

Sentencia C-801/03

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad por vicios de forma

CADUCIDAD DE LA ACCION DE PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia

LEY-Trámite para su formación

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Excepciones

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Obligación de las comisiones y plenarias de estudiar y debatir los temas puestos a su consideración

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Fundamento constitucional

DEBATE PARLAMENTARIO-Relevancia constitucional

DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Concepto

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Relativización

PROYECTO DE LEY-Modificaciones durante el segundo debate/PROYECTO DE LEY-Modificaciones deben guardar unidad temática

PROYECTO DE LEY-Facultad de introducir modificaciones no es ilimitada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Instrumento de racionalización y tecnificación del proceso legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede rebasar su finalidad y anular el principio democrático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modificaciones en la Plenaria

COMISION ACCIDENTAL-Integración/COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias en proyecto de ley

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD-Se predicen de los proyectos de ley considerados en su conjunto

COMISION ACCIDENTAL-Finalidad/COMISION ACCIDENTAL-Actuación circunscrita al principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance en el trámite legislativo y en el control de constitucionalidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Renuncia a su función al deferir competencias a las Plenarias

COMISIONES Y PLENARIAS-Imposibilidad de renunciar a su competencia

COMISION DE CONCILIACION O MEDIACION-Imposibilidad de sustituir la función de las Comisiones Constitucionales Permanentes

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Vulneración

COMISION DE CONCILIACION-Imposibilidad de abrogarse competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes

JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Proposición aditiva guarda estrecha unidad temática con el texto debatido y aprobado/JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Inclusión del artículo no desconoció principio de identidad

Referencia: expediente D-4484

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002, “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”, publicada en el Diario Oficial N° 45.046 del 27 de diciembre de 2002.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“LEY 789 DE 2002

(diciembre 27)

por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 47. Cesantías en el sector público. Los servidores públicos con Régimen de Retroactividad de Cesantías, podrán acogerse libremente al Régimen Anualizado de Cesantías, para lo cual las entidades darán aplicación a las disposiciones establecidas en el Decreto-ley 3118 de 1968, Leyes 50 de 1990 o 432 de 1998, sin que en ningún momento se desconozcan o lesionen sus derechos causados.

El Fondo Nacional de Ahorro podrá recibir los recursos de las cesantías de los Servidores Públicos.

El Estado en todas sus ramas, niveles, entidades y empresas, contará con 30 días a partir del 1° de enero de 2004, para colocar los recursos de las cesantías en los Fondos que los Servidores Públicos elijan en los términos antes previstos que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al régimen especial, que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al régimen especial (sic). En caso de que no se pague en los términos previstos en este párrafo, causará intereses moratorios a favor del trabajador, equivalentes a los establecidos en el artículo 635 del Estatuto Tributario los cuales deberán ser liquidados en el momento del pago.

Los Servidores Públicos que se vinculen a las ramas del poder público del orden Nacional, a los órganos y entidades que las integran y a los órganos autónomos e independientes, estarán sometidos a lo previsto en el inciso primero del artículo quinto de la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

Así mismo, el personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989, vinculados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los términos del presente artículo.

Artículo 48. Unidad de empresa. Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las Unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales, sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o de empresa en ningún caso, así comercialmente conformen un grupo empresarial.

(...)

Artículo 51. Jornada laboral flexible. Modifíquese el inciso primero del literal c) artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d).

c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.”.

II. LA DEMANDA

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo sostiene que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, en cuanto no fueron consideradas ni aprobadas en primer debate en el Congreso de la República.

Asegura que el texto definitivo del proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 789 de 2002 fue aprobado en sesiones conjuntas de las comisiones séptimas de Senado y Cámara de Representantes y fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 579 del 10 de diciembre de 2002. Según dice, allí no aparecen los artículos objeto de glosa y ello se debe a que no fueron considerados reglamentariamente o a que fueron negados. A este respecto, afirma que el artículo 180 de la Ley 5ª de 1992 señala que no serán consideradas enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de apelación.

Resalta que durante el primer debate los artículos impugnados no fueron considerados, pues no se incluyó un texto similar, y cuando hay un cambio sustancial del proyecto, es decir, un tema nuevo, el mismo debe devolverse a la respectiva comisión para que no quede viciado

de nulidad, de acuerdo con el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992. En su criterio, los artículos acusados correspondían a un tema nuevo, razón por la cual era necesario que el proyecto regresara a las comisiones permanentes, y por tal motivo se desconoció el principio de consecutividad.

Manifiesta que durante el trámite en plenarios varios congresistas dejaron consignada la irregularidad relativa a que algunos artículos no fueron debatidos en primer debate, pero que finalmente fueron aprobados por las comisiones accidentales de conciliación.

Asegura que en la Gaceta del Congreso N° 53 del 7 de febrero de 2003 figura un acta de conciliación del 20 de diciembre de 2002 sobre el proyecto de ley en cuestión “compuesta por varios senadores y representantes que optaron por el texto único que allí aparece, una vez estudiados los textos aprobados por las plenarios de ambas Cámaras, donde aparecen los artículos demandados, pero con una numeración diferente a la que aparece en la ley”.

Concluye diciendo que en el Congreso se le está dando más fuerza a lo decidido en las comisiones de conciliación que a lo discutido y votado en las comisiones y plenarios, y que, conforme a lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, no es lo mismo considerar que debatir un proyecto de ley.

III. INTERVENCIONES

1. Dentro del término de fijación en lista presentaron escrito los siguientes ciudadanos:

1.1. Fanny Suárez Higuera, actuando en nombre y representación del Ministerio de la Protección Social, solicita que se declaren exequibles los artículos objeto de demanda, en cuanto no desconocen los cánones 157, 160 y 161 de la Carta.

En su criterio, el Congreso de la República cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos por el artículo 157 de la Constitución y si bien es cierto el proyecto de ley sufrió cambios, ello está permitido por el artículo 160 ibídem, en concordancia con el 178 y 182 de la Ley 5ª de 1992. Agrega que durante el segundo debate las cámaras pueden modificar, adicionar o suprimir artículos, sin que ello vulnere norma fundamental alguna.

Manifiesta que sería ilógico pretender que los proyectos de ley constaran de iguales artículos desde su inicio hasta el debate final o que las discrepancias a que se refiere el artículo 161

de la Carta fueran solamente de forma, redacción o estilo. Además, respecto a las discrepancias que puedan surgir entre las cámaras durante el debate de un proyecto de ley, cita apartes de algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional¹.

1.2. En representación del Ministerio del Interior y de Justicia, Ana Lucía Gutiérrez Guingue presenta escrito orientado a justificar la constitucionalidad de los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002, toda vez que, a su juicio, fueron aprobados respetando los plazos, trámites y quórum establecidos en la Carta Política.

Indica que el proyecto de ley tuvo iniciativa gubernamental, fue publicado en debida forma y luego de que el Presidente envió un mensaje de urgencia, las comisiones séptimas constitucionales sesionaron conjuntamente para darle primer debate. Asegura que el proyecto fue debatido y aprobado los días 29 de octubre, 5, 6, 12, 18, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002 con el quórum reglamentario.

Según dice, en el texto final aprobado en primer debate no aparecen los artículos demandados, pero, no obstante, en la Plenaria de la Cámara de Representantes fueron propuestos, analizados y aprobados. Luego el proyecto de ley pasó a estudio por la Plenaria del Senado de la República en cuya sesión se propuso la inclusión de artículos nuevos.

Sostiene que de los artículos 158, 160 y 161 de la Constitución se desprende que las plenarios pueden introducir modificaciones a lo aprobado por las comisiones constitucionales siempre que se conserve la identidad del proyecto, tanto así que la Constitución prevé que en caso de posibles discrepancias, como en efecto ocurrió con el proyecto de ley en cuestión, se conforme una comisión accidental de mediación. Dicha comisión presentó un informe que fue aprobado en las sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente de la República mediante Decreto 3075 de 2002.

Por tal razón, concluye, no es necesario que los proyectos de ley tengan un mismo texto durante todo el trámite legislativo, pues las comisiones y plenarios pueden introducir cambios y es la comisión accidental a la que le corresponde armonizar esas diferencias surgidas entre las cámaras.

1.3. En defensa de la constitucionalidad de los artículos demandados, Magdiela de la Carrera Franky intervino en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asegura que

el trámite legislativo que se le imprimió a dichos artículos estuvo acorde a los postulados de la Carta Política.

Manifiesta que las plenarias de las cámaras tienen amplia facultad para introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias siempre que guarden conexidad y unidad de materia con el tema objeto de debate, tal como ocurrió en el presente caso. Así las cosas, la incorporación de artículos nuevos es una forma de discrepancia que puede ser conciliada en los términos del artículo 161 constitucional.

