

Sentencia No. C-003/96

COMISION ACCIDENTAL-Funciones/INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMACION

La función de la Comisión Accidental a que alude el artículo 161 constitucional, es la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarias de las Cámaras, siempre y cuando éste corresponda al deseo mayoritario de las mismas. Estima la Corte que la Comisión Accidental de Mediación, obrando dentro del ámbito de su competencia constitucional y legal, preparó el texto que sometió a la decisión final en sesión plenaria de cada cámara, aprobación que se dió el día 15 de diciembre de 1993 en la Cámara y en el Senado, según se desprende de los antecedentes legislativos remitidos a esta Corte por el Congreso de la República. No encuentra la Corte Constitucional que el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, quebrante el ordenamiento superior en sus artículos 157 y 161, frente a los cargos formulados, y, por el contrario, su texto fue producto del cumplimiento estricto por parte del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de los mandatos constitucionales que regulan el trámite de las leyes y en particular en lo atinente a las facultades de las Comisiones Accidentales.

Ref.: Proceso No. D-845.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones."

Actor:

Fernando Afanador Nuñez

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 1 de 1996.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Enero dieciocho (18) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano FERNANDO AFANADOR NUÑEZ, promovió demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, a fin de que por esta Corporación se declare inexecutable el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones".

El Magistrado Sustanciador al proveer sobre la admisión, ordenó decretar un período probatorio para que tanto los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, como los Presidentes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de ambas corporaciones legislativas, enviaran con destino al proceso de la referencia, copias de las ponencias, actas de sesiones de comisiones y de las plenarias donde constara la aprobación y discusión del proyecto, al igual que certificaran acerca de la integración de la Comisión Accidental designada para conciliar las diferencias entre el artículo aprobado en ambas Corporaciones, las modificaciones, adiciones o supresiones que a éste fueron propuestas; señalaran así mismo, el quórum deliberatorio que se tuvo en cuenta en la votación del artículo 140 acusado a nivel de sesiones

plenarias y las efectuadas para dar segundo debate al texto definitivo presentado por la Comisión Accidental Conciliadora.

En el mismo proveído, se ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, así como al Presidente del Congreso de la República, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta clase de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

## II. LA NORMA ACUSADA.

La transcripción del artículo que se demanda, se toma textualmente de la publicación oficial de la Ley 100 de 1993, realizada en el Diario Oficial No. 41.148 del jueves veintitrés (23) de diciembre de 1993.

**"LEY 100 DE 1993**

**(diciembre 23)**

**"por la cual se crea el sistema de seguridad social integral**

**y se dictan otras disposiciones**

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

....

CAPITULO IV

DISPOSICIONES FINALES DEL SISTEMA GENERAL

DE PENSIONES

**"ARTICULO 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos.** De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria. Todo sin desconocer los derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según su actividad.

....".

## III. LOS CARGOS FORMULADOS.

A pesar de que el actor no precisa las normas constitucionales que estima vulneradas por la disposición demandada, es fácil deducir que son los artículos 157 y 161 de la Constitución Política.

El demandante estima que el texto definitivo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes, no corresponde al que aparece sancionado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial No. 41.148 de 1993, en donde consta el articulado de la ley en mención. Para sustentar su argumento, compara los textos de la norma en análisis transcritos en las Gacetas del Congreso Nos. 434, 454 y 472 de 1993, y en el Diario Oficial citado.

Agrega, que las Comisiones Accidentales no pueden reemplazar los textos aprobados en las Cámaras, como sucedió en el articulado en discusión. Al respecto, sostiene lo siguiente:

