecto se requerirá de un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente.

En las discusiones que se surtieron en el seno de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, se dijo por parte de los Ponentes, en relación con la iniciativa legislativa que:

“Como esencial mecanismo de participación, la norma propuesta consagra la iniciativa para proponer proyectos de ley o de reforma constitucional en un porcentaje de los concejales o de los diputados del país, o de los ciudadanos

---

<sup>3</sup> Constitución Política Art. 156.—La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

<sup>4</sup> “ART. 163.- El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.”

que integran el censo electoral, además de las facultades que conservan el Gobierno y el Congreso.

Se pretendió buscar un término medio en cuanto a los requisitos cuantitativos para dicha iniciativa, de tal manera que la misma no se convierta en anárquica, pero tampoco su ejercicio se dificulte al extremo de hacerla inoperante.

Igualmente, se consideró importante establecer un término para el pronunciamiento del Congreso, y que cuando la iniciativa sea presentada por un número calificado de ciudadanos y sea negada por el Congreso, pueda ser aprobada en consulta popular, siempre y cuando se presente una participación ciudadana mínima de conformidad con el censo electoral. En el mismo sentido, en condiciones más estrictas y, adicionalmente, con iniciativa expresa de un porcentaje de los congresistas, se consagra la posibilidad de que una ley pueda perder su vigencia por obra de un referéndum popular.

La iniciativa también se extiende a los niveles departamental y municipal en los cuales dada la proximidad que el elector tiene con los asuntos que habrían de decidirse, este instrumento puede llegar a alcanzar una gran significación, particularmente si la nueva Constitución amplía la autonomía de los entes regionales y locales.”<sup>5</sup> (Subrayas fuera de texto)

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate en Plenaria se ratifica lo dicho en las anteriores discusiones, tal como se advierte en la intervención del Delegatario Augusto Ramírez Ocampo, quien expresó lo siguiente:

“Mecanismos de participación. Una de las tareas que el pueblo, el 9 de diciembre de 1990 expresamente nos encomendó, fue la de reformar la Constitución con el fin de ampliar los canales de participación ciudadana y, con ello, sentar las bases para una democracia más pluralista que facilitara el acceso a las distintas fuerzas que hasta el momento se habían mantenido al margen de esa posibilidad.

En estos temas, la Asamblea ha sido altamente innovadora. Ha fijado en la nueva Constitución, en capítulos específicos, unas reglas más justas, claras y precisas. Interesa destacar como en la nueva Carta el pueblo dirige, controla, toma iniciativas y decide. La enumeración que se hace en el artículo correspondiente, no deja ninguna posibilidad al azar: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa –aun para actos reformativos de la Constitución- y la revocatoria del mandato. Respecto de ésta última figura, pese a haber quedado enunciada de manera general, no hubo consenso en la Asamblea sobre las modalidades para su operación, las cuales habrán de ser en el futuro reguladas por la ley.

De esta forma, la actividad de la administración no se realiza en ningún momento a espaldas de la voluntad popular, por el contrario, son muchas las instancias en que ésta puede expresarse. Con lo cual se cumple expresamente el mandato que recibimos del pueblo de convertir nuestra democracia representativa en una auténtica democracia de participación. En efecto, estas formas de participación directa, unidas a la descentralización

---

<sup>5</sup> Gaceta Constitucional No. 52 páginas 7 a 9.

que acercará la autoridad al ciudadano para las decisiones más sensibles, confirma la validez de este aserto.”<sup>6</sup> (Subrayas fuera de texto)

Dentro de este contexto, el Congreso en cumplimiento del mandato señalado en el artículo 152 de la Constitución, desarrolló mediante la ley estatutaria 134 de 1994, el tema de los mecanismos de participación ciudadana, y definió en el artículo 2º, la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas como: “el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.”

A su vez, dispuso en los artículos 28 a 31 de la misma ley las reglas para el trámite de “iniciativas populares legislativas y normativas” ante las corporaciones públicas. El artículo 31 en particular señala lo siguiente:

“Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en tránsito en cualquier Corporación seguirán siendo válidas por un año más.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Gaceta Constitucional No. 112, página 8.

