

TRAMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY

Por: Jaime Betancur Cuartas

Desde el artículo 81 de la Constitución Nacional expedido en 1886 un proyecto de ley era sometido al trámite de tres (3) debates, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, en sus sesiones plenarias, alcanzando así a ser discutido durante seis (6) oportunidades. Resultaba dispendioso y lento este procedimiento, con grave perjuicio social, en especial cuando era urgente la expedición de la norma para el remedio de necesidades nacionales.

Observada por el constituyente la conveniencia de agilizar y tecnificar el proceso legislativo, dictó la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo N° 1 de 1945, referente a varias materias, y entre ellas redujo los tres debates de cada Cámara a dos (2), quedando numéricamente en cuatro debates (4) en lugar de seis anteriormente existentes.

Trámite de los dos debates en cada Cámara

La citada reforma de 1945 creó las llamadas COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES, y dejó su número, organización y funciones a la reglamentación de la ley. Varias leyes se han dictado sobre comisiones, siendo la más reciente la ley 17 de diciembre 15 de 1970, que organizó las ocho comisiones (8) ya creadas, e incluso la nueva COMISION ESPECIAL PERMANENTE que habrá en el Congreso según la Reforma Constitucional de 1968, y que lleva el nombre de "COMISION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL" y de la cual haremos estudio más adelante.

Las comisiones estudian todo proyecto de ley en PRIMER DEBATE, con ánimo sereno, reflexivo y buscando que los congresistas se congreguen en cada comisión, según su especialidad y conocimientos. Durante este debate es la oportunidad para introducir modificaciones, adicionando, suprimiendo, y en todo caso, buscando el perfeccionismo de la norma. En cada comisión tendrán voz y voto solamente sus integrantes. Los demás —miembros de otras comisiones, Ministros y demás funcionarios que autoriza la reforma de la Carta de 1968—, apenas tendrán voz en la discusión.

Aprobado el proyecto en primer debate, pasará a la sesión plenaria de la respectiva Cámara para discusión en SEGUNDO DEBATE, oportunidad en la cual se aprobará o negará el proyecto como llegó de la correspondiente Comisión Constitucional, sin ser posible introducirle modificación alguna. Si en la sesión plenaria y durante la discusión se hicieron juiciosas observaciones que impliquen necesidad de modificación, es menester que se apruebe proposición devolviendo el proyecto a la comisión de origen, a fin de que se reabra el primer debate y se consideren las modificaciones insinuadas. Es la única manera de salvar un proyecto de ley cuando hay ambiente para ser negado. Hecho lo anterior, el proyecto se enviará de nuevo a la sesión plenaria para SEGUNDO DEBATE y aprobado en éste continuará el proyecto similar trámite en la otra Cámara.

De lo anterior se deduce con claridad el anhelo del constituyente de que la norma jurídica sea el fruto de un estudio pormenorizado y técnico, para que así resulte ser una auténtica captación de las apertencias nacionales.

El trámite de los proyectos de ley y la REFORMA DE 1968

No se oculta que El Estado debe colocar sus mecanismos al día, remozarlos, revitalizarlos, para que respondan más acelerada y adecuadamente a las necesidades de la comunidad, a la mejor prestación de los servicios públicos. Con esos propósitos el Congreso Nacional, actuando como constituyente, dictó el Acto Legislativo N° 1 de 1968, que para ciertas materias hizo reducción de los debates en las Cámaras. Se conserva la norma general de los dos debates en cada Cámara —es decir cuatro en total— pero establece EXCEPCIONES para ciertos proyectos que tendrán numéricamente la aprobación en TRES DEBATES, o DOS DEBATES, o UN DEBATE, y hasta ni uno porque si en el Senado no hubiere decisión “EL GOBIERNO PODRA PONER EN VIGENCIA EL PROYECTO MEDIANTE DECRETO CON FUERZA DE LEY” (artículo 80).

Cuáles son las excepciones y su razón

El espíritu reformista de 1968 está dominado por el deseo de cambio y por las metas del desarrollo económico y social. Para buscar esos propósitos se echó mano de la PLANEACION en lo nacional, departamental y municipal. Dentro de esos cuadros debe buscarse el desarrollo. De suerte que todo lo que tienda al impulso y a sus mecanismos legislativamente haya recibido el impacto de las reformas. Porque en verdad la práctica estaba demostrando que lo que el constituyente de 1945 consideró un gran avance técnico estaba ya superado y había quedado corto ante la necesidad de corresponder al desarrollo.