"Como en el mencionado informe (de las Comisiones Accidentales de Mediación Senado y Cámara de Representantes, publicado en el Acta No. 108 de 15 de diciembre de 1993) se dice que el texto publicado en la Gaceta No. 434 es el oficialmente aprobado por la H. Cámara de Representantes -porqué el artículo 140 fué reemplazado por las Comisiones Accidentales? adoptándose en su lugar el que aparece transcrito en la columna 3 de la página 6 de la citada Gaceta 472 -el mismo que sancionó el señor Presidente de la República-, lo cual no era posible a la luz de nuestra Constitución y del Reglamento del Congreso de la República, recordando que la finalidad de las Comisiones Accidentales al tenor de lo dispuesto en el artículo 161 de nuestra Constitución Política y 186 y siguientes de la Ley 05/92 es la de procurar que las dos Cámaras armonicen conjuntamente las posibles diferencias de criterio o de interpretación que puedan derivarse de los textos válidamente aprobados en cada Cámara en su segundo debate, o como lo dice concretamente el artículo 186 citado "... con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto"; luego es claro que no teniendo tales Comisiones la facultad de suplir con sus informes los debates reglamentarios o de modificar los proyectos aprobados y menos para introducir nuevos artículos o para sustituirlos como en caso del citado 140, tal hecho es inconstitucional".

Y se pregunta acerca del mismo tema:

"Podríamos admitir de alguna manera, que la aprobación posterior por el H. Congreso de la República de un informe rendido por las Comisiones Accidentales, convalida cualquier alteración, sustitución o agregación DE FONDO que las citadas comisiones le efectuaren a un proyecto de ley originalmente aprobado en cada Cámara al término del respectivo segundo debate?"

La respuesta es NO si recordamos que una cosa es armonizar un texto semántica y gramaticalmente, y aún jurídicamente, para su debida interpretación y aplicación, que es la verdadera razón de las Comisiones Accidentales, y otra bien distinta, la supresión, modificación o reemplazo -parcial o total- de lo ya aprobado".

#### IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Durante el término de fijación en lista, el ciudadano MAURICIO FAJARDO GOMEZ presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma acusada.

Señala el citado interviniente respecto al artículo acusado, que ante las discrepancias surgidas entre lo votado por cada una de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, en

observancia a lo establecido en los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5a. de 1992, los Presidentes de las Cámaras integraron una Comisión Accidental con el fin de superar las diferencias. Dicha Comisión en el informe correspondiente presentado a las Plenarias de las Cámaras, recomendaron algunas modificaciones al artículo, "que en nada alteraron el núcleo esencial de los artículos originalmente aprobados por cada una de las Cámaras", las cuales fueron aprobadas por las plenarias de esas Cámaras. Y agrega que "ese texto final y definitivo, debidamente aprobado, es el que corresponde a los artículos que fueron sancionados por el Presidente de la República, por lo tanto son los que actualmente rigen sobre el tema en la Ley 100 de 1993".

Por su parte y en relación con las facultades de la Comisión Accidental, señala el mencionado ciudadano que según el artículo 161 de la Constitución, cuando se presenten discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, estas discrepancias serán superadas, de ser posible, por una comisión accidental que se encargará de preparar el nuevo texto, el cual será sometido a decisión final por parte de las plenarias. Ello comprende, la labor consistente en elaborar un nuevo escrito o artículo, el cual, teniendo como punto base o de partida los aspectos sobre los cuales hubo falta de acuerdo entre las plenarias, concilie las dos posiciones.

Sostiene adicionalmente, que constituye jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el que la aprobación dada por las plenarias del Senado y de la Cámara al informe rendido por las comisiones accidentales sí suple el primer debate ante las respectivas comisiones.

Concluye el interviniente, que como consecuencia de lo anterior, debe declararse la exequibilidad del artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante oficio No. DP-099 del 5 de junio de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez manifestó a esta Corporación hallarse impedido para conceptuar dentro del presente proceso "por haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto de la disposición o normatividad acusada y para la expedición de la Ley 100 de 1993 era Senador de la República y por ello miembro del Congreso", razón por la cual, aceptado por la Sala Plena de la Corte el impedimento expresado, se remitió el proceso al señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Bárcenas, quien rindió dentro del término legal el concepto de rigor -concepto No. 711 del 16 de agosto de 1995-, solicitando declarar exequible el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, en la parte acusada.

El representante del Ministerio Público hace un breve repaso al proceso de formación de la Ley 100 de 1993, comenzando su estudio por el primer y segundo debate tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes; luego, señala que ante a las discrepancias presentadas entre lo aprobado en cada una de las Plenarias de Senado y Cámara y con base en lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, así como en los artículos 186 a 189 de la Ley 5a. de 1992, los Presidentes de las Cámaras conformaron las Comisiones Accidentales de Mediación, a fin de superar esas diferencias.