Afirma que las comisiones accidentales permiten que el proceso sea democrático al otorgárseles la función de preparar un texto que concilie las divergencias presentadas en los proyectos aprobados en las plenarias, y están facultadas para introducir modificaciones en los temas discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos. Para sustentar su afirmación cita algunas sentencias proferidas por esta Corporación². Agrega que durante el estudio del proyecto de ley surgieron discrepancias, por lo que se nombró una comisión accidental y ésta, luego de estudiar los textos aprobados en plenarias, adoptó uno nuevo que fue sometido a su consideración y aprobación.

En relación con el principio de consecutividad, asegura que el Presidente de la República hizo uso de la facultad prevista en el artículo 163 de la Carta Política y solicitó al Congreso de la República, mediante un mensaje de urgencia, que las cámaras sesionaran conjuntamente para efectos de estudiar el proyecto de reforma laboral. Sobre la posibilidad del debate conjunto cita algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional³.

En su criterio, este artículo sí figuró en el proyecto de ley inicial presentado por el Gobierno aunque con una redacción diferente a la actual. Ese hecho no lo hace inconstitucional, toda vez que las plenarias de Cámara y Senado están autorizadas por la Constitución para introducirle modificaciones, adiciones y supresiones.

1.5. Elson Rafael Rodríguez Beltrán solicita a la Corte que declare ajustado a la Constitución el artículo 47 de la Ley 789 de 2002, con base en lo dispuesto en la Sentencia C-959 de 2001.

Manifiesta que el artículo 21 del proyecto de ley presentado se titula cesantías en el sector público y éste fue discutido en las comisiones séptimas constitucionales de Senado y

Cámara. Posteriormente, en las plenarias se consideró un texto con el mismo título -el artículo 47 acusado-, el cual fue aprobado luego de la etapa de conciliación. Con base en lo anterior, concluye que esa disposición cumplió con todo el trámite legislativo exigido y que si se incluyeron adiciones en plenarias, ello está constitucionalmente permitido.

1.6. Adriana Montealegre Riaño presenta escrito de intervención dirigido a solicitar la exequibilidad de la Ley 789 de 2002. Teniendo en cuenta que los argumentos esbozados se relacionan no con aspectos formales, que son los que ocupan la atención de la Corte, sino con cuestiones de fondo, no se hará mención a su contenido.

2. Luego de vencido el término de fijación en lista se presentaron los siguientes escritos:

2.1. El ciudadano Luis Carlos Villegas Echeverri, en su calidad de representante legal de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, solicita a la Corte que declare exequible el artículo 48 de la Ley 789 de 2002, en atención a que se cumplieron todas las formalidades constitucionales y legales para su expedición y no desconoce los artículos 25, 53 y 95 de la Carta Política ni convenios de la OIT.

2.2. Obrando en calidad de representante de la Comisión Colombiana de Juristas, el ciudadano Carlos Rodríguez Mejía presenta argumentos destinados a justificar la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 789 de 2002, tanto por vicios de forma como de fondo.

Teniendo en cuenta que los anteriores escritos fueron presentados en forma extemporánea, es decir, luego de que el término señalado en el Decreto 2067 de 1991 para la intervención ciudadana había vencido, no se hará mención a su contenido.

IV. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Por Auto del 24 de febrero de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las secretarías generales de Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada y certificaran de quién fue la iniciativa y cómo se tramitó el respectivo proyecto de ley. Así mismo, dispuso oficiar al Presidente de la República para que enviara copia completa de los antecedentes del proyecto.

En cumplimiento a lo ordenado el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República anexó los antecedentes legislativos de la Ley impugnada y los secretarios de Senado y Cámara de Representantes enviaron copia del expediente legislativo, la certificación sobre el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías obtenidas.

2. Para mejor proveer y toda vez que dentro de los documentos enviados no figuraban las actas de las sesiones conjuntas de las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras en las que se dio primer debate al proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 789 de 2002, el Magistrado Sustanciador dictó un Auto de fecha 29 de julio de 2003, con el fin de que los secretarios generales de una y otra cámara las remitieran.

Los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes hicieron llegar a la Corte los documentos solicitados y un diskette con su contenido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequibles los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002.

Asegura que el proyecto de ley N° 056/2002 Cámara, 057/2002 Senado fue presentado por el Gobierno Nacional y publicado en la Gaceta del Congreso N° 350 del 23 de agosto de 2002 para que se le diera trámite de urgencia. Las comisiones séptimas constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionaron de manera conjunta para darle primer debate.

Afirma que en las gacetas del Congreso N° 444, 449 y 471 de 2002 se publicaron las tres ponencias contentivas del informe presentado para estudio en la Comisión Séptima del Senado; ponencia en forma conjunta de los ponentes, e informe del Senador Jesús Bernal y del Representante a la Cámara Venus Silva. Esas ponencias fueron debatidas y aprobadas en sesiones del 29 de octubre, 5, 6, 12, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002 con el quórum reglamentario. Posteriormente -afirma-, el proyecto pasó a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde la ponencia fue publicada, su texto debatido, considerado y aprobado, incluyendo los artículos nuevos propuestos, es decir, los que son objeto de impugnación. Luego, pasó a consideración de la Plenaria del Senado de la

República, en donde se discutió y aprobó el proyecto junto con las modificaciones propuestas, pero como surgieron discrepancias entre los textos aprobados por las plenarios de una y otra cámara, fue necesario crear una comisión accidental de mediación.

Asegura que el informe de esa comisión contiene el texto acordado sobre los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002, los cuales fueron discutidos y aprobados en sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente de la República mediante Decreto 3075 de 2002. Así, tanto en plenaria del Senado, en sesión del 20 de diciembre de 2002, como en la de la Cámara, del mismo día, se discutió y aprobó el proyecto.

Advierte el Jefe del Ministerio Público que los artículos 47, 48 y 51 no hicieron parte del proyecto inicial presentado por el Gobierno ni su contenido discutido en las sesiones conjuntas de las comisiones Séptimas de Senado y Cámara de Representantes, pero su inclusión posterior no comporta un vicio de procedimiento de acuerdo con los siguientes argumentos:

-Aprobado el proyecto en sesiones conjuntas, pasa a la plenaria de cada Cámara y éstas, conforme a lo dispuesto por el artículo 160 de la Carta, pueden introducirle las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias siempre y cuando guarden unidad de materia.

Respecto al trámite del artículo 51 de la Ley, asegura que el proyecto inicial no contenía su texto titulado "jornada laboral flexible". No obstante, advierte que tanto ese proyecto como las ponencias para primer debate se referían al régimen de fomento al empleo, en el que se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en temas tales como trabajo diurno y nocturno, tasas de liquidación y recargos, remuneración de trabajo dominical y festivo, descanso compensatorio y vacaciones anuales remuneradas.

En su criterio, a pesar de que el artículo 51 fue introducido en segundo debate a título de propuesta aditiva, lo cierto es que su contenido es complementario a los artículos inicialmente considerados y aprobados en las sesiones conjuntas, de tal manera que guarda identidad de materia no sólo con lo discutido y aprobado en primer debate sino con la exposición de motivos del proyecto.

En cuanto al artículo 48, sobre unidad de empresa, afirma que tampoco hizo parte de la

propuesta inicial del Gobierno y que el mismo fue introducido en el segundo debate, pero su contenido guarda relación de consecutividad e identidad con lo aprobado en las sesiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, por cuanto ese artículo le dio alcance a los “aprobados que se tienen como propuestas aditivas que guardan identidad con la materia considerada, discutida y aprobada que en este caso, son la flexibilización del régimen laboral, estímulos a las empresas para generar empleo (...). La relación de identidad está determinada, en que las reformas laborales y prestacionales ya aprobadas en el primer debate se mantienen sin modificación alguna, y la aclaración que hace a título de adición la definición contenida en el artículo 48 aquí demandado, es en el sentido en que se aplica a las empresas de manera independiente sin importar que estén vinculadas jurídicamente a una misma persona natural y jurídica”.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 47, precisa que a pesar de que el artículo 21 del proyecto de ley 057/2002 Senado inicialmente presentado por el Gobierno había propuesto el tema de régimen de cesantía para servidores públicos, la ponencia para primer debate fue desfavorable para esa disposición. Ese artículo no fue debatido en las comisiones séptimas conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, en tanto que decidieron “no dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública por considerar que el proyecto de ley que se tramitaba sólo debía regir para el sector público y no para el privado”, sino que fue introducido en la plenaria de la Cámara de Representantes en sesiones del 17 y 18 de diciembre de 2002. Así las cosas, como existieron discrepancias entre el texto aprobado por las plenarias de una y otra cámara, se constituyó una comisión accidental de mediación para conciliar el texto definitivo, el cual fue sometido a la aprobación de las plenarias y allí fue aprobado el artículo 47.

