

Sentencia C-168/01

PROYECTO DE LEY-Límite temporal/PROYECTO DE LEY-Prohibición de consideración en más de dos legislaturas

COMISION ACCIDENTAL-Divergencias o discrepancias

COMISION ACCIDENTAL-Texto único

Referencia: expediente O.P.- 044

Revisión constitucional a las Objeciones Presidenciales formuladas contra el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., febrero catorce (14) de dos mil uno (2001)

I. ANTECEDENTES

El Presidente del H. Senado de la República con oficio del 29 de enero del 2001, remitió a la Corte Constitucional el Proyecto de ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, cuyo texto fue objetado por inconstitucionalidad e inconveniencia, por el señor Presidente de la República, a través del Ministro de Transporte, siendo éstas declaradas infundadas por el Congreso de la República.

Como quiera que las cámaras legislativas han insistido en su aprobación, corresponde a esta Corporación dirimir el conflicto, una vez cumplidos los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, y agotados, como se encuentran, los trámites constitucionales y legales previstos para esta clase de asuntos, por haberse recibido en tiempo, además el concepto emitido por el señor Procurador General de la Nación acerca de los temas constitucionales

materia de esta controversia.

La Corte Constitucional procede a adoptar su decisión de fondo en la cuestión constitucional planteada, en ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

I. EL PROYECTO DE LEY OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL

Se destaca en negrillas el artículo del Proyecto de Ley objetado por inconstitucionalidad e inconveniencia:

PROYECTO DE LEY No. 188/99 SENADO DE LA REPÚBLICA Y 123/99 CÁMARA DE REPRESENTANTES

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 105 DE 1993”

“Artículo 1. El artículo 6 de la ley 105 de 1993 quedará así:

“Artículo 6. REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR DEL SERVICIO PUBLICO DE PASAJEROS Y/O MIXTO: La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixtos será de veinticinco (25) años. El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil.

“Las autoridades competentes de origen metropolitano, distrital y municipal podrán incentivar la reposición de los vehículos mediante el establecimiento de los niveles de servicios diferentes al corriente, que serán prestados con vehículos provenientes de la reposición. Así mismo podrán suspenderse transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros de acuerdo con las necesidades de su localidad, supeditando la entrada de un vehículo al retiro del servicio público de uno que haya cumplido el máximo de su vida útil. Para la fijación de tarifas calcularán los costos de transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de ‘recuperación de capital’ de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte.

PARAGRAFO 1. A partir de la sanción de la presente ley, la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar, a la que podrán tener acceso todos los vehículos de los distintos modelos, y que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley para los equipos destinados al servicio de transporte de pasajeros, solo podrá hacerse dentro de los plazos fijados para ello por el Ministerio de Transporte.

PARAGRAFO 2. Los vehículos modelos 1974 y anteriores, que se hayan acogido a la transformación de conformidad con los requisitos exigidos por la Resolución 001919 de 1995 y hayan obtenido la prolongación de su vida útil por tres (3), cinco (5) o diez (10) años podrán continuar en el servicio hasta cuando se cumpla el plazo estipulado en dicha transformación. Los modelos 1975 y posteriores que se hayan acogido a dicha transformación, podrán continuar en el servicio hasta cuando se cumpla el plazo estipulado en la misma más un lapso así:

“Modelo 1975, un (1) año más

“Modelo 1976, dos (2) años más

“Modelo 1977, tres (3) años más

“Modelo 1978, cuatro (4) años más

“Modelo 1979, transformados en 1999, cinco (5) años más.

PARAGRAFO 3. Para que los vehículos tengan derecho a la prolongación de su vida útil, deben realizar la revisión técnica, reglamentada por las autoridades de tránsito correspondiente, que certifique las condiciones óptimas del vehículo con el fin de garantizar la seguridad de los usuarios.

PARAGRAFO 4. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano. Y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo”.

