C-167-93

Sentencia No. C-167/93

COMISION ACCIDENTAL/LEY-Trámite/PROYECTO DE LEY-Discrepancias

Hubo disparidad entre los textos del artículo acusado que aprobó la Cámara de Representantes en segundo debate, frente al que aprobó el Senado de la República, motivo por el cual se procedió a integrar la Comisión accidental que en últimas adoptó el parágrafo demandado, actuación que se adecúa a lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política. La función de la Comisión accidental es la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarias de las Cámaras, como a bien tenga, siempre y cuando éste corresponda al querer mayoritario del Congreso Nacional. Dichas "discrepancias" deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las Plenarias de cada Cámara, como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo mas dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley.

REF:. EXPEDIENTE No. D-135

Norma Acusada: Parágrafo del Artículo 13 de la Ley 4 de 1.992.

Demandante: RAFAEL RODRIGUEZ MORENO.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Aprobado por acta No. 33

Santafe de Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a decidir la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano RAFAEL RODRIGUEZ MORENO, contra el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1.992, por vicios de formación.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para los procesos de esta índole.

II. NORMA ACUSADA.

El texto de la disposición acusada es el que aparece subrayado dentro del artículo al cual pertenece.

"Artículo 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2o.

Parágrafo: La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias

fiscales de 1.993 a 1.996″.

III. LA DEMANDA.

El actor se queja de que el Congreso de la República hubiera conformado una comisión accidental integrada por miembros de las dos Cámaras con el fin de aprobar entre otros el artículo que es objeto de demanda parcial en este proceso, comisión que en su sentir no se requería puesto que en la disposición aprobada por la Comisión Primera del Senado y de la Cámara, como en la Plenaria de las mismas, no hubo "DISCREPANCIAS" que hicieran necesaria la integración de tal comisión.

Luego señala que: "Si el proyecto de Ley # 32/91-Senado y 23/92 Cámara, fue aprobado en legal forma en la comisión Primera Constitucional de ambas corporaciones, como en la plenaria de las mismas en primero y segundo debate, sin que hubieran surgido "DISCREPANCIAS DE NINGUNA NATURALEZA" en el seno de ellas, no existió razón alguna para nombrar la "COMISION ACCIDENTAL" con el fin de que prepararan un nuevo texto del citado proyecto de Ley, porque ya había sido aprobado el "TEXTO DEFINITIVO POR UNANIMIDAD" en la plenaria de cada una de esas Corporaciones. En consecuencia, el nombramiento de la "COMISION ACCIDENTAL" no se ha debido hacer, pues violaba en forma ostensible por demás el artículo 161, así como los artículos 150 y ss. de la Constitución Nacional. Igualmente se violó el artículo 165 de la Constitución Nacional, porque una vez que fue aprobado el proyecto definitivo de la Ley por ambas cámaras, ha debido pasarse al Gobierno Nacional para su sanción, y como no se procedió en dicha forma, por esta razón se violó dicho artículo".

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista se presentaron dos escritos destinados a defender la constitucionalidad del parágrafo impugnado por parte del Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1o.- El Director del Servicio Civil señala que sí existió discrepancia entre el texto del artículo 13 de la Ley 4 de 1.992 aprobado por la Cámara de Representantes frente al aprobado por el Senado de la República "pues mientras la Plenaria del Senado aprobó un texto definitivo más amplio, contemplando un término de 10 días contados a partir de la sanción de la respectiva Ley, para efectuar la nivelación de las remuneraciones entre el personal activo y retirado de la fuerza pública, precisando que la misma tendrá efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1.992", la Cámara de Representantes guarda silencio sobre la fecha a partir de la cual debía efectuarse la nivelación, como la de su vigencia.

En consecuencia al haber "discrepancia o desigualdad" entre los textos aprobados por una y otra Cámara, lo correcto era dar aplicación al artículo 161 de la Carta Política que permite la conformación de una comisión accidental encargada de redactar un texto único para la aprobación de las plenarias de cada Cámara Legislativa, que fue lo que efectivamente aconteció en el caso que se debate.

