

PROYECTO DE LEY.

“Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos a la Ley 5 de 1992, sobre el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación.”

Bogotá, Septiembre 9 de 2008.

GERMÁN VARÓN COTRINO.

Honorable Presidente
Cámara de Representantes

Ref. Proyecto de Ley “Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos a la Ley 5 de 1992, sobre el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación.”

Respetado Señor Presidente,

Por medio de la presente, solicito se dé trámite al Proyecto de Ley de la referencia, cuyo objetivo, justificación y articulado, expongo a continuación.

1- Objetivo:

El Objetivo del presente Proyecto de Ley, es consagrar en normas generales de rango legal las subreglas constitucionales desarrolladas y aplicadas en forma reiterada y consistente por la Corte Constitucional, en relación con el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el propósito de aclarar la forma como se debe adelantar tal parte del proceso legislativo y evitar futuras declaratorias de inexequibilidad de leyes aprobadas, por desconocimiento de las reglas procedimentales que al respecto ha fijado la Corte Constitucional.

2- Justificación:

La posibilidad de constituir Comisiones Accidentales de Conciliación, fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por la Constitución de 1991, como un mecanismo pensado para flexibilizar el procedimiento de adopción de las leyes, puesto que tal disposición crea una instancia que permite armonizar los textos divergentes aprobados por cada una de las Cámaras, sin que se tenga que

repetirse la totalidad del trámite del Proyecto de Ley que busca ser aprobado en el Congreso de la República.

Anteriormente bajo la vigencia de la Constitución de 1886, la doctrina y la jurisprudencia entendieron que un proyecto debía tener idéntico contenido en sus cuatro debates, lo cual dificultaba la aprobación de las leyes, pues se obligaba a rehacer todo el trámite ante cambios menores.

Con el propósito de superar tal inflexibilidad, se aprobó el actual artículo 161 de la Constitución, que textualmente dice: “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”

Como se puede corroborar, el propósito de la disposición fue el de imprimirle mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes, de manera que no se tuviera que repetir la totalidad del trámite de un Proyecto de Ley cuando surgieran discrepancias entre ambas Cámaras.

En palabras de la Corte Constitucional: “con el fin de superar el esquema consagrado en la anterior Carta Política, que exigía que durante los cuatro debates parlamentarios los proyectos de ley guardaran estricta identidad, en la Constitución de 1991 se decidió relativizar dicho principio entregando a los congresistas la facultad de introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones o supresiones que juzguen necesarias, siempre y cuando guarden coherencia y se refieran a la materia o contenido mismo del proyecto que se está discutiendo.”¹

El artículo constitucional fue después desarrollado por la Ley 5 de 1992, artículos 186-189, de una manera muy general, regulación que se ha venido aplicando durante los últimos 15 años. Sin embargo, en la aplicación de las normas han surgido varios problemas que ha tenido que enfrentar la Corte Constitucional, quien a través de sentencias de constitucionalidad se ha visto forzada a declarar la inconstitucionalidad de algunos apartes de leyes por vicios de procedimiento que surgen ante la actuación irregular de las Comisiones Accidentales de Conciliación.

Entre los errores frecuentes se encuentran, por ejemplo, conciliar diferencias irrelevantes por problemas gramaticales o de transcripción, cambiar la integración de las Comisiones Accidentales luego de haber sido ordenada su conformación, desconocer los principios de identidad y consecutividad que las Comisiones

¹ **Corte Constitucional.** Sentencia C-198/02 (MP: Clara Inés Vargas)

Accidentales de Conciliación están obligadas a acatar,² incluir artículos nuevos que no han sido debatidos ni aprobados por las comisiones o cuya materia no ha sido abordada por las dos plenarios, incluir textos implícitos o indeterminados aunque determinables, etc.