“Artículo 2. Se excluyen de esta reposición del parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto los vehículos (camperos y buses escalera) del sector urbano

y rural siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas. Igualmente se excluyen de la presente norma los vehículos de transporte de estudiantes no sujetos a rutas y horarios, los cuales por pertenecer al transporte particular, serán reglamentados por el Ministerio de Transporte, en cuanto a la vida útil del vehículo, cuyo límite no podrá ser menor al establecido por la presente ley, y a las exigencias técnicas necesarias para la eficaz prestación del servicio”.

I. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Presidente de la República, a través del Ministro de Transporte, sostiene que con la ampliación de veinte (20) a veinticinco (25) años de la vida útil de los vehículos de que trata el proyecto, se viola el derecho de los usuarios a la vida, a la salud y a vivir en un medio ambiente sano, puesto que al autorizar el legislador la circulación de vehículos de modelos de hasta 25 años de existencia, no se garantiza la seguridad de los usuarios, porque el servicio público de transporte de pasajeros se preste en condiciones técnicas adecuadas.

En respaldo de esta posición, cita varias sentencias de la Corte Constitucional para concluir que en el caso sub examine el legislador no propendió por la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos usuarios del transporte público consagrados en la Carta Política. Por lo tanto, en opinión de la Presidencia de la República el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, desconoce los artículos 11, 79 y 365 superiores.

Afirma la Presidencia de la República que el trámite legislativo del Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, vulneró el artículo 162 de la Constitución Política porque se surtió en más de dos legislaturas, transgrediendo la Carta en esta materia. En efecto, señala la Presidencia que el proyecto inició el trámite legislativo dentro de la legislatura que transcurrió entre el 20 de julio de 1998 al 20 de junio de 1999 y concluyó en la legislatura del 20 de julio de 2000 a 20 de junio de 2001, lo que claramente es contrario a los límites temporales establecidos por el constituyente, vicio de forma que no puede ser subsanado en la medida en que éste comunica una inconstitucionalidad insalvable.

I. INSISTENCIA DE LAS CAMARAS

Las Cámaras legislativas aprobaron el informe rendido por los miembros de la Comisión Accidental de Conciliación que se conformó para el estudio de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, dicho informe fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 4 de octubre de 2000 y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 6 de septiembre de 2000 (folio 8).

Las Cámaras insistieron en la sanción del artículo del proyecto objetado por inconstitucional el día 6 de diciembre de 2000 conjuntamente con base en los siguientes razonamientos:

* En cuanto a la primera objeción, la comisión conformada por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, sostuvo que de ninguna manera el proyecto de ley vulnera los derechos a la vida o a la salud de los usuarios o habitantes del territorio nacional, como tampoco a gozar de un medio ambiente sano, puesto que aunque el vehículo tenga 25 años o más de antigüedad o uso, éste puede contar con las condiciones técnicas o mecánicas que garanticen la seguridad de los pasajeros y el medio ambiente, si cumple con todos los requisitos que fije el legislador e impongan las autoridades competentes del sector.

Adicionalmente, señalan las Cámaras que si se retira de circulación un número tan elevado de vehículos en todo el territorio nacional, se vulneraría el derecho a la vida y al trabajo de los transportadores.

* En relación con la segunda objeción, el Congreso de la República expresa que aunque se conformó una comisión de conciliación, la verdad es que ésta se reunió con el ánimo de hacer más preciso el proyecto en cuanto a los plazos temporales fijados para la reposición del parque automotor, tomando como referente el texto legal aprobado por la Cámara de Representantes, pero nunca existió una discrepancia real en la esencia de los textos normativos aprobados en una y otra cámara, ni estos sufrieron debate alguno en la Comisión de Conciliación. En consecuencia, afirman las cámaras que el trámite legislativo del Proyecto

de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, terminó realmente el día 19 de junio de 2000 con el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y no con la aprobación que las Plenarias de las respectivas Cámaras dieron al informe rendido por la Comisión Accidental de Conciliación los días 4 de octubre y 6 de septiembre del 2000 respectivamente.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En criterio del señor Procurador General de la Nación, rendido en el oficio No. 2431 de febrero 6 de 2001, la Corte debe declarar fundada la objeción por violación del artículo 162 de la Constitución en relación con el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”.