<sup>7</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994, al revisar la constitucionalidad del artículo referido, lo encontró ajustado al ordenamiento constitucional, y al respecto expresó:

*“Por su parte, los **artículos 30 y 31** del proyecto, regulan tanto 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. Los requisitos exigidos para la presentación de las iniciativas se acompañan con los dictados de la razón y son proporcionales al propósito de seriedad y veracidad que inspira su establecimiento, sin que, por lo demás, en modo alguno afecten o comprometan el núcleo fundamental de este derecho ciudadano. Por ello, la Corte los estima ajustados al ordenamiento constitucional. Además, el trámite a que se sujeta la iniciativa popular legislativa, acata lo preceptuado en el artículo 155 CP., en cuanto, como en dicho precepto se prevé, dispone su tramitación según el procedimiento previsto en el artículo 163 CP., para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.”*

Se observa que el numeral 4 del artículo anterior establece que cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura<sup>8</sup>. Caso en el cual seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas. Es decir, que si la respectiva Corporación da primer debate a la iniciativa popular, ésta no podrá volver a ser presentada con las mismas firmas, en caso contrario, podrá ser presentada nuevamente en la legislatura siguiente.

### **3. El trámite de la iniciativa popular y el alcance en ese caso del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992**

De acuerdo con el primer inciso del artículo 375 de la Constitución podrán presentar proyectos de Acto Legislativo el gobierno, 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.

De acuerdo con el segundo inciso del mismo artículo 375 superior el trámite de un proyecto de acto legislativo para reformar la Constitución “tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.” (art. 375 C.P.)

La ley 5ª de 1992, en sus artículos 221 a 227, regula el proceso aplicable para la aprobación de actos legislativos. El artículo 221 precisa al respecto que “las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar, o derogar los textos constitucionales, se denominan actos legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento” a saber la Ley 5ª de 1992 y en particular el previsto en el capítulo VI “Del Procedimiento legislativo ordinario” del Título II de la referida ley, -artículos 139 a 203-.

Es decir que las disposiciones de la misma ley 5ª de 1992 referidas al proceso legislativo ordinario tendrán plena aplicación y vigencia.

Una de esas disposiciones, el artículo 179 de la ley 5ª dispone que:

“Si el pleno aprobare una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate.

Si ésta lo rechazare, se archivará el proyecto. Si, en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional.”

El artículo transcrito permite que dentro del trámite de la formación de la ley, en los eventos en que la Plenaria considere que se le deben hacer modificaciones sustanciales al proyecto, la iniciativa sea devuelta a la Comisión respectiva para

---

<sup>8</sup> El artículo 138 de la Constitución Política señala que: “El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.”



que sea acogida en primer debate, en el entendido de que las modificaciones introducidas transforman sustancialmente el proyecto inicialmente propuesto y que de no devolverlo para que surta el trámite en Comisión se generaría un vicio que atentaría contra los principios de identidad y consecutividad<sup>9</sup>.

Ahora bien, para la Sala es claro que lo que permite el artículo 179 de la ley 5ª de 1992, es que en el evento en que la Plenaria resuelva hacer modificaciones sustanciales al proyecto inicial, éste deba ser devuelto a Comisión para que se acojan en primer debate. El hecho de que la enmienda propuesta deba ser

---

<sup>9</sup> Puntualmente la Corte Constitucional en sentencia C- 1113 de 2003, en relación con el principio de identidad y consecutividad, sostuvo:

*“Cabe hacer énfasis al respecto en que esta Corporación ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad (Ver al respecto la Sentencia C-198 de 2002). Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. Con todo, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley (Cfr. Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002). Ejemplo de ellas son las sesiones conjuntas de las comisiones de una y otra cámara para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992 (Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002).*

*En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbad por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).*

*Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.*

*Ello no implica la existencia de un control rígido respecto a la exigencia de que durante todos los debates parlamentarios el proyecto de ley guarde estricta identidad. El concepto de identidad (Cfr. Sentencia C-702 de 1999) implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática (Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001). Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación (Cfr. Sentencia C-702 de 1999). Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.*

*En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones (Cfr. Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001).*

*La Corte ha igualmente señalado que “Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que **el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado** durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo (Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992). Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, “implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución” (Cfr. Sentencia C-801 de 2003). Ver igualmente entre otras las sentencias C-714 de 2006, y C-308 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra*

acogida en la Comisión respectiva, permite inferir que necesariamente el primer debate debe darse o por lo menos perfeccionarse.