Es por eso que proponemos un articulado que modifique y adicione los artículos que actualmente regulan el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación, con base en las subreglas que al respecto ha elaborado la Corte Constitucional, y que se encuentran principalmente en las Sentencias C-282/97 (MP: José Gregorio Hernández), C-557/00 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa), C-371/00 (MP: Carlos Gaviria Díaz), C-737/01 (MP: Eduardo Montealegre Lynett), C-760/01 (MP: Marco Gerardo Monroy y Manuel José Cepeda), C-198/02 (MP: Clara Inés Vargas), C-1152/03 (MP: Jaime Córdoba Triviño), C-292/03 (MP: Eduardo Montealegre), C-551/03 (MP: Eduardo Montealegre), C-1147/03 (MP: Rodrigo Escobar Gil), C-797/04 (MP: Jaime Córdoba Triviño), C-307/04 (MP: Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Alfredo Beltrán), C-313/04 (MP: Jaime Córdoba Triviño), C-724/04 (MP: Clara Inés Vargas), C-305/04 (MP: Marco Gerardo Monroy), C-307/04 (MP: Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Alfredo Beltrán.), C-208/05 (MP: Clara Inés Vargas) y C-1040/05 (MP: Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Gerardo Monroy, Humberto Antonio Sierra, Álvaro Tafur, Clara Inés Vargas.)

Dichas Sentencias, fueron seleccionadas de un universo de 36 sentencias originalmente consultadas, que incorporan los pronunciamientos más importantes de la Corte Constitucional en la materia.

A continuación se explicará la inclusión de cada una de las modificaciones y adiciones al actual articulado que regula la creación y el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación. El artículo 186 actualmente ordena la integración de Comisiones Accidentales de Conciliación con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Mi propuesta es que se adicione para aclarar tres cosas. Primero, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las comisiones solo se podrán conformar para conciliar diferencias relevantes o verdaderos desacuerdos entre los textos aprobados por una y otra Cámara, es decir, que no se podrán conformar para resolver problemas de transcripción o gramaticales, que en nada inciden en el contenido material de la norma. Lo anterior evitaría que con el pretexto de resolver problemas sencillos, se conformen comisiones de conciliación, que terminen

² La Corte Constitucional ha destacado que “las Comisiones de Conciliación deben ajustar su actuación a los principios de identidad y consecutividad, en el sentido que no pueden modificar o alterar la esencia de un proyecto ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias.” (**Corte Constitucional. Sentencia C-1040/05** MP: Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Gerardo Monroy, Humberto Antonio Sierra, Álvaro Tafur, Clara Inés Vargas.

modificando un artículo donde no existen diferencias relevantes, sin tener la facultad para hacerlo.

Segundo, que en el momento en que las mesas directivas ordenen la conformación de una Comisión Accidental de Conciliación, deberán dejar constancia por escrito e informar públicamente en las sesiones de Plenaria, sobre los artículos específicos del Proyecto de Ley que van a ser objeto de conciliación y las razones por las cuales cada uno de ellos va a ser conciliado. Lo anterior, permitiría controlar que los artículos sobre los cuales se va a surtir la conciliación presenten verdaderas discrepancias y nos permitiría a todos realizar un seguimiento más preciso e informado sobre los acuerdos alcanzados en los artículos seleccionados, ya que en ocasiones, especialmente cuando las leyes son muy extensas, es muy difícil llevar a cabo un control cuidadoso, pues no es fácil determinar, ni siquiera, cuales artículos fueron objeto de conciliación y cuales no.

Tercero, es indispensable aclarar las ocasiones en las cuales pueden surgir discrepancias y las reglas que al respecto ha fijado la Corte Constitucional. Según el máximo tribunal, las discrepancias podrán surgir, entre otros casos, cuando 1) una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, 2) una de las Cámaras aprueba un artículo nuevo, y 3) el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra Cámara.