En su criterio, “la relación de identidad de materia, y la realización del principio de consecutividad, entre el texto del artículo 47 de la Ley 789 de 2002, introducido en la plenaria de la Cámara y el texto del artículo 21 del proyecto 056 Cámara y Senado 057 de 2002, en tanto aquél se refería a que el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, debía expedir el régimen de cesantías de los servidores públicos, para lo cual podría disponer la aplicación del mismo régimen de los particulares y el artículo adicionado, discutido y aprobado en las Plenarias de Senado y

Cámara de Representantes y después conciliado por las Comisiones accidentales de mediación y definitivamente sometido a aprobación de las plenarias de cada Corporación, decidió regular de manera más concreta la facultad del Gobierno Nacional de regular este régimen, señalando los criterios y condiciones generales de que habla la norma constitucional en comento”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Lo que se debate

Considera el actor que en el presente caso se vulneran los artículos 157, 160 y 161 de la Carta Política, toda vez que las normas impugnadas no fueron aprobadas en primer debate en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de Senado y Cámara de Representantes. Aduce que su introducción tuvo lugar en segundo debate y en las comisiones accidentales, cuestión que riñe con el principio de consecutividad, en tanto que, por ser artículos nuevos, debieron haber sido enviados nuevamente a las comisiones para surtir el debate correspondiente.

Así las cosas, debe la Corte determinar si se desconocen los citados postulados constitucionales por el hecho de que un artículo, a pesar de no haber sido aprobado en primer debate en las comisiones respectivas de cada Cámara, sea posteriormente introducido durante el trámite legislativo.

Para resolver lo anterior, será preciso determinar previamente si la acción se interpuso dentro de los términos señalados en la Constitución para el efecto y luego verificar cuál fue el trámite dado a los artículos objeto de glosa en el Congreso de la República.

2. Caducidad de la acción

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 789 de 2002 fue publicada en el Diario Oficial N° 45.046 del 27 de diciembre de 2002 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 17 de febrero de 2003, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo

por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción de que se trata.

3. Trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 789 de 2002

3.1. Ponencia presentada por el Gobierno

En la Gaceta del Congreso N° 350 del 23 de agosto de 2002 se publicó el proyecto de ley N° 57/02 Senado, por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social, con su correspondiente exposición de motivos, presentado por el Gobierno, a través del entonces Ministro de Salud, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Los temas tratados fueron:

a) Régimen de fomento al empleo: jornada laboral, trabajo diurno, nocturno, dominical y festivo, liquidación de recargos, remuneración, descansos, vacaciones, terminación del contrato de trabajo, régimen especial de aportes parafiscales, estímulos para el proceso de capitalización de empresas con participación de los trabajadores y sistema nacional de registro laboral.

b) Sistema de protección al desempleado: creación del sistema, financiación del régimen individual y solidario (aporte con puntos del auxilio de cesantía), subsidio al empleo, subsidio al desempleo y régimen de cesantías para los servidores públicos. El artículo 21 propuesto decía “Régimen de cesantías para servidores públicos. De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Presidente de la República determinará el régimen de cesantías de los servidores públicos para lo cual podrá disponer la aplicación del régimen actualmente vigente para el sector privado por la Ley 50 de 1990 y disposiciones complementarias”.

c) Sistema de protección social: funciones de las cajas de compensación, recursos para el fomento del empleo y la protección del desempleo, régimen de apoyo a desempleados, programas de microcrédito, régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales, aplicación de excedentes o utilidades, capacitación para la inserción social, régimen de transparencia aplicable a las cajas y manejo de conflictos de interés⁴.

3.2. Primer debate

3.2.1. Las comisiones séptimas constitucionales permanentes de Senado y Cámara de Representantes, atendiendo la solicitud elevada por el Gobierno sobre trámite de urgencia del 28 de agosto de 20025, celebraron sesiones conjuntas para darle primer debate al proyecto de ley en cuestión.

Actuaron como ponentes los H. Senadores: Oscar Iván Zuluaga, Jesús Puello y Jesús Antonio Bernal, y los H. Representantes a la Cámara: Carlos Ignacio Cuervo, Albino García, Carlos Celis Gutiérrez, Miguel Jesús Arenas, Miguel Durán y Venus Albeiro Silva.

La ponencia para primer debate al proyecto de ley N° 057/02 Senado, 056/02 Cámara fue publicada, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, en las Gacetas N° 444 del 25 de octubre de 20026 y 449 del 28 de octubre de 20027. Allí se excluyó por inconveniente⁸ el artículo 21 propuesto por el Gobierno, relativo al régimen de cesantías para servidores públicos.

Dentro de los temas incluidos en la ponencia se encontraban:

a) Definición del sistema de protección social (art. 1). En este artículo se proponía que “el sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico”.

b) Régimen de subsidio al empleo: subsidio para la pequeña y mediana empresa, subsidio en dinero, cuota monetaria única, recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo y programas de microcrédito.

c) Régimen de protección al desempleado: subsidio al desempleo, servicios para desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar, régimen de apoyo para ese sector, régimen de apoyo para colectivos especiales sin vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar y capacitación para reinserción laboral.

d) Régimen especial de aportes para la promoción del empleo. Dentro de este capítulo se propuso un artículo titulado régimen especial de aportes para estudiantes que disponía “los estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que trabajen en jornadas hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales sin exceder la jornada diaria las seis (6) horas, se regirán por las siguientes reglas...”.

e) Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar: funciones de las Cajas, liquidación gastos de administración y contribuciones para supervisión, régimen de afiliación voluntaria, régimen de inspección y vigilancia y de transparencia, funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

f) Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje: trabajo diurno y nocturno (art. 25), remuneración de trabajo dominical y festivo (art. 26), compensación en dinero de vacaciones, descanso compensatorio (art. 28), terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, indemnización por falta de pago, contrato a término fijo, viáticos, contrato de aprendizaje, modalidades especiales de formación profesional y práctica empresarial, empresas obligadas a la contratación de aprendices y cuotas de aprendices, entidades de formación de aprendices, creación del Fondo Emprender y sistema nacional de registro laboral.

g) Protección de aportes y otras disposiciones: aportes a la seguridad social, estímulos para el proceso de capitalización, manejo de recursos del erario y derogatorias.

3.2.2. En la Gaceta N° 471 del 6 de noviembre de 2002, se publicó una ponencia sustitutiva por parte del H. Senador Jesús A. Bernal Amorocho y el H. Representante a la Cámara Venus Albeiro Silva, a través de la cual proponen negar la aprobación del articulado del proyecto de ley que tenga que ver con el Código Sustantivo del Trabajo y que se retome el trámite del Estatuto del Trabajo presentado por iniciativa popular. Allí se trata el tema de la jornada laboral y de su inconveniencia⁹. En esa propuesta se indicó que se abordaba el articulado en el mismo orden presentado por el Gobierno, pero con los comentarios correspondientes “a las modificaciones planteadas en la ponencia oficial, las cuales en general, empeoran la propuesta original”, razón por la cual aparece consignado el texto del artículo 21 sobre cesantías para servidores públicos, con el siguiente comentario de los ponentes: “fue retirado

en la ponencia, pero forma parte de la propensión a dejar en manos del ejecutivo facultades que corresponden a otras ramas del poder público”.

3.2.3. En la Gaceta N° 497 del 14 de noviembre de 2002 se publicó el pliego de modificaciones al proyecto de ley N° 057/02 Senado y 056/02 Cámara, presentado por el H. Senador Jesús A. Bernal A. y el H. Representante Venus Albeiro Silva¹⁰, en donde no se incluyen los artículos acusados. Estas modificaciones no fueron aprobadas, según consta en la Gaceta N° 575 del 9 de diciembre de 2002.

3.2.4. El texto definitivo del proyecto de ley N° 057/02 Senado y 056/02 Cámara, aprobado en sesiones conjuntas los días 29 de octubre, 5, 6, 12, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002, fue publicado en la Gaceta N° 575 del 9 de diciembre de 2002. Consta que se aprobó por unanimidad el título del proyecto de ley “por el cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social”. No aparece el texto de los artículos demandados, aunque sí otros relacionados con jornada laboral y empleo¹¹.

3.2.5. Según informó el Presidente del Senado, el proyecto fue considerado y aprobado en comisiones conjuntas de Senado y Cámara los días 29 de octubre y 5, 6, 12, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002¹².