Así las cosas, veamos cuáles iniciativas tienen régimen de excepción en el trámite de los debates:

Primera excepción a los cuatro debates—La Comisión Especial Permanente.

El artículo 80 creó una COMISION ESPECIAL PERMANENTE, que los críticos llamaron “minicongreso”, y que la ley 17 de 1970 llama “COMISION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL”. Esta comisión de Congreso tiene objetivos claros según la dicha ley: DAR PRIMER DEBATE al proyecto que establezca el plan de Desarrollo Económico y Social, o a los que lo modifican o adicionan, incluyendo los proyectos referentes a planes y programas sectoriales, como los de obras públicas, educación, salubridad, telecomunicaciones, adecuación de tierras, vivienda, aeropuerto, fomento industrial, y demás que estando encomendadas a establecimientos públicos nacionales deban integrarse en el Plan General. Determinar los recursos con que se debe dar cumplimiento al Plan General o a los planes sectoriales. Vigilar la ejecución del Plan General del Desarrollo Económico y Social y señalar las medidas necesarias para impul-

sar su adecuado cumplimiento. Vigilar la evolución del gasto público. Solicitar al Gobierno y a las diversas entidades de derecho público y privado, los informes que considere necesarios para el mejor cumplimiento de su misión. Rendir a las Cámaras los informes que éstas le soliciten sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo Económico y Social y de los demás planes sectoriales. Convocar a la Comisión para sesionar cuando el Congreso no está reunido, si así lo considera conveniente. Elegir de su seno tres senadores y tres representantes para que concurren, con carácter informativo, con voz pero sin voto, a los organismos nacionales encargados de preparar los planes de desarrollo económico y social.

Este artículo 80 contempla cuatro casos: Aprobación con tres debates, con dos debates, con un solo debate, y cuando no hubo aprobación en debate alguno. Haremos referencia separada a cada caso.

Primer caso: Aprobación del proyecto en tres (3) debates.

La Comisión Especial Permanente tiene cinco meses para decidir sobre el proyecto. Contados desde la fecha en que el proyecto es presentado por el Gobierno. Al término de dicho término pasará a la Cámara de Representantes, hasta por tres meses para decidir en un solo debate en sesión plenaria. Aprobado el proyecto por la Cámara, pasará ipso facto al conocimiento del Senado, con un plazo de tres meses para la sesión plenaria. Si el Senado dice la aprobación en un solo debate pasará el proyecto a la sanción ejecutiva. Tenemos así un caso de aprobación con solo tres (3) debates.

Segundo caso: Aprobación del proyecto en dos (2) debates.

Si la Comisión Especial Permanente no decide sobre el proyecto dentro de los tres meses, perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate, en sesión plenaria. Aprobado el proyecto por la Cámara, pasará ipso facto al conocimiento del Senado, con un plazo igual al de la Cámara y si dentro de éste le aprobare en sesión plenaria, pasará a la sanción ejecutiva. Tenemos así un caso de aprobación en sólo dos debates.

Tercer caso: Aprobación del proyecto en un (1) debate.

No habiendo decidido la Comisión Especial Permanente dentro del término requerido, en el transcurso de la Cámara de Representantes se agota el término de tres meses de sesiones sin decidir sobre el proyecto, pasará ipso facto al conocimiento del Senado, y si este en sesión plenaria, y dentro del término de tres meses de sesiones lo aprobare, pasará el proyecto a la sanción ejecutiva. Tenemos así un caso de aprobación de proyecto de Ley mediante un solo debate.

Cuarto caso: No hubo aprobación del proyecto en debate alguno.

Si la Comisión Especial Permanente no decide acerca del proyecto en primer debate dentro del sus término, sino la Cámara de Re-

presentantes dentro del suyo, ni tampoco el Senado dentro de su plazo, entonces "el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley".

Segunda excepción a los cuatro debates. El "situado fiscal o constitucional".

Se distingue en la reforma de 1968 con el nombre de "situado fiscal o constitucional" a la ley o leyes que señalen el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan. El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

Pues bien: todos los proyectos de ley del "situado", comprendidos en los incisos 2º y 3º del artículo 182, están sometidos al mismo trámite del artículo 80 que acabo de estudiar. Así lo dispone el último inciso del artículo 79, antitécnicamente redactado ya que dice "leyes" cuando debe decir "los proyectos de ley", a que se refieren los incisos 2º y 3º del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del artículo 80".

De suerte que respecto de estos proyectos habrá casos de aprobación en tres debates, en dos debates, o un sólo debate, o de ninguna aprobación y consiguiente vigencia, al arbitrio del Gobierno "mediante decreto con fuerza de ley".

