

artículos nuevos NO tienen consecutividad
artículos dejados como constancia en las comisiones NO sirven
para argumentar la consecutividad. Por lo tanto NO se pueden incluir
Sobre constancias trámite legislativo en las plenarios

Sentencia C-801 de 16 de septiembre de 2003, (magistrado ponente, Dr Jaime Córdoba Triviño)

"(...) las comisiones como las plenarios de una y otra cámara están obligadas a estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y a adoptar una decisión respecto de ellas. **No pueden renunciar a ese deber constitucional ni deferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en posterior debate sea considerado un determinado asunto.** En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido 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, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. **Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad**", (resaltado fuera del texto), conclusión a la que se llegó tras recordar que: "a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran espacio en el Congreso de la República".

C-208 de 2005

- La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de Acto Legislativo excluye también las denominadas "constancias", dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. La presentación aludida en la norma superior, a las iniciativas debatidas en el primer período, no puede ser entendida con el alcance de la sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

C-1050 de 2005

Posteriormente, en la Sentencia C-839 de 2003[257], la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003, en materia pensional. Este artículo había sido propuesto, pero no había sido debatido ni votado en las Comisiones Permanentes del Senado y la Cámara, que lo dejaron como "constancia" en las Secretarías al momento de la discusión general del articulado, en tanto "artículo nuevo". Se incluyó en las ponencias para segundo debate ante las plenarios de ambas cámaras legislativas; y aunque la plenaria de la Cámara de Representantes no lo discutió, el Senado sí lo hizo; por ello, se consideró que existía una discrepancia que podía solucionarse a través de la Comisión Accidental de conciliación, la cual aprobó un texto unificado que incluía dicho artículo 22 y posteriormente fue aprobado por ambas plenarios. Para la Corte, este trámite fue contrario al principio de consecutividad, "puesto que resulta evidente que las comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarios de cada cámara". Por este motivo la Corte consideró que se había violado el artículo 157 de la Carta: como el texto había sido propuesto durante la discusión en primer debate, "era deber de las comisiones séptimas conjuntas decidir sobre su aprobación o negación, de forma tal que apareciera nítidamente como parte del articulado de la ponencia para segundo debate, en el primer caso, o, simplemente, se desechara su inclusión en el texto puesto a consideración de las plenarios, en el segundo". En vez de optar por alguna de estas alternativas legítimas, las comisiones séptimas conjuntas delegaron el debate y aprobación de este texto en ambas plenarios, renunciando al ejercicio de sus competencias constitucionales (C.P. art. 157-2) y desconociendo el requisito constitucional y reglamentario de cuatro debates. La norma fue declarada inexecutable[258].

[...]

(xiii) En la Sentencia C-208 de 2005[281], la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones"; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarios. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de "determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta". La Corte recordó, en primer lugar, que "lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular". También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, "tanto las comisiones como las plenarios están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto", punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, "es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad", y que "resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarios de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarios, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.". E

C-040 de 2010

El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión (en sentido aprobatorio o denegatorio) tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarios. Esto implica, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal, que "... el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados -afirmativa o negativamente- en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, sin que éstas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni tampoco trasladar la responsabilidad a otra célula congresional para que el debate sea considerado en una etapa posterior. Dicho en otras palabras, a través del principio de consecutividad se busca que la totalidad del texto propuesto en la ponencia sea discutido y aprobado o improbadado por las respectivas comisiones constitucionales permanentes y por las plenarios, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso."⁵⁸¹

C-80/23

56. Los principios de consecutividad e identidad flexible se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, respectivamente. En virtud de estos, el articulado de un proyecto de ley debe ser debatido en forma ordenada y sucesiva, en cada una de las comisiones constitucionales permanentes de cada Cámara, que son especializadas, y luego, en las plenarias de estas últimas (consecutividad). En caso de que dentro de las sesiones se introduzca una disposición que no haya sido objeto de aprobación durante el trámite de las comisiones especializadas de cada cámara, esta debe guardar identidad con aquellas normas que sí lo hicieron (identidad flexible).[30]

61. Subregla 1. Las Comisiones y las Plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates en ambas cámaras consagrada de manera general en el artículo 157 de la Constitución Política. En esta medida, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto, por lo que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.[36]

65. La identidad flexible debe ser diferenciada de la unidad de materia, ya que si bien los dos buscan garantizar el principio democrático y el régimen jurídico del proceso de formación de las leyes consagrado en la Constitución Política. El primero de estos "obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que se discutieron y votaron en primer debate",[41] en cambio, el segundo, "impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa, incluso si se ha insistido en ellos a través de los diversos debates".[42]