3.2.6. Durante los debates se propuso como artículo nuevo el relativo a las cesantías del sector público, cuyo texto era:

“AUXILIO DE CESANTIAS EN EL SECTOR PUBLICO.-

1o. El REGIMEN tradicional el cual continuará rigiendo los contrato de trabajo y relaciones legales y reglamentarias existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.-

2o. El REGIMEN especial creado por esta ley que se aplicará obligatoriamente a todos los servidores PUBLICOS y trabajadores oficiales a partir de la vigencia de la presente ley. El nuevo REGIMEN especial de auxilio de cesantías tendrá las mismas características que las contempladas en los ARTICULOS 99 100 - I01- I02-I03- I04-I05 -I06 y I07 de la ley 50 de 1990 y el decreto reglamento 1176 de 1991, entendiéndose por empleador el estado en todos sus niveles ramas entidades y empresas

PARAGRAFO PRIMERO.- Los servidores públicos y trabajadores oficiales vinculados con anterioridad a la vigencia de esta ley podrán acogieren al REGIMEN especial para lo cual es suficiente comunicación escrita en la cual señale la fecha a partir de la cual se acoge.-

PARAGRAFO SEGUNDO.- Los servidores públicos y trabajadores oficiales que estén cobijados por el REGIMEN de retroactividad de cesantías podrán acogerse libremente a lo establecido en la ley 344 de 1996 para lo cual las entidades darán aplicación a las disposiciones establecidas para el sector privado en la ley 50 de 1990, y normas complementarias sin que en ningún momento se desconozcan o lesionen sus derechos causados.-

PARAGRAFO TERCERO.- El Fondo Nacional del Ahorro, podrá recibir los recursos de la cesantías de los servidores públicos y trabajadores oficiales administrándolos para tal efecto como fondo de cesantía. El estado en todos sus niveles ramas entidades y empresas contará con 30 días para colocar los recursos de las cesantías en los fondos que los servidores públicos y trabajadores oficiales elijan en los terminas antes previstos . En caso de que no se paguen en los términos previstos en este PARAGRAFO causará intereses moratorios a favor del trabajador equivalentes a los establecidos en el artículo 635 del Estatuto Tributario los cuales deberán ser liquidados en el momento del pago al fondo de cesantías - aparecen varias firmas- 9 firmas.-“.

El artículo fue leído, algunos representantes y senadores manifestaron su posición al respecto, así como el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero en atención a que existían otros artículos nuevos y se haría necesaria otra sesión, se acordó que fuera propuesto en plenarias. El Secretario dejó la siguiente constancia: “El H.R. Manuel Enríquez Rosero, deja constancia que como hay varios artículos nuevos, éstos se tendrán en cuenta para segundo debate en la Plenaria”¹³.

3.3. Segundo debate en Cámara de Representantes

3.3.1. Se designó como ponente al H. Representante Carlos Ignacio Cuervo Valencia. La ponencia para segundo debate al proyecto de ley se publicó en la Gaceta N° 579 del 10 de diciembre de 2002. Se precisó en la ponencia que se incluían artículos nuevos “que fueron dejados como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”¹⁴, entre los cuales estaba el 35, relativo a unidad de empresa¹⁵.

3.3.2. A folio 98 del cuaderno de pruebas 1 aparece fotocopia de la proposición de artículo nuevo presentada por algunos representantes sobre auxilio de cesantía en el sector público y a folio 174 del cuaderno de pruebas 5 figura fotocopia de la proposición aditiva de artículo nuevo relativo a jornada laboral flexible, por el cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990, modificando la parte inicial del literal c) e incluyendo un literal d).

3.3.3. El Secretario General de la Cámara certificó que en segundo debate en sesiones plenarias extraordinarias fue considerada y aprobada la ponencia presentada al proyecto de ley N° 056/02 Cámara, 057/02 Senado así16:

-El 18 de diciembre de 2002 se hizo una votación nominal del artículo referente al Fondo Nacional de Ahorro: 80 votos por el sí y 21 por el no; votación nominal del artículo 33 proposición aditiva del H. Representante Pedro Pardo: 94 votos por el sí y 17 por el no; votación nominal del artículo 30, proposición del H. Representante Navas Talero y otro: 68 votos por el sí y 33 por el no, siendo aprobados los artículos.

-El resto del texto propuesto y los artículos nuevos y modificaciones fueron votados en forma ordinaria con un resultado de 159 representantes el día 17 de diciembre de 2002 y 162 representantes el 18 de diciembre de 2002.

3.3.4. El texto definitivo aprobado en segundo debate en la sesión extraordinaria de la Plenaria del 17 y 18 de diciembre de 2002 fue publicado en la Gaceta N° 52 del 7 de febrero de 2003. Aparecen como nuevos, entre otros, los siguientes artículos17:

“Artículo 52 (nuevo). Cesantías en el sector público. Las cesantías en el sector público estarán sometidas a los siguientes regímenes:

1. El régimen tradicional, el cual continuará rigiendo los contratos de trabajo y las relaciones legales y reglamentarias existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

2. El régimen especial creado por esta ley, se aplicará obligatoriamente a los servidores públicos que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, con excepción de lo establecido en el párrafo cuarto del presente artículo.

El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las mismas características que las contempladas en los artículos 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Ley 50 de 1990 y el decreto reglamentario 1176 de 1991 o Ley 432 de 1998, entendiéndose por empleador el Estado en todas sus ramas, niveles, entidades y empresas

Parágrafo 1°. Los servidores Públicos, con excepción de aquellos a quienes se refiere el inciso primero del artículo 5° de la Ley 432 del 29 de enero de 1998, vinculados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán acogerse al régimen especial, para lo cual es suficiente comunicación escrita en la cual señalen la fecha a partir de la cual se acoge.

Parágrafo 2°. Los servidores públicos con Régimen de Retroactividad de Cesantías, podrán acogerse libremente al Régimen Anualizado de Cesantías, para lo cual las entidades darán aplicación a las disposiciones establecidas en el Decreto-ley 3118 de 1968, Leyes 50 de 1990 o 432 de 1998, sin que en ningún momento se desconozcan o lesionen sus derechos causados.

Parágrafo 3°. El Fondo Nacional de Ahorro podrá recibir los recursos de las cesantías de los Servidores Públicos.

El Estado en todas sus ramas, niveles, entidades y empresas, contará con 30 días a partir del 01 de enero de 2004, para colocar los recursos de las cesantías en los Fondos que los Servidores Públicos elijan en los términos antes previstos que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al régimen especial. En caso de que no se pague en los términos previstos en este parágrafo, causará intereses moratorios a favor del trabajador, equivalentes a los establecidos en el artículo 635 del Estatuto Tributario los cuales deberán ser liquidados en el momento del pago.

Parágrafo 4°. Los Servidores Públicos que se vinculen a las ramas del poder público del orden Nacional, a los órganos y entidades que las integran y a los órganos autónomos e independientes, estarán sometidos a lo previsto en el inciso 1 del artículo 5° de la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

Así mismo, el personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989, vinculados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, podrán afiliarse al Fondo

Nacional de Ahorro.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los términos del presente artículo.

Artículo nuevo: Modifíquese el literal c del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d).

c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales.

Artículo nuevo: Unidad de empresa. El artículo 194 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado por el artículo 32 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

‘Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las Unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales, sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o empresa en ningún caso, así comercialmente conformen un grupo empresarial’.

3.3.5. En la Gaceta N° 79 del 3 de marzo de 2003 consta el debate y la votación de los artículos transcritos llevada a cabo en sesión extraordinaria del 18 de diciembre de 2002.

Allí figura¹⁸ que el artículo nuevo sobre cesantías del sector público se leyó y puso a

consideración de la Plenaria y el H. Senador Joaquín José Vives Pérez manifestó que se estaba ante la presencia de un artículo nuevo, por lo que, en caso de ser aprobado, se hacía necesario que el proyecto regresara a debate en Comisión. En ese debate intervino la Viceministra de Trabajo y Seguridad para explicar el objeto de la disposición. Finalmente, se votó afirmativamente.

Consta igualmente¹⁹ que el artículo nuevo que corresponde al ahora 51 demandado, fue leído y luego de algunas intervenciones fue aprobado. Así mismo, que se leyó y aprobó la proposición relativa a incluir el artículo sobre unidad de empresa²⁰.

3.4. Segundo debate en Senado de la República

3.4.1. Se designó como ponente al H. Senador Oscar Iván Zuluaga Escobar. La ponencia para segundo debate al proyecto de ley se publicó en la Gaceta N° 575 del 9 de diciembre de 2002 con modificaciones al articulado aprobado en sesiones conjuntas. Se precisó en la ponencia que se incluían artículos nuevos “que fueron dejados como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”²¹, entre los cuales estaba el 35, relativo a unidad de empresa²².