2o.- El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace un juicioso y completo estudio sobre el trámite legislativo que surtió el proyecto de Ley que luego se

convirtió en la 4 de 1.992, para concluir que ciertamente existía diferencia ostensible entre el texto definitivo aprobado por la Cámara con el aprobado por el Senado en lo que respecta al mandato demandado; entonces como "la disparidad de los textos era apreciable a tal punto, que lo procedente era integrar comisiones accidentales para adelantar su trámite puesto que -se repite- su adopción no permitía conformar una voluntad unívoca", motivo por el cual el Congreso dió aplicación a lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política, sin que este hecho vulnere en forma alguna el Ordenamiento Máximo.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación emite su concepto en oficio 123 del 24 de noviembre de 1.992, el que concluye pidiendo a la Corte que declare inexequible el parágrafo del artículo 13 de la ley 4 de 1.992 por contrariar las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 161 y 165.

Manifiesta el jefe del Ministerio Público que ciertamente existe diferencia entre el texto aprobado por el Senado de la República y el de la Cámara de Representantes pues mientras que en el del Senado aparece que tanto la nivelación como el reajuste para el personal retirado y activo de la fuerza pública producirán efectos a partir del 1o. de enero de 1.992, en el aprobado por la Cámara cuando se hicieron las modificaciones no se hizo referencia alguna a ese punto, pues el artículo aparece sin el parágrafo acusado.

Por lo cual señala el Procurador que "todo parece indicar que existe una errada interpretación de los términos 'modificar' y 'discrepar' este último presupuesto sine qua non para la integración de las comisiones accidentales". Modificar conforme al diccionario es cambiar una cosa por otra; mientras que discrepar es disentir una persona del parecer o conducta de otra.

Entonces atendiendo el significado de estas expresiones y al tenor de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Nacional "sólo pueden integrarse comisiones accidentales cuando existan discrepancias en las Cámaras, esto es, cuando aún no se ha cerrado el debate y no cuando sólo se pretenden modificaciones que no den lugar a controversia".

Sobre el artículo 13 que es parcialmente acusado "no existió divergencia o al menos no aparece constancia procesal sobre la misma, no obstante que el texto aprobado por la Cámara difiere del acogido por el Senado en cuanto al término en que debía tener aplicabilidad". Y reitera, que las discrepancias se presentan cuando se discute un texto y no cuando éste ya ha sido aprobado por las Cámaras, interpretación que se colige de lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una Ley de la República, es competente esta Corporación para decidir sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, al tenor de lo prescrito en el artículo 241-4 de la Norma Suprema.

1o.- Trámite Legislativo.

Dado que la acusación contra el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1992 se refiere a

vicios en el procedimiento de su formación, es preciso verificar en primer término cuál fue el trámite que sufrió dicho precepto legal en cada una de las Cámaras legislativas, de acuerdo con los documentos remitidos por el Congreso de la República y que obran en el expediente.

– El día 19 de diciembre de 1.991 los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Hacienda y Crédito Público presentaron ante el Senado de la República, el proyecto de Ley que se intituló "por medio de la cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política", proyecto que se radicó bajo el No. 32 de 1.991.

– El 22 de enero de 1.992 la Presidencia del Senado de la República repartió a la Comisión Primera Constitucional el proyecto de Ley citado, por ser de su competencia y ordenó su envío a la Imprenta Nacional para efectos de su publicación en los Anales del Congreso.

– Recibido en la Comisión respectiva ésta procedió a designar ponente al doctor Gabriel Melo Guevara a quien le señaló un plazo de siete (7) días para presentar la ponencia correspondiente.

– El 18 de febrero de 1.992 el ponente presentó su informe para primer debate en la Comisión Primera del Senado, junto con el respectivo pliego de modificaciones al articulado que habían propuesto los Ministros prenombrados.

– En dicho pliego de modificaciones aparece como texto del precepto que aquí se impugna, el subrayado:

"Artículo 20.El Gobierno Nacional dentro de los diez (10) días siguientes a la promulgación de la presente Ley, en ejercicio de las autorizaciones previstas en el artículo 4o., hará los aumentos a que se refiere ese artículo, con efectos a partir del 1o. de enero de 1.992.

Parágrafo: Dentro del mismo plazo y al ejercer las facultades de la presente Ley, establecerá una escala gradual porcentual única para nivelar las remuneraciones de los miembros de las fuerzas armadas, con efectos desde el 1o. de enero de 1.992″.

Parágrafo:"Dentro del mismo plazo y al ejercer las facultades de la presente Ley, el Gobierno Nacional extenderá a los Magistrados de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Administrativos y a los Jueces de la República, la prima técnica establecida en el artículo 2o. de la Ley 60 de 1.990, con efectos desde el 1o. de enero de 1.992″.