Indica el señor Viceprocurador, que el texto del artículo 140 se modificó por las Comisiones Accidentales con relación al aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes. Y agrega que el informe de las Comisiones Accidentales de Mediación fue aprobado en las Plenarias de cada Cámara, así: en la Cámara de Representantes en reunión realizada el 15 de diciembre de 1993, con el voto afirmativo de 129 representantes, según certificación del

Secretario General (E) de la misma (Gaceta del Congreso No. 472 del 16 de diciembre de 1993); por su parte, en la sesión del Senado se aprobó con el voto favorable de 89 senadores, de conformidad con la constancia del Secretario General del Senado (Gaceta del Congreso No. 463 de 1993).

Señala el citado funcionario, que en la Gaceta del Congreso No. 478 del 24 de diciembre de 1993, obra el texto de la Ley 100 de 1993 sancionada por el Presidente de la República que incluye el artículo 140 en su página 17, cuyo contenido es igual al recomendado por las Comisiones Accidentales y aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara, razón por la cual concluye que la acusación contra el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 carece de fundamento y por lo tanto solicita declarar su exequibilidad.

Respecto de la acusación formulada en el sentido de que las comisiones accidentales no están facultadas para reemplazar textos aprobados en las Cámaras, expresa que según el artículo 161 de la Carta Política, la integración de esas comisiones surge cuando haya diferencias entre las Cámaras respecto de uno o de varios artículos de un proyecto sometido a su consideración y la atribución de ellas es la de preparar un texto que permita superar las discrepancias y someterlo a las Plenarias de cada Cámara.

En el caso objeto de estudio, manifiesta que las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado y Cámara que sesionaron conjuntamente, aprobaron en primer debate el artículo 152, que en su numeral 2o. otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas acerca de pensiones a los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo y para los aviadores civiles.

Luego señala el concepto vicefiscal, que en segundo debate en el Senado de la República se introdujeron algunas modificaciones al articulado, pero se conservó su esencia. Igualmente, que en la Cámara de Representantes el texto aprobado fue igual al del Senado y con base en una proposición radicada bajo el número 310 de 1993 en la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada, se creó un nuevo artículo que fue numerado como el 140, que no figuraba en el articulado aprobado en el Senado. Al respecto, indica lo siguiente:

"Como observamos, la Cámara de Representantes aprobó un nuevo artículo de facultades extraordinarias y se hizo necesaria la creación de comisiones accidentales para conciliar esa diferencia, las cuales también lo aprobaron, introduciéndole algunas reformas.

Se observa pues que existían diferencias en cuanto al articulado aprobado en cada una de las Cámaras y que era necesaria la creación de esas Comisiones, las cuales conciliaron textos y los sometieron a la aprobación en las Plenarias, contando con los quórums deliberatorios y decisorios exigidos".

En ese sentido, expresa que las comisiones accidentales pueden introducir, según lo que ha venido afirmando la Corte Constitucional, reformas o crear nuevos textos en reemplazo de los artículos cuyo contenido es disímil, siempre que obtengan la aprobación requerida en las plenarias y no modifiquen sustancialmente el proyecto o cambien su finalidad.

Por lo expuesto, concluye que las comisiones accidentales actuaron con base en las atribuciones conferidas en el artículo 161 Superior y el Reglamento del Congreso, y lo que es igualmente importante, el nuevo texto de los artículos preparados por esas comisiones y aprobado por las plenarias, no modificó sustancialmente el proyecto ni cambió su finalidad. De esa manera, este cargo adicional no tiene sustento alguno, porque las Comisiones Accidentales sí pueden

reemplazar textos aprobados en las Cámaras.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Primera. La competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada contra el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política.