3.4.2. Según informó el Presidente del Senado, el proyecto fue considerado y aprobado por la Plenaria en sesión ordinaria el día 16 de diciembre y en sesiones extraordinarias los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2002²³.

Obra certificación del Secretario General del Senado según la cual el quórum deliberatorio fue de 98 senadores y fue aprobado por mayoría²⁴.

3.4.3. En la Gaceta N° 46 del 6 de febrero de 2003 aparecen los artículos votados en el acta de Plenaria llevada a cabo el 19 de diciembre de 2002. Se aprobó, como nuevo, el artículo sobre unidad de empresa, cuyo texto definitivo fue:

“Artículo nuevo. Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las Unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales, sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o de empresa en ningún caso, así

comercialmente conformen un grupo empresarial”.

Fue retirado el artículo relacionado con las cesantías del sector público para que se decidiera por la comisión de conciliación²⁵. Consta que el H. Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo manifestó su inconformidad con la forma en que se pretendía aprobar dicho artículo, toda vez que lo consideró de suma importancia y no obstante no se le había dado lectura al mismo. El H. Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona recordó que en las comisiones séptimas él precisó que “el artículo no tiene unidad de materia, lo que nosotros estamos aprobando aquí en la reforma laboral son una serie de modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo y lo que se pretende con ese artículo es introducir modificaciones al régimen del empleado oficial, ahí no hay unidad de materia, señor Presidente”. Por su parte, el H. Senador Eduardo Benítez Maldonado preguntó si el artículo había sido leído, toda vez que a pesar de que él lo leyó dos veces y estuvo en las comisiones conjuntas, no lo había entendido. Por esa razón la Secretaría dio lectura al mismo. Al finalizar, el H. Senador Oscar Iván Zuluaga Escobar dijo “vamos entonces a retirar éste, ya es y lo dejamos para materia de discusión con más análisis en la conciliación”, como en efecto se retiró.

3.5. Comisión de conciliación

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16126 de la Carta Política, en concordancia con el 186 de la Ley 5ª de 1992, se conformó una comisión de conciliación con el fin de adoptar un único texto para ser puesto a disposición de las plenarias de una y otra célula legislativa. Obra fotocopia del acta respectiva de fecha 20 de diciembre de 2002²⁷, en la cual aparecen los artículos sobre cesantías en el sector público, unidad de empresa y jornada laboral flexible, así:

“Artículo 50. Cesantías en el sector público. Los servidores públicos con Régimen de Retroactividad de Cesantías, podrán acogerse libremente al Régimen Anualizado de Cesantías, para lo cual las entidades darán aplicación a las disposiciones establecidas en el Decreto-ley 3118 de 1968, leyes 50 de 1990 o 432 de 1998, sin que en ningún momento se desconozcan o lesionen sus derechos causados.

El Fondo Nacional de Ahorro podrá recibir los recursos de las cesantías de los Servidores Públicos.

El Estado en todas sus ramas, niveles, entidades y empresas, contará con 30 días a partir del 01 de enero de 2004, para colocar los recursos de las cesantías en los Fondos que los Servidores Públicos elijan en los términos antes previstos que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al régimen especial que se contarán a partir del momento en que el servidor público se acoja al régimen especial (sic). En caso de que no se pague en los términos previstos en este párrafo, causará intereses moratorios a favor del trabajador, equivalentes a los establecidos en el artículo 635 del Estatuto Tributario los cuales deberán ser liquidados en el momento del pago.

Los Servidores Públicos que se vinculen a las ramas del poder público del orden Nacional, a los órganos y entidades que las integran y a los órganos autónomos e independientes, estarán sometidos a lo previsto en el inciso primero del artículo quinto de la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

Así mismo, el personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989, vinculados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los términos del presente artículo.

Artículo 51. Unidad de empresa. Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las Unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales, sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o de empresa en ningún caso, así comercialmente conformen un grupo empresarial.

(...)

Artículo 54. Modifíquese el inciso primero del literal c) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d.

c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.”²⁸.

3.5.2. En la Gaceta N° 43 del 5 de febrero de 2003, consta que en la Cámara de Representantes fue considerado y aprobado el informe de mediación por mayoría en sesión plenaria extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 con 155 representantes²⁹.

3.5.3. En la Gaceta N° 53 del 7 de febrero de 2003 consta que en sesión extraordinaria de la plenaria del Senado de la República, llevada a cabo el 20 de diciembre de 2002, se aprobó el informe de la comisión de conciliación.

4. El trámite de formación de las leyes. Los principios de identidad y consecutividad. Facultad de las plenarias para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley. Las comisiones de conciliación

4.1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 157 de la Carta Política, citado por el actor como violado, para que un proyecto se convierta en ley de la República es indispensable que (1) haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva; (2) haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión permanente de cada cámara, o, en los casos establecidos en el Reglamento del Congreso, en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras³⁰; (3) haya sido aprobado en segundo debate en cada Cámara, y (4) haya obtenido la sanción del Gobierno.

4.2. La Corte Constitucional ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios

de consecutividad e identidad³¹. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. No obstante, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley³². De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, constituyen singularidades en el trámite legislativo³³.

Con todo, en virtud del principio de consecutividad tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni 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 improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, 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.

En un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. 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 de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República. La conformación de comisiones constitucionales permanentes para dar primer debate a los proyectos de ley, encuentra fundamento constitucional en los artículos 142 y 157 de la Carta Política. De modo que su finalidad no sólo es tecnificar y lograr una distribución racional del trabajo legislativo con el objeto de hacerlo más especializado, sino darle curso, en primer debate, a los proyectos de ley que han de tramitarse en el Congreso, de manera que se facilite la discusión, el estudio y se presenten los diversos puntos de vista existentes respecto de un

mismo asunto. El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Es claro que, conforme a la Carta Política³⁴, si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras el proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Ello no implica que se mantenga el esquema consagrado en la anterior Carta Política, en la cual el control era rígido respecto a la exigencia de que durante todos los debates parlamentarios el proyecto de ley guardara una estricta identidad. El concepto del principio de identidad así considerado cambió con la expedición de la actual Carta Política, tal como la Corte lo ha reconocido³⁵. Tal principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad de materia³⁶.

El principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias³⁷, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación³⁸. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo³⁹. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución⁴⁰.

En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es

ilimitada, en tanto que se debe observar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones⁴¹.

El principio de unidad de materia, ya lo ha manifestado la Corte⁴², constituye un instrumento de racionalización y tecnificación del proceso legislativo y garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”⁴³. Dicho principio afianza la legitimidad de la instancia parlamentaria, en la medida en que “se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo”⁴⁴.

Esa exigencia constitucional de identidad en los proyectos de ley⁴⁵ no implica que el concepto de unidad de materia deba ser concebido en forma tensa e inflexible, de manera que restrinja gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República. La Corte ha tratado con amplitud el tema y ha manifestado que la unidad de materia no puede ser objeto de un control excesivamente rígido. Al respecto sostuvo:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”⁴⁶.

Sobre las modificaciones que se pueden introducir en la plenaria, la Corte ha manifestado:

En este sentido, es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias

surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente⁴⁷.

4.3. Dentro de esa amplitud legislativa se contempla la posibilidad de que frente a discrepancias surgidas en las cámaras respecto a un proyecto de ley, se integren comisiones accidentales compuestas por miembros de una y otra cámara, las cuales prepararán el texto final que será puesto a consideración de las plenarios. Con ello no se pretende desconocer el artículo 157 de la Carta sino flexibilizar el trámite legislativo y hacer más expedita la formación de las leyes, pues los principios de consecutividad y de identidad se predicán de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada, tal como esta Corte lo ha expresado⁴⁸.

La finalidad de la comisión accidental, como se ha señalado, es preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarios. Esas discrepancias no pueden consistir tan sólo en meras cuestiones de redacción o estilo⁴⁹. De manera que si en el texto definitivo aprobado por una de las cámaras se incluye un artículo y el mismo no está inserto en el aprobado por la otra, es necesario dar aplicación al artículo 161 de la Carta y conformar una comisión de conciliación para que armonice los dos textos disímiles, pues en esos casos se está ante una discrepancia susceptible de ser subsanada a través del trámite allí previsto⁵⁰. En esos eventos es claro que la comisión de conciliación debe entrar a zanjar las diferencias entre los textos aprobados, y podría, sin desconocer el principio de unidad de materia, incluir un artículo nuevo si de esa forma se logran superar las diferencias⁵¹.