En efecto, en opinión de la vista fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con seis días para devolver con objeciones el proyecto sub examine, en razón del número de artículos que lo componen. El Presidente de la República actuó dentro del término establecido por la norma constitucional al objetar el proyecto.

De otra parte, en opinión del Procurador General de la Nación, es fundada la objeción presentada por la Presidencia de la República, al proyecto de ley de la referencia, en cuanto al trámite constitucional del mismo, porque sin lugar a dudas se realizó en más de dos legislaturas, vulnerando el artículo 162 de la Carta Política.

Sustenta el Ministerio Público su afirmación, en cuanto a que el trámite del proyecto se realizó de la siguiente forma:

“- En la legislatura del 20 de julio de 1998 - 20 de junio de 1999, se radicó en el Senado de la República y se le dio el primer debate reglamentario.

- En la legislatura del 20 de julio de 1999 - 20 de junio de 2000 la Plenaria del Senado lo aprobó en segundo debate y pasó a la Cámara de Representantes, en donde se cumplió,

igualmente, con los requisitos de discusión y aprobación.

- En la legislatura del 20 de julio de 2000 - 20 de junio de 2001, se aprobó por cada una de las plenarias de las cámaras el acta de conciliación, emitida por la Comisión Accidental de Mediación.”

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye el Ministerio Público, que el proyecto de ley en examen ha quebrantado la norma constitucional según la cual “ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. Esto significa, según la Procuraduría General de la Nación, que el proyecto de ley adolece de un vicio grave en su formación, puesto que como se ha demostrado anteriormente el término utilizado por el Congreso de la República para su discusión y aprobación rebasó el límite señalado para el efecto por el constituyente.

Considera la vista fiscal que el vicio de constitucionalidad que afecta el referido proyecto no es un simple aspecto de carácter formal que la C.P. ha previsto para la formación de las leyes, dado que compromete también aspectos de fondo, toda vez que en él se desconocen elementos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico superior, pues dichos vicios afectan la voluntad del legislador como la fuente de la legitimidad democrática, pues recuérdese que la ley debe ser expresión auténtica del querer legislativo y esta no puede ser si no el trasunto de los fines que el propio legislador le asigne originalmente, ya que un proyecto de ley cuyo objeto resulte ser al final de su trámite distinto del concebido originalmente en virtud de dilaciones indebidas contraría el presupuesto básico de la democracia, y por lo tanto, sería contrario a los fundamentos mismos del Estado Social de Derecho que tienen en la ley, la expresión de la voluntad auténtica del legislador como su referente principal.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que el trámite legislativo que sufrió el proyecto de ley de la referencia, superó la exigencia constitucional comentada, el Procurador General de la Nación solicitó a este alto tribunal declararlo contrario a la Constitución Nacional, por violación al artículo 162 superior, en la medida en que ningún proyecto de ley será considerado en más de dos legislaturas, por lo que ha de entenderse que esta prohibición incluye también la reunión de la Comisión Accidental de Mediación y la aprobación que hagan las plenarias de las células legislativas del informe que esta presente, pues mientras no exista identidad en los textos aprobados en una y otra cámara, lo que se logra con la conformación de la mencionada comisión, el proyecto de ley no ha cumplido la exigencia

constitucional contenida en el artículo 157 de la Constitución, relativa a los cuatro debates reglamentarios y, en consecuencia, el mismo no podrá ser considerado conforme a las reglas constitucionales.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El examen de las objeciones, por el aspecto formal

Consta en el expediente que el trámite legislativo del proyecto de ley al que pertenece el artículo materia de objeción presidencial, fue el siguiente:

a. El 24 de marzo de 1999, el proyecto de ley fue presentado ante el Senado de la República, por el Dr. José Luis Mendoza Cárdenas (folios 17-18).