Es pertinente señalar respecto a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad formulada por el actor contra la Ley 100 de 1993 por vicios de forma, que ésta se publicó el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial No. 41.148 de esa misma fecha, y la demanda materia de examen constitucional se presentó el día 28 de noviembre de 1994; es decir, con anterioridad al vencimiento del término establecido por el numeral 3o. del artículo 242 de la Carta Política para el ejercicio de la acción correspondiente, razón por la cual no había caducado al momento en que se formuló la demanda.

### Segunda. Problema Jurídico.

Observa la Corte que el cargo que se formula, se dirige a que se declare la inconstitucionalidad por vicios de formación en el trámite del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que según el actor, el texto final de la norma aprobada en la Cámara de Representantes no es idéntico al sancionado por el Presidente de la República y que aparece publicado en el Diario Oficial.

Adicionalmente, el demandante señala que las comisiones accidentales no están facultadas para reemplazar textos aprobados en las Cámaras, como sucedió para la aprobación del artículo acusado.

### Tercera. Examen del Cargo.

Teniendo en cuenta que la acusación contra el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 se refiere a vicios en el procedimiento de su formación, es preciso verificar en primer término, cuál fue el trámite que se surtió al respecto en cada una de las Cámaras legislativas en relación con el precepto demandado y de acuerdo con los documentos remitidos por el Congreso de la República y que obran en el expediente.

#### 3.1 Trámite legislativo para la aprobación del artículo 140 de la Ley 100 de 1993.

a) El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, presentó el 29 de septiembre de 1992 a consideración del Congreso de la República, el proyecto de ley "por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social", el cual fue radicado bajo el número 155 de 1992 - Senado y 204 de 1992 - Cámara, cuyo texto aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 87 del jueves 1o. de octubre de 1992.

En el proyecto de ley se incluyó el artículo 19, donde se solicitó expresamente por parte del Presidente de la República, facultades extraordinarias para:

**"Artículo 19. PENSIONES ESPECIALES.** De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas

facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de la publicación de la presente ley, para determinar las actividades que por implicar riesgos especiales para el trabajador, requieren una cotización adicional a cargo del empleador que permita pensionarse en menor tiempo. Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, según cada actividad".

b) Atendiendo la solicitud de trámite de urgencia formulada por el Gobierno Nacional, las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes, celebraron sesiones conjuntas para estudiar en primer debate el proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 100 de 1993. En la Gaceta del Congreso No. 130 del viernes 14 de mayo de 1993, se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 155/92 Senado.

Dichas Comisiones aprobaron en primer debate el texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 281 del jueves 19 de agosto de 1993 (página 23). Allí el artículo mencionado - sobre facultades extraordinarias-, se consigna de la siguiente manera:

**"Artículo 152. Facultades Extraordinarias.**

(...)

2. Determinar, atendiendo criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación al número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, según cada actividad.

(...)"

c) Posteriormente, se dió el segundo debate en el Senado de la República, donde después del respectivo debate, fue aprobado el día 10 de noviembre de 1993 el texto definitivo del proyecto, según consta en la Gaceta del Congreso No. 397 del 16 de noviembre de 1993.

La citada facultad fue aprobada en su esencia, con algunas modificaciones, como se lee a continuación (se subrayan los cambios):

**"Artículo 152. Facultades Extraordinarias.**

(...)

2. Determinar, atendiendo criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos **y en todo caso serán menos exigentes**. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles, **los periodistas con tarjeta profesional y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria.**

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador **y el trabajador**, según cada actividad.

(....)".

d) Luego se surtió el segundo debate en la Cámara de Representantes, donde se aprobó el texto final del proyecto de ley, según aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 del viernes 3 de diciembre de 1993 (página 17), incluyendo el artículo de facultades extraordinarias, cuyo contenido en lo pertinente, es el siguiente (se subrayan las modificaciones al texto original):

**"Artículo 139. Facultades Extraordinarias.**

(....)

2. Determinar, atendiendo criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación al número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirá por las disposiciones previstas **en esta Ley**, sin desconocer derechos adquiridos **y en todo caso serán menos exigentes**. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles, **los periodistas con tarjeta profesional y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria.**

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador **y trabajador**, según cada actividad.

(....)".

De esa forma se aprobó el mismo texto que en el Senado de la República, el cual corresponde al artículo 152.2.