– Este precepto fue aprobado por la Comisión Primera del Senado en sesión llevada a cabo el día 19 de febrero de 1.992.

– En la plenaria del Senado se designó ponente al mismo Senador, doctor Gabriel Melo Guevara a quien se le concedió un plazo de cinco (5) días para rendir ponencia.

– El 27 de febrero de 1.992 se llevó a cabo la sesión plenaria del Senado y allí se aprobó el texto presentado por la Comisión en la siguiente forma:

“Artículo 11.El Gobierno Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a la sanción de la presente Ley, en ejercicio de las autorizaciones previstas en el artículo 4o., hará los aumentos a que se refiere ese artículo, con efectos a partir del 1o. de enero de 1.992”.

“Parágrafo 1o. Dentro del mismo plazo y al ejercer las autorizaciones de la presente Ley establecerá una escala gradual porcentual única para nivelar las remuneraciones de los miembros de las Fuerzas Armadas, con efectos desde el 1o. de enero de 1.992”.

En el mismo sentido revisará y nivelará el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la rama judicial.

“Parágrafo 2o. En el mismo sentido y al ejercer las facultades de la presente Ley, el Gobierno Nacional extenderá a los Magistrados de todo orden de los Tribunales Judiciales y a los Jueces de la República, la prima técnica establecida en el artículo 2o. de la Ley 60 de 1.990 desarrollada por el Decreto 1661 de 1.991”.

– Dicho proyecto de Ley una vez aprobado por la Comisión Primera y la Plenaria del Senado de la República, pasó el 10 de marzo de 1.992, a la Cámara de Representantes para que continuara su curso legal.

– Recibido el proyecto en la Comisión respectiva se designó ponentes a varios representantes a quienes se les otorgó un plazo de quince (15) días para rendir ponencia.

– Los ponentes designados presentaron su informe con un pliego de modificaciones al texto aprobado por el Senado de la República y es así como aparece la norma que es materia de examen en este proceso en los siguientes términos:

“Artículo 13.En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar las remuneraciones del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo segundo”.

Sobre este texto se presentó por parte del representante Guillermo MartínezGuerra una proposición sustitutiva, la que una vez considerada por la Comisión fue negada con 19 votos en contra y 2 en blanco.

– La Comisión Primera de la Cámara de Representantes dió primer debate al proyecto de Ley No. 23 de 1.992 en sesión llevada a cabo el día 6 de abril de 1.992, siendo aprobado el texto de la disposición acusada en la siguiente forma, según aparece en acta No. 16 de esa fecha.

“Artículo 14. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar las remuneraciones del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2o.”

– En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes realizada el día 22 de abril de 1.992 se aprobó el mismo texto presentado por la Comisión, después de haber considerado una proposición aditiva y otra modificatoria, las que fueron negadas por mayoría.

– Conviene aclarar que en la proposición aditiva se agregaba un parágrafo que debía decir:

"La nivelación de las remuneraciones de que trata el presente artículo, deberá producirse en las vigencias fiscales de 1.993 a 1.995, y se respetará en todo caso el principio de oscilación vigente en la Ley".

– A raiz de la diferencia que surgió entre los textos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, tales Corporaciones procedieron a dar aplicación al artículo 161 de la Constitución Nacional designando una comisión accidental, dadas las diferencias anotadas en varios de sus artículos, dentro de ellos éste al que nos hemos venido refiriendo, y que es el acusado.

– Dicha Comisión accidental sesionó en forma conjunta y aprobó un texto del artículo 13 de la manera que se señala en seguida:

"Artículo 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la fuerza pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2o."

"Parágrafo. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1.993 a 1.996".

– La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el texto presentado por la Comisión accidental en sesión llevada a cabo los días 28 y 29 de abril de 1.992 y el Senado de la República en sesión plenaria del día 5 de mayo de 1.992.

Del trámite legislativo descrito se deduce, que ciertamente, como lo afirma el demandante, el artículo 13 de la Ley 4 de 1.992 en la parte acusada, fue objeto de modificaciones tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República y en la Comisión accidental constituida para el efecto; pues mientras que en el Senado se ordena al Gobierno establecer dentro de los diez (10) días siguientes a la sanción de la Ley, una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la fuerza pública con efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1.992, en la Cámara se ordena al Gobierno establecer la misma escala gradual porcentual con el mismo fin, pero sin indicar el plazo que tiene para realizarlo, ni la fecha a partir de la cual surten efectos fiscales sus preceptos; y en el texto aprobado por la Comisión accidental se fija un término de tres años dentro del cual debe hacerse la nivelación correspondiente, sin señalar fecha a partir de la cual surte efectos fiscales.