b. El 20 de mayo de 1999, la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, debatió y aprobó el proyecto. La plenaria de esa Corporación hizo lo propio el 5 de octubre de ese mismo año (folios 22-26).

c. El 7 de diciembre de 1999, el proyecto fue debatido y aprobado en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. El 19 de junio de 2000, la plenaria de esta Corporación hizo lo correspondiente (folios 112-114).

d. Las mesas directivas del senado de la República y la Cámara de Representantes, integraron una comisión accidental de mediación para unificar el texto definitivo del proyecto, cuyo informe fue aprobado en la sesión plenaria de las cámaras legislativas el 6 de septiembre y el 4 de octubre de 2000, respectivamente (folios 74-75).

e. El Presidente de la República recibió el proyecto de ley el 11 de octubre de 2000 y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 20 de octubre de 2000, formulando objeciones de inconstitucionalidad (folios 31-40).

f. El proyecto fue enviado nuevamente al Congreso de la República, donde se integró una Comisión Accidental por parte de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, la cual presentó un informe insistiendo en la sanción presidencial, razón por la que el

proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre la exequibilidad (folios 7-14).

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la C.P. el Gobierno contaba con 6 días para devolver con objeciones el proyecto de ley que se revisa, puesto que consta de menos de 20 artículos.

En consecuencia de lo anterior, en criterio de la Corte, el Presidente de la República, actuó dentro del término establecido en el citado precepto constitucional, toda vez que en el expediente figura constancia de haber recibido la Presidencia de la República el proyecto de ley el día 11 de octubre de 2000, y haberlo devuelto con las objeciones el día 20 de octubre de 2000, inicialmente sin la sanción presidencial correspondiente (folios 31-40).

Como quedó visto, el procedimiento utilizado por el Ejecutivo Nacional se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la C.P., puesto que el proyecto de ley objetado en su artículo 6º volvió a las Cámaras para segundo debate, en el cual se acordó insistir en la constitucionalidad de su texto normativo.

Por su parte, en sentir de esta Corporación, el procedimiento del Congreso de la República relacionado con el trámite de las objeciones, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales, el Senado de la República y la Cámara de Representantes nombraron la Comisión Accidental que rindió el concepto insistiendo en la aprobación del proyecto cuya acta, a su vez, fue aprobada por la Plenaria del Senado de la República el 29 de noviembre de 2000 y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 7 de diciembre de 2000.

Así las cosas, la Corte comparte plenamente el concepto rendido por el Procurador General de la Nación en cuanto encuentra fundada la segunda objeción presentada por la Presidencia de la República al Proyecto de ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, porque sin lugar a dudas, el trámite legislativo de éste se realizó en más de dos legislaturas vulnerándose el artículo 162 de la Carta.

En efecto, la Corte debe insistir que el trámite del proyecto surtió el siguiente curso al interior del Congreso de la República:

- En la legislatura del 20 de julio de 1998 - 20 de junio de 1999, se radicó en el Senado de la República y se le dio el primer debate reglamentario (primera legislatura).
- En la legislatura del 20 de julio de 1999 - 20 de junio de 2000 la Plenaria del Senado lo aprobó en segundo debate y pasó a la Cámara de Representantes, en donde se cumplió, igualmente, con los requisitos de discusión y aprobación (segunda legislatura).
- En la legislatura del 20 de julio de 2000 - 20 de junio de 2001, se aprobó por cada una de las plenarios de las cámaras el acta de conciliación, emitida por la Comisión Accidental de Mediación, (tercera legislatura).

En este orden de ideas, la Corte debe precisar que conforme a lo dispuesto por el artículo 162 de la Constitución Política, “Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.”

En este mismo sentido el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 señala “Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encuentren.

Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas”

Teniendo en cuenta el anterior marco legal, es claro que el proyecto de ley en examen quebrantó el artículo superior aludido así como el Reglamento del Congreso, por lo mismo adolece de un vicio en su formación, puesto que el término otorgado por el Congreso de la República, rebasó claramente el límite temporal que para el efecto dispuso el constituyente en el artículo 162 constitucional.