Resulta evidente que la actuación de las aludidas comisiones también se encuentra circunscrita al principio consagrado en el artículo 158 de la Constitución que exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia. Sobre el punto la Corte ha precisado:

“...resulta forzoso determinar hasta dónde las comisiones accidentales pueden hacer modificaciones o adiciones a un proyecto de ley e incluirlas en un texto unificado sin desconocer los principios de identidad y consecutividad.

“Pues bien, como ya tuvo oportunidad de explicarlo la Corte, es la propia Constitución la que

establece una competencia restrictiva para las comisiones accidentales. La primera limitación está prevista en el artículo 161 de la Carta, cuando advierte que pueden ser conformadas, únicamente cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto. Una segunda, pero no menos importante condición, también consagrada en el artículo 161 citado, exige que el texto unificado se someta a la consideración y aprobación por las plenarios de Cámara y Senado. Finalmente, el artículo 158 de la Constitución señala que, las modificaciones a un proyecto de ley serán inadmisibles cuando no se refieran a la misma materia. Quiere decir lo anterior que es necesario conservar el criterio de unidad e identidad de materia o, dicho de otra forma, que las normas adicionadas o modificadas han mantenerse estrechamente ligadas al objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las cámaras parlamentarias”52.

Y, de manera más específica, sobre el alcance del principio de unidad de materia en el trámite legislativo y en el control constitucional, esta Corporación ha expresado:

“...el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

“Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la

percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”53.

Las comisiones de conciliación, entonces, encuentran su límite no sólo en la existencia de discrepancias existentes respecto al articulado de un proyecto de ley, sino también en el principio de identidad⁵⁴, de forma tal que aquellas no pueden alterar la identidad de un proyecto ni proceder a conciliar una discrepancia surgida entre dos cámaras cuando los textos no guarden unidad de materia con el proyecto de ley del que se trate.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Corporación hará el estudio constitucional de los artículos objeto de demanda y determinará si se ajustan o no a los preceptos superiores citados por el actor.

5. La constitucionalidad de las normas acusadas

En el caso puesto a consideración de la Corte se tiene que el proyecto de ley N° 057/02 Senado, 056/02 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 789 de 2002, fue estudiado en primer debate por las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras, las cuales, en atención al mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República, sesionaron de manera conjunta.

Así mismo, que el segundo debate en plenarios tuvo lugar durante el periodo de sesiones extraordinarias convocadas por el Gobierno mediante Decreto N° 3075 del 16 de diciembre de 2002, conforme a lo dispuesto por los artículos 138, inciso 3°, y 200, numeral 2°, de la Constitución.

De acuerdo con lo que obra en el expediente legislativo y según el trámite ya reseñado del proyecto de ley, entra la Corte a verificar si existió o no violación a los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, conforme a los cargos expuestos por el demandante. Para una mayor claridad se analizarán cada uno de los artículos acusados en forma separada.

5.1. El artículo 47 relativo a las cesantías del sector público

En el proyecto presentado por el Gobierno al Congreso de la República se incluyó un artículo relacionado con el tema de las cesantías del sector público, pero, no obstante, fue excluido en la ponencia presentada para primer debate por considerarlo inconveniente. En el Acta N° 12 de la sesión llevada a cabo el 28 de noviembre de 2002 por las comisiones séptimas constitucionales permanentes de Senado y Cámara de Representantes consta que se propuso como artículo nuevo, pero luego de que algunos congresistas intervinieran -un senador y un representante-, así como el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el mismo fue dejado para ser presentado en las plenarias. Figura en el Acta referida que luego de la intervención del H. Representante Pompilio Avendaño, autor de la proposición, el H. Representante Miguel Angel Durán Gelvis manifestó “no hay una sino varias proposiciones de ARTICULOS aditivos en estas condiciones yo me declaro impedido para seguir entiendo lo que aquí en adelante se vaya a discutir si vamos a seguir discutiendo estos artículos yo propongo que mañana se haga una nueva sesión”. Y, luego de someter a consideración el título del proyecto y de preguntar si deseaban darle segundo debate, el Secretario dejó consignado que el “H.R. Manuel Enríquez Rosero, deja constancia que como hay varios artículos nuevos, estos se tendrán en cuenta para segundo debate en la Plenaria”.

El artículo se propuso como nuevo en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue leído y aprobado. En la Plenaria del Senado, aunque fue objeto de debate, finalmente fue retirado por el ponente para ser materia de discusión con más análisis en la comisión de conciliación.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que a pesar de que esa regulación fue propuesta como nueva en las comisiones séptimas constitucionales permanentes, la misma no fue aprobada ni improbada durante el primer debate conjunto, toda vez que fue dejada para ser presentada en las plenarias.

Se tiene entonces, en primer lugar, que el artículo del que se trata no fue objeto de primer

debate por parte de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara, y, en segundo lugar, la Plenaria del Senado de la República optó por retirarla y trasladar la competencia a la comisión de conciliación.

Así las cosas, encuentra la Corte que en el trámite del artículo 47 se violó el principio de consecutividad, en tanto no se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates reglamentarios, conforme a lo dispuesto por los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Las comisiones constitucionales permanentes eludieron el tema de las cesantías del sector público y renunciaron a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate a los proyectos de ley, cuando defirieron esa competencia a las plenarias. En ese orden de ideas, el primer debate que, por mandato constitucional, deben tener los proyectos de ley, quedó inconcluso, lo que desconoce el principio de consecutividad.

También se advierte que la Plenaria del Senado eludió el debate del tema cuando retiró el artículo y optó por dejar la decisión a la comisión de conciliación. Estas irregularidades propician un vacío en el trámite legislativo que desconoce el artículo 157 de la Constitución. Las comisiones y las plenarias no pueden renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior por razones de apremio o complejidad.

Podría argumentarse que si las plenarias de una y otra cámara están facultadas por la Constitución para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley, el artículo es constitucional, toda vez que ante la discrepancia presentada, es decir, la aprobación del artículo por la plenaria de una cámara y no así por la otra, la comisión de conciliación zanjó esas diferencias y adoptó un texto único que fue puesto a consideración después de las plenarias. No obstante, tal argumento no es aceptable en cuanto que, como ya lo ha sostenido la Corte, las comisiones de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras, ni de éstas mismas y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarias de cada cámara⁵⁵.

Por lo anterior, el artículo será declarado inexecutable.

5.2. El artículo 48 relativo a unidad de empresa

Del expediente legislativo se desprende que el mismo no hizo parte de la ponencia presentada para primer debate y tampoco fue aprobado en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras. No obstante, sí se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes como artículo nuevo con la precisión de que el mismo fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general. Y allí fue aprobado.

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue incluido como artículo nuevo con la misma salvedad antes descrita, es decir, que fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general, y fue aprobado por la Plenaria.

Considera la Corte que por iguales razones a las consignadas frente al artículo 47 de la Ley 789 de 2002, aquí se violó el principio de consecutividad, toda vez que en su trámite estuvo ajeno el primer debate conjunto. No se cumplió con el mandato constitucional del artículo 157 C.P. El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta.

Igualmente, las comisiones de conciliación no pueden abrogarse la competencia de las comisiones constitucionales permanentes ni sustituirlas dentro del trámite parlamentario. Por esas razones el artículo 48 será igualmente declarado inexecutable por vicios en su formación.

5.3. El artículo 51 sobre jornada laboral flexible

Consta en el expediente que tanto en el proyecto presentado por el Gobierno como en la correspondiente exposición de motivos fue incluido el tema de la jornada laboral y dicho asunto fue debatido y aprobado en comisiones y en plenarias de una y otra cámara. La materia objeto del proyecto de ley se relacionaba con el apoyo y fomento al empleo, jornada de trabajo, trabajo diurno, nocturno, recargos, remuneración, trabajo dominical y festivo y descansos compensatorios, entre otras cosas.

Para la Corte el contenido del artículo 51 demandado está íntimamente relacionado con el de la jornada laboral, el cual -se repite- fue objeto de discusión y aprobación durante los cuatro debates. Si bien es cierto el texto del artículo 51, tal como quedó redactado en la Ley 789 de 2002, no fue discutido y aprobado en las comisiones constitucionales permanentes con la especificidad y concreción del mismo y que fue introducido como proposición aditiva durante el segundo debate en la Cámara de Representantes y su texto aprobado por esa célula legislativa, ello no lo hace inconstitucional.