Tercera excepción a los cuatro debates. Mensaje de urgencia del Gobierno en el despacho de un proyecto de ley

El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley. Esto se ha llamado "mensaje de urgencia" y se contempla la situación en el artículo 91, inciso 2º

Si el proyecto de ley a que se refiere la expresión de urgencia se encuentra al estudio de una Comisión Constitucional Permanente, ésta a solicitud del Gobierno "deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para dar primer debate al proyecto".

De manera que aprobado el proyecto en primer debate, en la deliberación conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras, pasará a segundo debate en las sesiones plenarios de Cámara de Representantes y del Senado.

Se trata entonces aquí de otro caso de proyecto de ley sometido a aprobación en tres debates.

Pero cabe preguntar qué se entiende por DELIBERACION CONJUNTA de las Comisiones para dar el primer debate. El Diccionario Enciclopédico Ilustrado Manuel Sopena explica que "conjuntamente" será reunión "con unión, compañía o con anuencia", vale decir, que

debe existir unión física de ambas Comisiones, a un mismo tiempo. De ninguna manera reunión separada ni simultánea. Así habrá más unidad de criterio y menor dilación, deseos del constituyente.

Prueba de que la deliberación conjunta de las Comisiones hace referencia a que sus miembros estén físicamente congregados está en el artículo 25, inciso 4º, de la ley 17 de 1970, cuando reglamentando las sesiones de las Comisiones, y al hacer referencia al caso del artículo 91, inciso 2º que nos ocupa dice **“estas sesiones serán presididas por el presidente, que será el de la comisión del Senado y el Vicepresidente, que será el de la Comisión de la Cámara, a excepción de la de presupuesto presidida por el presidente de la comisión de la Cámara”**.

No sobra anotar que en la **“Historia de la Reforma Constitucional de 1968”** que publicó el Gobierno, los textos de los artículos decían **“sesionarán conjuntamente”**, pero en lo definitivamente aprobado quedó **“deliberarán conjuntamente”**.

Es también interesante distinguir **“la deliberación conjunta”**, del momento de la decisión jurídica, es decir, de **“LA VOTACION”** en pro o en contra del proyecto, en primer debate. Quiso el constituyente que fueran dos actos distintos para que en esa votación no se impusiera una Comisión sobre la otra, por fuerza del número, desde luego que las Comisiones de la Cámara de Representantes tienen más miembros que las del Senado. Las de la Cámara tienen casi el doble que las del Senado, explicable porque la base de población es inferior para ser Representante que para ser Senador.

Cómo se hace entonces LA VOTACION DEL PROYECTO. Terminada o cerrada la deliberación conjunta, la manera de tomar la decisión es ya cuestión de detalle, y más que todo de orden. Creo que la MESA DIRECTIVA de la reunión conjunta debe realizar la votación en dos actos: que voten los integrantes de la Comisión de una Cámara, y luego de hecho el escrutinio pertinente, que voten los integrantes de la Comisión de la otra Cámara, y hecho también este escrutinio, aparecerá claro si ambas comisiones Constitucionales aprobaron el proyecto o lo negaron. Si hubo la aprobación quedó satisfecho el requisito del PRIMER DEBATE.

Pero qué ocurrirá si al conocerse la votación aparece que una de las Comisiones o ambas negó el proyecto? No veo tampoco inconveniente en la solución porque el último inciso del artículo 81 dice **“Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbadada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra Comisión Permanente para que decida sobre él en primer debate”**.

Lo anteriormente dicho me parece sea lo más adecuado y armónico, que tiende a esclarecer en lugar de entorpecer, y por sobre todo, consulta la cabal intención del constituyente. Por lo demás, el criterio expresado es compartido por el constitucionalista Hernán Toro Agudelo, quien colaboró eficazmente en la elaboración de la

reforma constitucional de 1968 y cuyas observaciones, de haber sido atendidas, sin duda hubieran producido una reforma menos dislocada y realmente técnica.

Basado también en los conceptos anteriores honestamente manifestado no compartir el criterio del Dr. Jaime Vidal Perdomo, colaborador para la expedición de la reforma, cuando en su obra "Reforma Constitucional de 1968", página 179, edición de 1970, editorial Presencia Ltda., y al referirse a los casos de "deliberación conjunta" dice:

"Debe tenerse claro que en esta circunstancia no hay una fusión de las dos Comisiones en una sola, sino simplemente una deliberación simultánea que permite ganar tiempo e ir formando criterio sobre la conveniencia del proyecto y el recibo que a él se otorgue en las dos Cámaras, pero la decisión jurídica sobre el proyecto, esto es, la votación a favor o en contra, que es el primer debate, debe darse por separado y en la oportunidad diferente para cada una de las dos Comisiones, de acuerdo con el procedimiento ordinario de formación de las leyes".