En efecto, como puede observarse del expediente legislativo, el primer debate se realizó dentro de la legislatura: 20 de julio de 1998, 20 de junio de 1999, por lo que la legislatura siguiente corresponde al período constitucional 20 de julio de 1999 a 20 de junio de 2000 y la subsiguiente comprende el período constitucional 20 de julio de 2000 a 20 de junio de 2001, tiempo dentro del cual finalizó el trámite legislativo, pues en este último período legislativo

se aprobó, por cada una de las plenarios de las cámaras, el acta de conciliación emitida por la Comisión Accidental de Conciliación, las cuales aprobaron el proyecto de ley, los días 29 de noviembre de 2000 el Senado de la República y 7 de diciembre de 2000 la Cámara de Representantes (folios 4 a 10 del expediente), siendo obvio entonces, para la Corte, que esto último se cumplió en más de dos legislaturas por lo cual se contraría el precepto 162 superior antes citado en concordancia con el artículo 157 superior.

Visto lo anterior, la Corte comparte el argumento sostenido por la Presidencia de la República, a través del Ministro de Transporte, en cuanto a la objeción presentada del proyecto de ley en referencia por cuanto la ley debe ser expresión auténtica de la voluntad legítima del Congreso de la República y es claro que un proyecto de ley cuyo objeto resulte ser al final de su trámite distinto del concebido inicialmente, en virtud de dilaciones indebidas será contrario a los fundamentos básicos de la democracia representativa en un Estado Social de Derecho, ya que extender la discusión y aprobación de un proyecto de ley a un término superior al previsto en la Carta genera claras distorsiones de la voluntad inicial del legislador al concebir los proyectos de ley, independientemente de la causa que implique la demora en el trámite, sea ello por factores internos o externos que induzcan al legislador a modificar los contenidos iniciales de un texto normativo con el fin de acomodarlos a las nuevas circunstancias que, por las distintas evoluciones constantes de la sociedad, puedan presentarse durante la larga trayectoria en el trámite de producción de una ley.

En consecuencia, no puede esta Corte aceptar el argumento esbozado por el Congreso cuando, en su insistencia, manifiesta que estamos ante un evento sui generis, en donde el trámite del Proyecto de ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, terminó una vez finalizado el debate en plenaria en la Cámara de Representantes y no una vez presentado el informe por la Comisión de Conciliación, pues en criterio de esta Corporación, es claro que cuando el artículo 162 constitucional hace referencia a que ningún proyecto de ley será considerado en más de dos legislaturas ha de entenderse que esta prohibición incluye también la reunión de la Comisión Accidental de Mediación y Conciliación y la consecuente aprobación que hagan las plenarios de las células legislativas del informe que esta presente, pues mientras no exista una identidad en los textos normativos aprobados en una y otra Cámara, lo cual constituye la naturaleza y la conformación de la mencionada comisión, el proyecto de ley no ha cumplido la exigencia constitucional contenida en el

artículo 157 de la Constitución, referente a los cuatro debates reglamentarios, y en consecuencia el mismo no podrá ser considerado una ley conforme a las reglas constitucionales.

Bajo esta perspectiva, la Corte debe reiterar una vez más su doctrina jurisprudencial a propósito de los alcances constitucionales de los artículos 161 y 162 superiores en cuanto a las Comisiones de Conciliación.

En efecto, en Sentencia C-167 de 1993 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), anotó la Corte lo siguiente:

“- 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”.

“.....

“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.”

Visto lo anterior, estima la Corte necesario reiterar en esta oportunidad nuevamente su doctrina constitucional vertida en la Sentencia C-371 de 2000 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), en donde esta Corporación precisó el alcance constitucional de la expresión “discrepancias” como el fenómeno jurídico constitucional que sirve de sustento a la institución conciliadora cuando surgen diferencias en cuanto al contenido de los textos normativos entre las cámaras legislativas.