Debe observarse que durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, se puso a consideración de la Plenaria la proposición No. 310 del 2 de diciembre de 1993, publicada en la Gaceta del Congreso No. 454 del martes 14 de diciembre de 1993, página 19, Acta No. 103, y cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 140. Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria.** Revístase al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, de precisas facultades extraordinarias, para establecer el régimen de pensiones de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria, sin desconocer derechos adquiridos".

e) Ante las discrepancias surgidas entre lo que fue aprobado por las Plenarias de Cámara y Senado, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, así como por los artículos 186 a 189 del Reglamento del Congreso, los Presidentes de las Cámaras decidieron integrar una Comisión Accidental de Mediación con el objeto de superar dichas diferencias.

El informe rendido por la Comisión Accidental recomendó en su numeral 6o., publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 472 del 16 de diciembre de 1993 y 463 del 15 de diciembre de 1993, lo siguiente:



"Realizado el análisis de los artículos que presentaron discrepancias y superadas éstas, las Comisiones accidentales han llegado a los acuerdos consignados en el presente informe, y que se refieren a continuación:

(...)

6. Someter a la aprobación de las plenarias de Senado y Cámara los siguientes artículos, cuyos textos fueron conciliados por esta Comisión Accidental:

(...)

**Artículo 140.- (Nuevo Cámara de Representantes). Actividades de alto riesgo de los servidores públicos.**

De conformidad con la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad".

(....)

**"Artículo 152 (Senado), 139 (Cámara de Representantes). Facultades Extraordinarias.**

Este artículo somete a consideración de las Cámaras, el texto siguiente para los numerales 1, 2 y 9, así como la supresión del numeral 12 aprobado por la Plenaria de Cámara.

(...)

2. Determinar atendiendo criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y trabajador, según cada actividad.

(....)".

De lo aprobado en segundo debate en las Cámaras, se infiere que:

1o. En relación con el artículo 152, se suprimieron las expresiones "y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria", contenido en el numeral 2o..

2o. Por su parte, el texto del artículo 140 se modificó respecto al aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes, ampliando las facultades extraordinarias a todos los servidores

públicos que desarrollen actividades de alto riesgo.

f) Las recomendaciones formuladas por la Comisión Accidental de Mediación a las Plenarias de las Cámaras, fueron aprobadas de la siguiente manera:

1o. Por la Cámara de Representantes en sesión celebrada el 15 de diciembre de 1993 con el voto favorable de 129 representantes, según certificación del Secretario General (E) de la misma Corporación, que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 472 del 16 de diciembre de 1993, páginas 3 y 11.

2o. Por el Senado de la República en sesión del 15 de diciembre de 1993, con el voto favorable de 89 senadores, de conformidad con la constancia del Secretario General de esa célula legislativa -Acta No. 44-, publicada en la Gaceta del Congreso No. 463 del 15 de diciembre de 1993, páginas 3 y 11.

Al respecto, es pertinente transcribir lo expresado en la certificación remitida a esta Corporación por el Secretario General del Senado de la República el 4 de abril de 1995, según el cual:

**"Que el artículo 140 del proyecto de ley 155/92 Senado aparece conciliado por la Comisión Accidental de Mediación,** como consta en la Gaceta del Congreso Año II Número 463/93, donde aparece publicada el Acta de sesión ordinaria 44 del día 15 de diciembre de 1993 (páginas 3-11).

Que el mencionado Informe de la Comisión de Mediación para conciliar los textos aprobados en las Cámaras, fue votado con un quórum deliberatorio y decisorio de 89 H. Senadores, cero (0) en contra y cero (0) en blanco".

g) Finalmente, en la Gaceta del Congreso No. 478 del viernes 24 de diciembre de 1993, se publicó el texto de la Ley 100 de 1993, que incluye el artículo 140 -ahora acusado-, cuyo contenido es el mismo que fue recomendado por la Comisión Accidental de Mediación y aprobado por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Examinado lo anterior, concluye la Corporación que la acusación formulada contra el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 carece de fundamento por no haberse desconocido en su tramitación las normas constitucionales consignados en los artículos 157 y 161, razón por la cual se declarará su exequibilidad, como así se ordenará en la parte resolutive de esta providencia.