Cuarta excepción a los cuatro debates. - Proyecto de Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Se trata de la expedición de la ley que determina las rentas y regula los gastos para la nación, situación contemplada en el artículo 208. Dice la disposición que "las Comisiones de Presupuesto de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones".

Se estableció la "deliberación conjunta", explicada según lo hice en el caso anterior de "MANIFESTACION DE URGENCIA", para dar mayor participación a la Comisión de Presupuesto del Senado de la República. Sucedió que por la demora del proyecto en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes se dejaba a la Comisión del Senado sin mayor oportunidad para intervenir en la discusión de tan importante asunto. Generalmente la Comisión de Presupuesto del Senado recibía de la Cámara el proyecto cuando agonizaba el plazo para su expedición, y ante la alternativa de expedición del mismo o la dictadura fiscal por el Gobierno, optaba por aprobarlo como quiso la Cámara, imponiéndose un peligroso e injusto desequilibrio entre ambas Cámaras en aspecto tan fundamental.

Sobre esta materia trata también la ley 17 de 1970 cuando en su artículo 26 dice: "Las Comisiones de Presupuesto de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de rentas y ley de apropiaciones".

Hay no obstante una diferencia acerca de la "Presidencia" de estas sesiones, con relación a las sesiones conjuntas tratadas en el caso anterior —manifestación de urgencia por el Gobierno Nacional, artículo 91, inciso 2º— porque el artículo 25 de la ley 17 de 1970, inciso último dice: "Estas sesiones serán presididas por el Presidente, que será el de la Comisión del Senado y el Vicepresidente, que será el de la Comisión de la Cámara, A EXCEPCION DE LA DE PRESUPUESTO PRESIDIDA POR EL PRESIDENTE DE LA COMISION DE LA CAMARA".

Aprobado entonces el proyecto en primer debate pasará el proyecto a segundo debate, en sesiones plenarias, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado. Tenemos así otro caso de proyecto de ley con aprobación de tres debates.

Me resta agregar en este punto, que aunque por el constituyente de 1968 se quitó la norma que establecía origen en la Cámara de Representantes para ciertos proyectos de ley —de las llamadas leyes privilegiadas— es lo cierto que el artículo 118 de la misma reforma constitucional, conservó la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto nacional, y así dice en el numeral 4º, de las funciones del Presidente de la República con relación al Congreso: “4º Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas mencionados en el ordinal anterior, Y ENVIAR A LA CAMARA DE REPRESENTANTES EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS”.

Quinta excepción a los cuatro debates. Proyecto de Presupuesto del Congreso.

Es esta situación la contemplada en el PARAGRAFO del artículo 208 que dice: “El Gobierno incorporará, sin modificaciones, al proyecto de Ley de Apropriaciones, el que cada año elaboren conjuntamente las Comisiones de la Mesa de las Cámaras para el funcionalmente conforme a leyes preexistentes.

“Sin embargo, el Gobierno, durante el primer debate, podrá presentar observaciones sobre las cuales decidirá la Comisión”.

Cuál es el trámite entonces en el Congreso? El artículo 26 de la ley 17 de 1970, en su inciso 2º nos da la clara respuesta. Dice el artículo: “Las Comisiones de Presupuesto de las Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

“EN LA MISMA FORMA TRAMITAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO QUE CONJUNTAMENTE HAYAN ELABORADO LAS COMISIONES DE LA MESA DE LAS CAMARAS”.

En este caso, como en el del presupuesto nacional, la Comisión de Presupuesto estará presidida “por el Presidente de la Comisión de la Cámara” al tenor del inciso último del artículo 25 de la citada ley.

Tenemos así que aprobado el proyecto en primer debate en la deliberación conjunta —realizada como ya se explicó— pasará a segundo debate tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, en sesiones plenarias. Quedó así contemplada otra situación de proyecto de ley con aprobación de tres debates.

He pretendido con la anterior exposición contribuir al conocimiento de algunos de los nuevos mecanismos que la Reforma Constitucional de 1968 introdujo para procurar el desarrollo y para tecnificar y agilizar el funcionamiento del Congreso Nacional, aunque advierto con sinceridad que dudo muy de veras acerca de la eficacia futura de los mismos.