En efecto, el asunto relativo a la jornada laboral flexible que hizo parte de la proposición aditiva presentada en la Plenaria de la Cámara de Representantes no fue un tema nuevo ni ajeno a la materia que se regulaba en el proyecto de ley, sino que está estrechamente vinculado al de la jornada laboral, es decir, guarda estrecha unidad temática con el texto debatido y aprobado por las comisiones y por las plenarios. La relación de conexidad entre ambos asuntos es inescindible, por manera que no era necesario devolver el proyecto a las comisiones por cuanto existía una estrecha relación con el tema considerado. La Plenaria no hizo otra cosa que hacer uso de la facultad otorgada por la Constitución para incluir una adición que juzgó necesaria y que en manera alguna desconocía el principio de identidad, pues se estaba ante un asunto que de manera íntima se encontraba ligado al tema de la jornada laboral, debatido y aprobado en comisiones. No hay duda que la unidad temática era estrecha con el tema del proyecto de ley, razón por la cual el principio de consecutividad no se ve afectado en cuanto el tema sí obtuvo los cuatro debates parlamentarios.

De otra parte, y en cuanto a la conformación de la comisión de conciliación que tuvo lugar durante el trámite legislativo, hay que decir que conforme al artículo 161 Superior dichas comisiones están habilitadas para preparar el texto unificado que supere las diferencias presentadas entre los textos aprobados, siempre que se respete el principio de identidad, como en efecto ocurrió en el presente caso. La discrepancia surgida entre las plenarios de ambas cámaras se refirió precisamente a que el artículo, con la especificidad anotada, fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes pero no por la Plenaria del Senado de la República, evento en el cual era procedente la integración de la comisión de mediación para que preparara el texto unificado que superara las diferencias, y ese texto final fuera posteriormente aprobado por el pleno de ambas cámaras, como efectivamente ocurrió.

Bajo estos presupuestos, considera la Corte que el artículo objeto de glosa no adolece de la

inconstitucionalidad planteada por el actor, en razón a que, a diferencia de lo que ocurrió con el trámite legislativo de los artículos 47 y 48 citados, sí se cumplieron los debates reglamentarios. En consecuencia, será declarado exequible por los cargos analizados.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 51 de la Ley 789 de 2002.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El Magistrado JAIME ARAUJO RENTERIA, no firmo la sentencia por no encontrarse presente. Que el citado Magistrado ratificó su postura de no concurrir a sesiones en las horas de la tarde atendiendo los argumentos señalados en las constancias que ha adjuntado desde el Acta No. 56 de 2003.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-801/03

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No valora en toda su dimensión el papel que

desempeñan las comisiones permanentes/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Permite que durante las sesiones plenarias sean introducidos temas no estudiados en primer debate/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Posibilidad de introducir modificación riñe con la importancia de los debates en las comisiones/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Suponer que las plenarias tienen absoluta libertad para abordar la discusión de los proyectos de ley parece equivocado (Salvamento parcial de voto)

JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Proyecto presentado por el gobierno omitió el tema (Salvamento parcial de voto)

JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Sesiones conjuntas de las comisiones séptimas constitucionales no abordaron el tema/JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Tema no fue incluido con la ponencia para la plenaria del Senado ni en el texto aprobado/JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Este tema se introdujo únicamente en la sesión plenaria de la Cámara/JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Tema solo surtió uno de los cuatro debates por lo que debió declararse inexecutable (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Comprensión tan amplia y flexible de la noción de “materia” o “eje temático” puede amenazar la estructura del proceso de formación de las leyes (Salvamento parcial de voto)

Referencia.: expediente D-4484

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002.

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por la posición de la mayoría me aparto parcialmente de la decisión adoptada, pues considero que la Corte también debió declarar la inexecutable del artículo 51 de la Ley 789 de 2002, norma relacionada con la jornada laboral flexible.

No creo necesario reiterar la relevancia de las comisiones constitucionales permanentes de

Senado y Cámara, las cuales, además de ser un filtro técnico y de racionalización en el proceso de formación de las leyes, constituyen un escenario de deliberación democrática indispensable para que cualquier proyecto pueda ser analizado posteriormente por las plenarios de cada una de esas células legislativas. Sin embargo, la sentencia no valora en toda su dimensión el papel que desempeñan estas comisiones y permite que durante las sesiones plenarios sean introducidos asuntos nunca estudiados en primer debate.

Aún cuando comparto gran parte de la argumentación de la sentencia, creo que acoger la tesis de la mayoría con la vaguedad propuesta sobre la posibilidad de introducir modificaciones siempre y cuando se respete un eje temático amplio, riñe con la importancia de los debates en las comisiones y con el propósito que inspiró al Constituyente en el año de 1991.

En este sentido, es claro que durante la deliberación democrática pueden surgir cambios que impliquen modificar los textos inicialmente propuestos, pero no para llegar al punto de pretermitir los debates en las comisiones permanentes y suplirlos con la integración de comisiones accidentales de conciliación, con lo cual se vulnera de paso el principio de consecutividad.

Además, me parece equivocado suponer que las plenarios de Senado y Cámara tienen absoluta libertad para abordar la discusión de los proyectos de ley, como parece sugerirlo la sentencia en algunos apartes, en especial cuando concibe de una manera tan amplia los conceptos de "tema" o "materia" en la deliberación democrática. La transparencia en el proceso de formación de las leyes exige que durante su trámite los distintos actores obren con la mayor sensatez y lealtad, no sólo con sus colegas sino particularmente con el pueblo, de quienes son sus representantes, lo cual requiere que cualquier cambio normativo sea acogido luego de un reposado debate y de acuerdo con los parámetros señalados en la Constitución.

En efecto, el proyecto que fue presentado por el Gobierno omitía hacer referencia al tema de la "jornada laboral flexible", como fácilmente se puede comprobar en la Gaceta del Congreso No. 350 del 23 de agosto de 2002.

En las sesiones conjuntas de las comisiones séptimas constitucionales de Senado y Cámara tampoco se abordó el estudio de la "jornada laboral flexible", y como era apenas lógico no

fue aprobado artículo alguno sobre ese tema, según consta en las ponencias -Gacetas 444, 449, 471 y 497 de 2002- y en el texto definitivo publicado en la Gaceta No. 575 del 9 de diciembre de 2002.

Tampoco fue incluido artículo alguno relacionado con el tema de la “jornada laboral flexible” en la ponencia para la plenaria del Senado, ni menos aún en el texto aprobado por esa célula legislativa -Gaceta 575 de 2002 y 46 de 2003-.

Solamente en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes fue introducida la norma relacionada con la “jornada laboral flexible”, como una proposición aditiva al proyecto -Gaceta No. 52 de 2003-, puesto luego a consideración de la comisión de conciliación y aprobado finalmente por las plenarios de ambas cámaras.

En síntesis, no cabe duda que el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 solamente surtió uno de los cuatro debates previstos en el artículo 157 de la Constitución y que, por lo mismo, también debió ser declarado inexecutable.

Ahora bien, el argumento que utiliza la mayoría consiste en considerar que el tema de la jornada laboral flexible estaba estrechamente vinculado con el de la relación laboral, el cual fue analizado a lo largo de todo el proyecto y sólo se introdujo una precisión que el Senado juzgó conveniente. Empero, con ese mismo argumento hubiese podido declararse la constitucionalidad de cualquier norma que de alguna manera tuviera relación con el derecho al trabajo.

Creo, en consecuencia, que una comprensión tan amplia y flexible de la noción de “materia” o “eje temático” puede amenazar la estructura misma del proceso de formación de las leyes y dar al traste con el principio democrático, por lo que me veo obligada a salvar parcialmente mi voto y expresar mi preocupación en este sentido.

Cordialmente,

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN

CON LA SENTENCIA C-801 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2003.

JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Institución nueva que no fue objeto de debate/JORNADA LABORAL FLEXIBLE-Aprobación vulneró principio de consecutividad (Salvamento parcial de voto)

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me veo precisado a salvar parcialmente el voto respecto de lo resuelto en la Sentencia C-801 de 16 de septiembre de 2003, por las razones que van a expresarse:

1º. Estoy de acuerdo con la decisión de la Corte contenida en la sentencia a la cual se refiere este salvamento de voto, en cuanto declaró inexequibles los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002 en razón de que el texto de esos artículos no fue objeto de debate ni aprobación en las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes y sólo fueron objeto de aprobación posterior en la Cámara de Representantes, primero y luego a propuesta de las Comisiones de Conciliación, en la Plenaria de las dos Cámaras, pese a que en el Senado de la República se optó antes de la actuación de las Comisiones de Conciliación por el retiro del artículo 47 del texto del articulado, lo que también ocurrió en relación con el artículo 48.