– El artículo 161 de la Carta Política.

Esta disposición surgió a la vida jurídica con la Constitución Política de 1991 y se creó con el propósito de imprimir mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes. Dice así el mandato citado:

“Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán Comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

Cuando se presentó esta disposición en la Asamblea Nacional Constituyente el doctor HERNANDO YEPES ARCILA, en su calidad de ponente, argumentó:

“La sistemática que proponemos sugiere así mismo un trámite especial para la superación de las discrepancias que surjan una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos que emanen de éstas, mediante el sencillo expediente de confiar la búsqueda de aproximaciones a una comisión accidental designada por los dos cuerpos con el encargo específico de preparar un texto final para reabrir sobre él el segundo debate”. (Ver gaceta constitucional Nos. (67).

Así las cosas y atendiendo el contenido del artículo 161 Superior, las Cámaras legislativas están autorizadas para integrar comisiones accidentales cuando exista diferencia entre el texto de un proyecto de Ley aprobado en la plenaria de una Cámara frente al aprobado en la plenaria de la otra. Comisión que debe reunirse conjuntamente con el fin de adoptar una norma que se adecúe al querer mayoritario de los miembros de una y otra Cámara. Esta decisión igualmente debe ser considerada y aprobada en sesión plenaria en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

En el caso que se somete a estudio de esta Corporación, como se expresó anteriormente, sí hubo disparidad entre los textos del artículo acusado que aprobó la Cámara de Representantes en segundo debate, frente al que aprobó el Senado de la República, motivo por el cual se procedió a integrar la Comisión accidental que en últimas adoptó el parágrafo demandado, actuación que se adecúa a lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política.

En efecto, de acuerdo al artículo 161 de la Constitución para que se pueda integrar la Comisión accidental mixta a que allí se alude, es requisito indispensable que entre los proyectos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras legislativas haya “discrepancias”, es decir, desigualdad o diferencia ya sea entre uno o varios de los artículos que lo conforman.

Dichas “discrepancias” deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las Plenarias de cada Cámara, como se lee en la ponencia informe que se transcribió unos párrafos antes; como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo mas dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley. Siendo así no le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando afirma que tales discrepancias solo pueden tener lugar antes de la aprobación por las Plenarias, ya que si así fuera mal podría alegarse discrepancia o diferencia si aún no se sabe cuál es el texto que adoptará la mayoría de cada Cámara como texto definitivo para que se pueda confrontar con el de la otra y así determinar sus diferencias.

De otra parte debe agregarse que tampoco se infringe el artículo 165 del Estatuto Máximo que exige la aprobación del proyecto de Ley en primer debate en la Comisión

correspondiente de cada Cámara, como en la plenaria de las mismas, por cuanto la comisión accidental conjunta a que alude el artículo 161 de la Constitución Nacional, viene a reemplazar a la Comisión permanente constitucional en la discusión y aprobación de la norma nueva que reemplazará aquella sobre la cual se presentó discrepancia en las Cámaras. Además obsérvese que el nuevo texto debe también ser discutido y aprobado en la Plenaria del Senado como de la Cámara, cumpliendo así los debates respectivos.

Finalmente debe aclararse que la Comisión accidental que se integre para efectos de dar aplicación al artículo 161 de la Carta, única y exclusivamente puede ocuparse del estudio y análisis de las disposiciones del proyecto de Ley que hubieren sido objeto de "discrepancias", o lo que es lo mismo, de aquellas normas cuyo texto hubiere sido aprobado en la plenaria de una Cámara en forma diferente al de la otra. De manera que la Comisión citada no puede entrar a modificar preceptos del proyecto de Ley sobre los cuales no hubiera existido "discrepancia".

La función de la Comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional, es entonces, la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarias de las Cámaras, como a bien tenga, siempre y cuando éste corresponda al querer mayoritario del Congreso Nacional.

En estas circunstancias no encuentra la Corte Constitucional que el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1.992 hubiere lesionado los artículos 157 y 161 de la Carta Política y por el contrario su texto fue producto del cumplimiento por parte del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de los mandatos constitucionales que regulan el trámite de las leyes.

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

R E S U E L V E :

Declárase EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1.992, pero solo en cuanto que no se infringieron los artículos 157 y 161 de la Constitución Nacional.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General