Es importante resaltar, que tal como se encuentra regulado actualmente el trámite para la formación de las leyes, con la iniciativa popular de un proyecto de ley o acto legislativo lo que se pretende es que los ciudadanos introduzcan en la agenda legislativa el tema objeto de regulación, sin perjuicio que dentro del curso que se de al mismo pueda cambiarse el articulado propuesto inicialmente y hasta el enfoque del texto originariamente presentado. No de otra manera se puede entender el ejercicio legislativo, pues la misma ley 5ª de 1992, prevé la posibilidad de que los proyectos presentados por los congresistas o por los ciudadanos puedan ser modificados total o parcialmente. En efecto, la ley permite que el órgano legislativo introduzca modificaciones a los proyectos, e incluso que se cambien en su totalidad<sup>10</sup>.

En este contexto, ha de entenderse entonces que la devolución del proyecto para que se discutan las enmiendas presentadas en Plenaria a la totalidad del proyecto (artículo 179 de la Ley 5ª de 1992), significa que tal iniciativa debe volver a surtir el primer debate en armonía con el respeto de los principios de identidad y consecutividad a que se ha hecho referencia.

Cabría afirmarse que tal como quedó la reglamentación de la iniciativa popular legislativa en la ley 134 de 1994, resulta por lo menos inquietante que la voluntad expresada mediante firmas de los ciudadanos pueda ser no sólo modificada en el trámite legislativo sino que pueda incluso ser desnaturalizada. Empero tal es el alcance de la regulación actual, que en realidad toma en cuenta el mandato superior del artículo 150 superior según el cual es al Congreso a quien corresponde hacer las leyes y a quien en virtud del principio democrático le está atribuida la potestad legislativa.

#### **4. Supuestos fácticos de la consulta**

---

<sup>10</sup> La ley establece que los Congresistas puedan presentar enmiendas a los proyectos de ley de conformidad con lo establecido en los artículos 160, 161, 162 y 178 de la ley 5ª de 1992, que al respecto señalan:

*Art.160 "Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:*

*1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.*

*2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.*

*3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado."*

*Art.161."ENMIENDAS A LA TOTALIDAD. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto."*

*Art.162."ENMIENDAS AL ARTICULADO. Estas podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto."*

*Art.178." ARTICULO 178. MODIFICACIONES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.*

*Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión, o se presentaren razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma Comisión para su reexamen definitivo. Si éste persistiere en su posición, resolverá la Corporación en pleno.*

*Las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a 181."*

El señor Ministro aporta con la consulta un documento expedido por el señor Secretario de la Comisión Primera del H. Senado de la República, en el cual se certifica que para el periodo legislativo de julio - diciembre de 2006, el Proyecto de Acto Legislativo “Iniciativa Popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios”, fue radicado con el Número 09 de 2006 y surtió el siguiente trámite:

- **“11 de septiembre de 2006.** En la fecha se recibe el recibe el Expediente de esta iniciativa en la Secretaria de la Comisión Primera del Senado.
- **13 de Septiembre de 2006.** La Mesa Directiva de la Comisión designa como ponente al H.S. Carlos García Orjuela.
- **13 de Octubre de 2006.** En la fecha se radica el informe para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 09 de 2006.
- **24 de Octubre de 2006.** Acorde al artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 y por instrucciones de la Presidencia la Secretaría informa que en la próxima sesión se discutirá y votará esta iniciativa.
- **25 de Octubre de 2006.** Acta No. 15. En sesión de la fecha se aprueba esta iniciativa y se designan como ponentes para segundo debate a los HH.SS.: Carlos García Orjuela (Coordinador), Ciro Ramírez Pinzón, Luis Fernando Velasco, Parmenio Cuello, Oscar Darío Pérez, Samuel Arrieta y Javier Cáceres.
- **31 de Octubre de 2006.** Se recibe el informe para segundo debate.
- **01 de Noviembre de 2006.** Se envía el expediente a Secretaría General del Senado.
- **27 de Noviembre de 2006.** Se recibe el expediente, nuevamente, en virtud que en la Plenaria del Senado fue aprobada en la sesión del día 22 de noviembre la proposición No. 173, en la que se dispone que esta iniciativa regrese a la Comisión Primera del Senado con el fin de resolver algunas enmiendas relacionadas con el articulado.
- **27 de Noviembre de 2006.** La Mesa Directiva de la Comisión Primera designa al Senador Carlos García Orjuela como único miembro de la Comisión Accidental que debe rendir informe a la Comisión Primera del Senado.
- **05 de Diciembre de 2006.** Acta No. 23. La Comisión aprueba la proposición No. 70, suscrita por la H.S. Alexandra Moreno Piraquive, en la que solicita el retiro de esta iniciativa.
- **11 de diciembre de 2006.** Se remite el expediente a la Sección de Leyes.”

Del documento transcrito se infiere que si bien es cierto el referido proyecto fue votado por la Comisión Primera del Senado en primer debate el 25 de octubre de 2006, también lo es que tal iniciativa fue sustancialmente modificada por la Plenaria el 22 de noviembre de 2006 y debía ser objeto de discusión nuevamente en primer debate para garantizar los principios de identidad y consecutividad mencionados anteriormente. Dicho debate empero no se produjo pues la iniciativa fue retirada mediante la proposición No. 70 suscrita por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

En esas condiciones cabe concluir que el primer debate no se surtió realmente y que el proyecto fue retirado antes de que el mismo se realizara en función de la aplicación en este caso del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992.

En suma, conforme a lo señalado en el artículo 31 de la ley 134 de 1994, como el proyecto de Acto Legislativo No. 09 de 2006, “Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios”, se retiró en la legislatura anterior sin que la Comisión Primera le diera el primer debate, la propuesta de iniciativa popular bien podía volver a presentarse con las mismas firmas en la legislatura siguiente, como efectivamente ocurrió.

Ahora bien, de conformidad con la certificación allegada se observa que la iniciativa fue presentada el 21 de marzo de 2007 y radicada con el número 20 de 2007, para posteriormente ser retirada el 7 de junio de 2007, sin darle primer debate. Y nuevamente se presentó el 3 de agosto de 2007 en la siguiente legislatura, con radicación número 05 de 2007, trámite que actualmente se encuentra en curso.

Frente a ello el señor Ministro indaga sobre la posibilidad de presentar el proyecto avalado con las mismas firmas de manera indefinida.

Al respecto la Sala considera que tal eventualidad no existe. Efectivamente, tal como lo establece el artículo 31 citado, “cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura”, donde la expresión “siguiente legislatura”, es el plazo máximo para intentar nuevamente el trámite.

Hay pues un límite claramente previsto en la ley que impide la utilización indefinida de las firmas.

**Con base en las anteriores consideraciones, La Sala responde:**

a) Como el proyecto No. 09 de 2006, Senado, -“Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios”-, se retiró luego de haberse dado aplicación al artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, sin haber sido agotado el primer debate, las firmas que apoyan la iniciativa popular siguen siendo válidas y no es necesario volver a recolectarlas.

b) Existe claramente un límite para la validez de las firmas establecido en el numeral 4º del artículo 131 de la ley 134 de 1994, a saber, “la siguiente legislatura”.

En este orden de ideas no es posible utilizar de manera indefinida las firmas, pues las mismas solo guardan validez hasta la legislatura siguiente a aquella en que se produjo el retiro del proyecto en los términos del numeral 4º del artículo 31 de la ley 134 de 1994.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO**  
Presidente de la Sala

**GUSTAVO APONTE SANTOS**

**LUIS FERNANDO ALVAREZJARAMILLO**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**TATIANA ANDREA ORJUELA VEGA**  
**Secretaria de la Sala**