En efecto, en la providencia aludida, anotó la Corte lo siguiente:

“De las comisiones accidentales o de conciliación y las diferencias entre los textos aprobados por las plenarias de cada una de las cámaras.

... En cuanto al aspecto formal, un asunto más debe ser analizado: Si en el trámite del proyecto era necesario integrar una comisión accidental, dado que los textos definitivos aprobados por el Senado¹ y la Cámara², contienen algunas diferencias, tal y como lo advierte el Procurador General de la Nación, y el Secretario General del Senado de la República, en el oficio de remisión para la revisión de la Corte.

De acuerdo con el artículo 161 de la Carta:

“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 debate.”

En este artículo constitucional se consagra, entonces, una instancia que permite conciliar las discrepancias que surgen entre las plenarias de las cámaras, con el fin de evitar que el proyecto tenga que ser devuelto a las comisiones respectivas, lo cual haría más largo y dispendioso su trámite. No hay duda de que cuando se presentan discrepancias sobre

asuntos o materias que han sido debatidos en forma previa en las dos cámaras, éste requisito es obligatorio.

Sin embargo, es preciso señalar que no todas las diferencias entre los textos aprobados en una y otra cámara constituyen discrepancias. En cada caso, habrá de analizarse el contenido material de las disposiciones, para determinar si existen diferencias relevantes o verdaderos desacuerdos que justifiquen la integración de una comisión accidental. En este análisis, claro está, se debe hacer compatible la defensa del principio democrático, con la necesidad de que el proceso legislativo no se vea entorpecido.

A manera de ejemplo, es claro para la Corte que problemas de transcripción o gramaticales, que en nada inciden en el contenido material de la norma, no constituyen discrepancias. Pretender que una comisión accidental o de conciliación se conforme con el único propósito de corregirlos, desconocería la intención del constituyente de racionalizar y flexibilizar el trámite de las leyes.³ En este sentido, esta Corporación señaló:

“No sería sensato exigir que siempre los proyectos de ley aprobados en principio en segundo debate por las dos cámaras constaran de los mismos artículos, y que las discrepancias a las que se refiere el artículo 161 de la Constitución fueran solamente de forma, de redacción o de estilo. Esta exigencia sería especialmente ilógica en tratándose de proyectos que constan de muchos artículos. (...)”⁴ ”

Bajo esta misma perspectiva, tuvo también oportunidad de pronunciarse esta Corporación en la Sentencia C-055 de 1995 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero). En efecto, anotó esta Corporación:

“ Ahora bien, ¿cuál es el sentido de las comisiones accidentales de conciliación previstas por el artículo 161 de la Carta? Es claro que con este mecanismo la Constitución de 1991 pretende flexibilizar el procedimiento de adopción de las leyes, puesto que tal disposición crea una instancia que permite armonizar los textos divergentes de las Cámaras, sin que se tenga que repetir la totalidad del trámite del proyecto. En efecto, este mecanismo permite zanjar las diferencias que puedan surgir en las Plenarias de cada Cámara, sin que el proyecto tenga que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, lo cual haría más dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley. Así, en anterior decisión, esta Corporación ya había indicado ese sentido general de las comisiones de conciliación. Dijo entonces la Corte

con relación al artículo 161 de la Carta:

“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.

(...)

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).7

En ese orden de ideas, resulta absurdo interpretar el tenor literal del artículo 161 de la Carta, de tal manera que se concluya que la falta de acuerdo entre las Cámaras sobre algunos artículos independientes de un proyecto acarrea inevitablemente el fracaso de la totalidad del proyecto, a pesar de que exista acuerdo entre las Cámaras sobre el resto del articulado. En efecto, una tal interpretación conduce a que una institución creada por el Constituyente para agilizar el trámite de las leyes (las comisiones de conciliación) se convierta en todo lo contrario, esto es, en un mecanismo que entorpece la labor legislativa del Congreso, puesto que el desacuerdo sobre ciertas partes de un proyecto puede comportar el hundimiento global del mismo. Con ello no sólo se desnaturaliza la institución de las comisiones de conciliación sino que se olvida que la finalidad global del Constituyente, en materia de expedición de leyes, fue racionalizar y flexibilizar su trámite. Además una tal hermenéutica tiene otro efecto perjudicial, ya que erosiona el pluralismo y la libre discusión democrática, puesto que es contrario al principio de mayoría que existiendo acuerdo sobre lo esencial de un proyecto de ley, los desacuerdos relativos a disposiciones accesorias al mismo, frustren todo el esfuerzo realizado para tramitar y expedir una ley. Las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática

en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.”

Así las cosas, llama la atención de la Corte el argumento que presenta el Congreso de la República para excusar la inobservancia del requisito constitucional del artículo 162, según el cual la Comisión Accidental de Mediación que se conformó con posterioridad a la aprobación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes en vigencia aún de la legislatura, lo fue simplemente para aprobar el mismo texto que había sido objeto de discusión y aprobación en ésta, porque “fue más preciso a la hora de contabilizar los plazos, tomando como referente el texto aprobado por la Cámara de Representantes, pero nunca existió una discrepancia real en la esencia de los textos aprobados en una y otra cámara, ni estos sufrieron debate alguno en la Comisión de Conciliación. En consecuencia el trámite legislativo del Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes ‘por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993’ terminó el 19 de junio de 2000 con el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y no con la aprobación que las plenarios de las respectivas cámaras dieron al informe rendido por la Comisión Accidental de Conciliación”.

Olvida el Congreso, a juicio de esta Corte, que las Comisiones Accidentales de Conciliación comportan una clara función constitucional, cual es dirimir las discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara, disputas que, en relación con el proyecto de la referencia, eran absolutamente evidentes, pues los textos definitivos que fueron votados en las plenarios de una y otra cámara, resultan, a todas luces, diversas, a tal punto que se precisó de la necesidad de conformar una Comisión de Mediación, no como una simple reunión “unificadora de estilos”, como lo entendió el Congreso, sino realmente con el propósito de fijar el texto normativo final que sería la expresión mayoritaria del legislador; texto jurídico este que sólo se logró acordar cuando ya estaba bien avanzada la tercera legislatura, a tal grado que el acta de la Comisión de Conciliación fue aprobada por las plenarios de Senado y Cámara, los días 29 de noviembre de 2000 y 7 de diciembre de 2000 respectivamente, es decir mucho tiempo después de concluir la segunda legislatura, la cual finalizó el 20 de junio de 2000.

En efecto, la Comisión de Mediación dirimió las discrepancias de los textos normativos aprobados en una y otra Cámara, así:

“Después de estudiar y analizar los textos definitivos del Senado y de la Cámara, las modificaciones introducidas a este proyecto de ley durante su trámite en la Cámara de Representantes, son las siguientes:

- Modificación al párrafo 1º del artículo 1º que se refiere a la extensión de la vida útil, determinada por la ley para los equipos destinados al servicio de transporte de pasajeros, mediante la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar, prohibido en el texto aprobado en el Senado, y modificado en la Cámara, abriéndose de esa manera paso estas transformaciones, teniendo en cuenta el tiempo determinado por esta ley y dentro de los plazos fijados para ello por el Ministerio de Transporte.

- Modificación al párrafo 2º del artículo 1º que hacen referencia a los vehículos que se hayan acogido a la transformación de conformidad con los requisitos exigidos por la Resolución 001919 de 1995. Se estipula en la modificación que los “vehículos 1974 y anteriores que hayan obtenido la prolongación de su vida útil por tres (3), cinco (5) o diez (10) años, podrán continuar en el servicio hasta cuando se cumpla el plazo estipulado en dicha transformación” y determina otro plazo diferente para los vehículos “modelos 1975 y posteriores, que se hayan acogido a dicha transformación, podrán continuar en el servicio hasta cuando se cumpla el plazo estipulado en la misma más un lapso así:

“Modelo 1975, un (1) año más

“Modelo 1976, dos (2) años más

“Modelo 1977, tres (3) años más

“Modelo 1978, cuatro (4) años más

“Modelo 1979, transformados en 1999, cinco (5) años más”.