### 3.2 Examen de las atribuciones constitucionales de las Comisiones Accidentales.

3.2.1 En lo que hace referencia al cargo esgrimido por el demandante, según el cual la Comisión Accidental de Mediación integrada para resolver las diferencias surgidas durante la aprobación en primer debate del articulado de la Ley 100 de 1993, no tenía facultad constitucional ni legal para suplir con sus informes los debates reglamentarios, ni para modificar los proyectos aprobados y menos aún, para introducir nuevos artículos o para sustituirlos como en el caso del artículo 140, lo que a su juicio es inconstitucional, cabe hacer las siguientes observaciones:

**3.2.2** El artículo 161 de la Carta Política de 1991 dispone que "Cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto". No hay duda de que la disposición mencionada está dirigida a imprimir

mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes.

3.2.3 Ahora bien, en relación con las atribuciones de las Comisiones Accidentales, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Corporación, señalando en sentencia No. C-167 de 1993, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz, que:

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

Dichas "discrepancias" deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las Plenarias de cada Cámara, como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo mas dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley.

....

Atendiendo el contenido del artículo 161 Superior, las Cámaras legislativas están autorizadas para integrar comisiones accidentales cuando exista diferencia entre el texto de un proyecto de Ley aprobado en la plenaria de una Cámara frente al aprobado en la plenaria de la otra.

**Comisión que debe reunirse conjuntamente con el fin de adoptar una norma que se adecúe al querer mayoritario de los miembros de una y otra Cámara. Esta decisión igualmente debe ser considerada y aprobada en sesión plenaria en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes**" (negritas y subrayas fuera de texto).

La función de la Comisión Accidental a que alude el artículo 161 constitucional, es la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarias de las Cámaras, siempre y cuando éste corresponda al deseo mayoritario de las mismas.

En efecto, de acuerdo al artículo ibídem, para que se pueda integrar la Comisión Accidental a que allí se alude, es requisito indispensable que entre los proyectos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras legislativas existan "discrepancias" entre uno o varios de los artículos que lo conforman, como sucedió en el presente asunto con el artículo 140, cuyos textos aprobados en Cámara y Senado diferían sustancialmente.

**3.2.4** De otra parte, y como se expresó en la sentencia transcrita, "tampoco se infringe el artículo 165 del Estatuto Máximo que exige la aprobación del proyecto de ley en primer debate en la Comisión correspondiente de cada Cámara, como en la plenaria de las mismas, por cuanto la comisión accidental conjunta a que alude el artículo 161 de la Constitución Política, reemplaza a la Comisión permanente constitucional en la discusión y aprobación de la norma nueva que sustituye aquella sobre la cual se presentó discrepancia en las Cámaras. Además, cabe advertir que el nuevo texto debe ser igualmente discutido y aprobado en las Plenarias del Senado y de la Cámara, cumpliendo así los debates respectivos".

Finalmente y sobre este punto, es pertinente destacar lo expuesto por esta Corporación en la sentencia No. C-376 del 24 de agosto de 1995, MP. Dr. Jorge Arango Mejía, en la que se indicó respecto del artículo 161 constitucional, lo siguiente:

"Los artículos de un proyecto de ley aprobado por las cámaras, que solamente figuren en el texto aprobado en segundo debate por una de las cámaras, constituyen discrepancias respecto del proyecto, que dan lugar, a la aplicación del artículo 161. Como éste prevé expresamente la

**REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE** en cada una de las cámaras, al aprobar éstas un texto único del proyecto, preparado por las comisiones accidentales, queda cumplido el requisito de la aprobación en **SEGUNDO DEBATE** del texto único del proyecto. Un texto igual del proyecto ha sido, por esta vía del artículo 161 de la Constitución, aprobado en segundo debate por la Cámara y el Senado.