2º. A mi juicio la situación es idéntica en cuanto al trámite que se le imprimió en el Congreso de la República al artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y, en tal virtud, esta norma también es inexequible, como pasa a demostrarse:

2.2. Durante el primer debate del citado proyecto de ley, que se surtió en sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República por haber solicitado el Gobierno trámite de urgencia el 28 de agosto de 2002, tampoco se incluyó norma alguna sobre la ahora denominada “jornada laboral flexible”, lo que puede verificarse con la simple lectura de la ponencia para primer debate al proyecto de ley 057/02 Senado, 056/02 Cámara, que corre publicada en las Gacetas del Congreso Nos. 444 de 25 de octubre de 2002 y 449 de 28 de octubre del mismo año.

Tampoco aparece la norma en cuestión en la ponencia de minoría en la cual se propuso negar por completo el texto íntegro del citado proyecto de ley, la cual aparece publicada en las Gacetas del Congreso Nos. 471 de 6 de noviembre de 2002 y 497 de 14 de noviembre del

mismo año.

2.3. La norma sobre “jornada laboral flexible” no fue objeto de aprobación al culminar el primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes celebradas durante los días 29 de octubre, 5, 6, 12, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002 y, por tal razón, como es obvio, no se incluyó en el texto definitivo del proyecto aprobado en primer debate que fue publicado en la Gaceta No. 575 de 9 de diciembre de 2002.

2.4. Durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, tal como se señala en la Sentencia C-801 de 16 de septiembre de 2003, el texto sobre “jornada laboral flexible” fue introducido como una proposición aditiva al proyecto de ley en discusión, que recibió aprobación en la Plenaria de esa Corporación, conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 52, publicada el 7 de febrero de 2003, que da cuenta de lo sucedido en las sesiones extraordinarias de 17 y 18 de diciembre de 2002.

2.5. Durante el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 789 de 2002, el texto aprobado en la Cámara de Representantes sobre “jornada laboral flexible” no se incluyó en la ponencia para el segundo debate en el Senado de la República, conforme aparece de la publicación de la misma en la Gaceta No. 575 de 9 de diciembre de 2002.

2.6. El articulado aprobado en sesión ordinaria del Senado de la República de 16 de diciembre de 2002, no incluyó tampoco norma alguna sobre la denominada “jornada laboral flexible”.

2.7. La norma citada, que hoy aparece como artículo 51 de la Ley 789 de 2002, fue aprobada a propuesta de las llamadas “Comisiones de Conciliación”, en sesión plenaria del Senado de 20 de diciembre de 2002, conforme aparece en la Gaceta del Congreso de 7 de febrero de 2003.

3. Queda claro entonces que la llamada “jornada laboral flexible”, que es una institución nueva en el régimen laboral colombiano, ni fue aprobada en el primer debate en la Cámara de Representantes; ni en el primer debate en el Senado de la República; ni tampoco en la sesión Plenaria del Senado en la cual se discutió y aprobó el proyecto que se convirtió luego en la Ley 789 de 2002.

Simplemente, recibió aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes y, pese a tratarse de una institución que antes no existía en el Código Sustantivo del Trabajo se introdujo “ a hurtadillas” en la citada ley, bajo el pretexto de que en esa ley también fueron objeto de estudio y aprobación otras normas relacionadas con la jornada laboral, lo que daría una supuesta unidad temática a la norma aprobada con el texto debatido y aprobado en el Congreso de la República.

Con todo, con semejante argumentación podría entonces darse cabida a cualquier norma que de esa manera irregular hubiera modificado en todo o en parte el Código Sustantivo del Trabajo, pues es claro que todas ellas deben tener como propósito la protección al trabajo que ordena la Constitución, la promoción del empleo y las relaciones recíprocas de trabajadores y empleadores en un plano regulado por la ley.

De esa manera, se prohíja una vulneración del artículo 157 de la Constitución Nacional, conforme al cual ningún proyecto será ley si no ha sido aprobado en primer debate en las comisiones constitucionales respectivas en cada una de las Cámaras, así como en la Plenaria de cada una de ellas en segundo debate. Y, del mismo modo, se quebranta el artículo 161 de la Constitución y la Ley 5ª de 1992 al otorgar a las Comisiones de mediación, conocidas como “Comisiones de Conciliación”, un ámbito de competencia que no se encuentra para ellas señalado en el artículo 186 de la Ley Orgánica expedida como “reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

Pese a lo anterior y a la coincidencia de los motivos para declarar la inexecutable del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 con la que llevó a la Corte a declararla respecto de los artículos 47 y 48 de la misma ley, la Sentencia C-801 de 16 de septiembre de 2003, no adoptó la misma decisión con respecto a la inexecutable de esas tres normas. Lo que resolvió fue que las últimas dos son inexecutables y que la primera es ajustada a la Constitución. Por no compartir semejante contradicción en el mismo fallo, salvo entonces el voto respecto de la constitucionalidad declarada del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 que, repito, a mi juicio es inexecutable.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

1 C-167 de 1993 y C-376 de 1995.

2 C-1488 de 2000, C-376 de 1995 y C-282 de 1997.

3 Sentencias C-809 de 2001 y C-140 de 1998.

4 Folios 116 a 124 del cuaderno de pruebas 1.

5 Folio 56 del cuaderno de pruebas 2.

6 Folios 132 a 183 del cuaderno de pruebas 1.

7 Folios 184 a 235 del cuaderno de pruebas 1.

8 Véanse las páginas 39 y 40 de las Gacetas N° 444 y 449 de 2002.

9 Folios 236 a 259 del cuaderno de pruebas 1.

10 Folios 277 a 283 del cuaderno de pruebas 1.

11 Folios 338 a 351 del cuaderno de pruebas 1.

12 Folio 4 del cuaderno de pruebas 2.

13 Así consta en el Acta N° 012 del 28 de noviembre de 2002, según el contenido del diskette remitido por el Secretario General de la Comisión Séptima constitucional permanente de la Cámara de Representantes.

14 Folio 401 del cuaderno de pruebas 1.

15 Folios 316 a 338 del cuaderno de pruebas 1.

16 Folios 3 y 4 del cuaderno de pruebas 5.

17 Folios 436 a 451 del cuaderno de pruebas 1.

18 Véase la página 14 y siguientes de la Gaceta N° 79 del 3 de marzo de 2003.

- 19 Véase la página 17 y siguientes de la Gaceta N° 79 del 3 de marzo de 2003.
- 20 Véase la página 20 de la Gaceta N° 79 del 3 de marzo de 2003.
- 21 Folio 235 del cuaderno de pruebas 1.
- 23 Folio 4 del cuaderno de pruebas 2.
- 24 Folio 2 del cuaderno de pruebas 2.
- 25 Véanse los folios 36 a 84 del cuaderno 4 de pruebas, donde aparece fotocopia del texto definitivo aprobado en plenaria.
- 26 Es importante anotar que este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003, pero en atención a que la Ley objeto de análisis fue expedida el 27 de diciembre de 2002, es decir, antes de la reforma constitucional, su estudio se hará frente al precepto anterior.
- 27 Folios 7 a 35 del cuaderno 5.
- 28 Folios 68 a 97 del cuaderno de pruebas 1.
- 29 Folio 89 del cuaderno de pruebas 5. Véase igualmente constancia del Secretario General de la Cámara de Representantes obrante a folios 3 y 4.
- 30 El artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 establece que las comisiones homólogas de una y otra cámara sesionarán conjuntamente en dos eventos: (1) por disposición constitucional, caso en el cual las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, y (2) por solicitud del Gobierno, que tiene lugar cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Carta Política.
- 31 Ver al respecto la Sentencia C-198 del 19 de marzo de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- 32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P. Fabio

Morón Díaz) y C-044 del 30 de enero de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

33 Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 del 15 de abril de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-044 de 2002, ya citada.

34 Artículo 157.

35 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada.

36 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1190 del 15 de noviembre de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería). También se puede consultar la Sentencia C-950 del 5 de septiembre de 2001.

37 Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

38 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada.

39 Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

40 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada..

41 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-008 del 17 de enero de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-809 del 1 de agosto de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

42 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

43 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001.

44 Idem.

45 Artículos 158 y 169 C.P.

46 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 del 11 de julio de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

47 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1488 del 2 de noviembre de 2000 (M.P. Martha

Victoria Sáchica Méndez).

48 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía).

49 Idem.

50 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-333 del 12 de agosto de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-376 de 1995, ya citada, C-282 del 5 de junio de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-922 del 19 de julio de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-1190 de 2001 y C-044 de 2002, ya citadas.

51 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-1488 de 2000, ya citada y C-198 del 19 de marzo de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

52 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-198 del 21 de febrero de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

53 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001, ya citada.

54 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003, ya citada.

55 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-500 del 15 de mayo de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).