- Se adiciona al proyecto el artículo 2º que excluye de la reposición del servicio público y colectivo de pasajeros y/o mixto a los camperos y buses escalera de los sectores urbano y rural que reúnan los requisitos técnicos de seguridad que exigen las normas y con la correspondiente certificación establecida por ellas.

- Este artículo excluye además los vehículos de transporte de estudiantes no sujetos a rutas ni a horarios, reglamentados por el Ministerio de Transporte, en cuanto estos pertenecen al transporte particular, pero con una vida útil cuyo límite no podrá ser menor a lo establecido por la presente ley teniendo en cuenta las exigencias técnicas para la eficaz prestación del servicio.

- Se incluyó también el artículo 3º, sobre vigencia de la ley, para subsanar un olvido presentado en el texto aprobado en el Senado”.

En este orden de ideas, estima la Corte que el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, es contrario a la Constitución por vulneración de su artículo 162 superior.

Arriba la Corte a esta conclusión, pues basta recordar también que los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se aprueba el Reglamento del Congreso de la República” que desarrollan, para todos los efectos constitucionales y legales, lo previsto en el artículo 161 constitucional, en cuanto al trámite que debe surtirse cuando surgen discrepancias respecto del articulado de un proyecto de ley.

En efecto, disponen los artículos lo siguiente:

“Artículo 186. Comisiones Accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

Artículo 188. Informes y plazos. Las comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado . En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las

corporaciones, la decisión final.

Artículo 189. Diferencias con las Comisiones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

No obstante lo anterior, también es preciso señalar por parte de esta Corte que el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, desarrolla, bajo el título “trámites especiales” el fenómeno jurídico constitucional del tránsito de legislatura. Señala dicha disposición lo siguiente:

“Artículo 190. Tránsito de legislatura. Los proyectos distintos a los referidos a las leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueron aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren.

Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.”

Así las cosas, es evidente entonces que, a juicio de la Corte, la convocatoria, reunión y conclusión de las Comisiones de Conciliación en cuanto a que los respectivos informes se rindan a las plenarios de las cámaras, acerca del proyecto controvertido, para que éstas a su vez adopten la decisión final, se produzca máximo dentro de las dos (2) legislaturas, para que allí concluya el trámite legislativo, y todo ello, claro está, sin que se supere el plazo máximo fijado por el constituyente, pues así lo dispone el último inciso del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, cuando establece: “Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.” Por lo tanto, la Corte declarará, en la parte resolutive de esta providencia, fundada la objeción presidencial, pues es palmario que el legislador, excedió el término previamente fijado por el artículo 162 superior al tramitar el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”.

1. El examen de las objeciones por el aspecto material.

Esta Corte se abstendrá de examinar los argumentos relativos a la inconstitucionalidad o a la

supuesta violación de los artículos 11, 79 y 365 de la C.P., que sirvieron también de sustento por parte del ejecutivo para objetar el proyecto de ley en comento, por no ser necesario ya que la norma objetada violó ostensiblemente el trámite legislativo fijado por el constituyente y por lo tanto es contrario a los artículos 157 y 162 superiores.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR INEXEQUIBLE por ser FUNDADA la objeción por violación de los artículos 157 y 162 de la Constitución Política, el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”.

Segundo. Remítase copia del expediente legislativo y de esta Sentencia al señor Presidente del Congreso de la República, para efecto de que se dé cumplimiento a los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver Gaceta del Congreso N° 337 del 11 de diciembre de 1998.

2 Ver Gaceta del Congreso N° 187 del 30 de junio de 1999.

3 Ver, entre otras, la sentencia C-055 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-326 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

7 Corte Constitucional. sentencia C-167/93 del 29 de abril de 1993. MP Carlos Gaviria Díaz.