No sería sensato exigir que siempre los **proyectos de ley** aprobados **en principio** en segundo debate por las dos cámaras constaran de los mismos artículos, y que las discrepancias a que se refiere el artículo 161 de la Constitución fueran solamente de forma, de redacción, de estilo. Esta exigencia sería especialmente ilógica en tratándose de proyectos que constan de muchos artículos. Piénsese, por ejemplo, en un proyecto de código: ¿cómo pretender que algunos artículos que una de las cámaras aprobó inicialmente en segundo debate, no puedan ser modificados o suprimidos por la otra, también en segundo debate? Esos artículos que una cámara ha aprobado en segundo debate y que la otra no ha considerado o ha negado, constituyen las discrepancias respecto del proyecto, discrepancias que prevé el artículo 161 de la Constitución y que explican la **REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE**.

Hay que hacer, sin embargo, una aclaración que no quita ni pone rey a lo hasta ahora dicho. La aclaración se refiere a la forma como se hizo la aprobación del actual artículo 248, en la **REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE**, el 15 de diciembre de 1993.

Las comisiones accidentales llegaron a los acuerdos que constan en el informe de fecha 14 de diciembre de 1993. Este informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso, No. 472 de diciembre 16 de 1993.

El informe mencionado se sometió a la consideración de las dos cámaras, como ya se dijo, y fue aprobado con el quórum y la mayoría necesarios".

3.2.5 Ahora bien, el artículo 160 de la Carta Política faculta a las plenarias de las cámaras para introducir a los proyectos de ley durante el segundo debate, "las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias".

Por su parte y como ya se indicó, a las Comisiones Accidentales previstas en el artículo 161 ibídem, les corresponde preparar un texto que concilie las diferencias que surgieren entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, para que éste sea sometido a decisión final en la plenaria de cada una de ellas.

**3.2.6** El artículo 140 de la Ley 100 de 1993, fue primero aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes como artículo nuevo (en virtud de la proposición No. 310 del 2 de diciembre de 1993); luego aprobado en la sesión del 3 de diciembre de 1993 (Gaceta del Congreso No. 434 de 1993), y finalmente, se convirtió en el artículo 140, titulado "Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria", lo cual involucraba una discrepancia frente al respectivo texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República (Gaceta del Congreso No. 397 de 16 de noviembre de 1993), que no lo incluía.

En este orden de ideas, estima la Corte que la Comisión Accidental de Mediación, obrando dentro del ámbito de su competencia constitucional y legal -artículo 161 de la CP. y artículos 186 a 189 de la Ley 5a. de 1992-, preparó el texto que sometió a la decisión final en sesión plenaria de cada cámara, aprobación que se dió el día 15 de diciembre de 1993 en la Cámara y en el Senado, según se desprende de los antecedentes legislativos remitidos a esta Corte por el Congreso de la República.

**3.2.7** Finalmente, no sobra resaltar lo expresado al respecto por el señor Viceprocurador General de la Nación, para quien "sí existían diferencias en cuanto al articulado aprobado en cada una de las Cámaras y era necesaria la creación de esas Comisiones, las cuales conciliaron textos y los sometieron a la aprobación en las Plenarias, contando con los quorums deliberatorios y decisorios exigidos".

Y agregó que, "en el presente asunto, las comisiones accidentales actuaron con base en las atribuciones conferidas en el artículo 161 superior y el Reglamento del Congreso, y lo que es igualmente importante, el nuevo texto de los artículos preparados por esas comisiones y aprobado por las plenarias no modificó sustancialmente el Proyecto ni cambió su finalidad. Por lo expuesto, observa el Despacho que este cargo adicional no tiene sustento alguno, porque las Comisiones Accidentales sí pueden reemplazar textos aprobados en las Cámaras".

#### Cuarta. Conclusión.

Con fundamento en lo expresado, no encuentra la Corte Constitucional que el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, quebrante el ordenamiento superior en sus artículos 157 y 161, frente a los cargos formulados, y, por el contrario, su texto fue producto del cumplimiento estricto por parte del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de los mandatos constitucionales que regulan el trámite de las leyes y en particular en lo atinente a las facultades de las Comisiones Accidentales.

#### VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA  
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL  
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ  
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ  
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA  
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO  
Magistrado

FABIO MORON DIAZ  
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