Es comúnmente sabido, que las discrepancias objeto del trabajo realizado por las Comisiones Accidentales de Conciliación, surgen cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra Cámara o cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra. Sin embargo, no es tan claro si las Comisiones Accidentales de Conciliación están facultadas para tomar en consideración un artículo nuevo que apruebe una de las Cámaras. En éste último caso, la Corte Constitucional ha reiterado que lo anterior solo es posible cuando se cumplen tres requisitos. El primero de ellos, se relaciona con lo dispuesto para el efecto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992, de acuerdo con el cual, las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. En ese sentido, en relación con las Comisiones Accidentales de Conciliación, la Corte ha considerado que no pueden conocer artículos nuevos aprobados únicamente una de las Cámaras, a menos que los artículos hayan sido previamente debatidos y aprobados en las comisiones. Los siguientes dos requisitos, se cumplen si el asunto sobre el que versa el artículo tiene relación material con el asunto general del proyecto de ley, es decir, si cumple con el requisito de unidad de materia previsto en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 y si el asunto o materia a que se refiere el artículo ha sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente, lo cual tiene que ver con la obligación de cumplir lo que la Corte ha llamado el principio de identidad, que ha definido como la obligación de que el articulado aprobado en todos los debates guarde relación temática entre sí, es decir, que las diferencias entre los textos que se concilien deben obedecer a precisiones técnicas, opciones y alternativas que

giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.

Por otra parte, el artículo 187 regula actualmente la composición de las Comisiones Accidentales de Conciliación, ordenando que sean conformadas por los miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. Mi propuesta, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es que se ordene que las mesas directivas deban dejar constancia de los nombres de los integrantes de las Comisiones Accidentales de Conciliación desde el momento en que ordenen su conformación, de manera que posteriormente no se pueda modificar la composición de las Comisiones Accidentales de Conciliación. Lo anterior evitaría que a futuro se vuelvan a presentar casos como los ocurridos en el pasado, donde las mesas directivas nombran una comisión de conciliación y ante la presión de grupos organizados a quienes no les conviene la forma como fueron integradas, deciden modificarlas antes de que rindan su informe.

Adicionalmente, propongo incluir un artículo nuevo – 187A - donde se incluyan las disposiciones más importantes sobre los principios de identidad y de consecutividad que ha elaborado la Corte, y que las Comisiones Accidentales de Conciliación están obligadas a respetar, cuyo desconocimiento acarrea en la práctica la mayor cantidad de declaratorias de inexecutable de leyes. Como se dijo anteriormente, el principio de identidad exige que el articulado aprobado en todos los debates, guarde relación temática entre si. Por su parte, de acuerdo con el principio de consecutividad, sólo pueden ser parte de una ley los temas que han sido discutidos de manera sucesiva y aprobados en todas las instancias legislativas reglamentarias.

En ese orden de ideas, propongo que en un artículo nuevo se diga que las Comisiones Accidentales de Conciliación, están obligadas a respetar los principios de identidad y consecutividad, en el sentido en que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias. Lo anterior aclararía, que las diferencias entre los textos que se concilien deben obedecer a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.

El artículo 188 regula actualmente lo relacionado con el informe que deben presentar las Comisiones Accidentales de Conciliación. En dicho artículo, propongo incluir que en las actas de conciliación se deben transcribir todos los artículos que forman parte del Proyecto de Ley que será nuevamente sometido a consideración de ambas Cámaras, señalando en la motivación cuáles de ellos fueron objeto de conciliación por orden de la mesa directiva, los motivos de discrepancia para cada uno de ellos y la justificación del acuerdo alcanzado en la Comisión para zanjar las

diferencias. Lo anterior, facilitaría enormemente el seguimiento y control que debemos realizar a los acuerdos alcanzados por las Comisiones Accidentales de Conciliación.

Adicionalmente, propongo aclarar que el Congreso no podrá aprobar un acta de conciliación que contenga textos de ley implícitos o indeterminados aunque determinables, con el propósito de evitar que a futuro se presenten nuevamente situaciones en las que, por ejemplo, se decida que el texto conciliado será aquel que prefiriera el gobierno, lo cual ha dado lugar a declaratorias previas de inexequibilidad.

Finalmente, propongo incluir un nuevo artículo – 188A – que aclare algunas reglas que facilitarían el debate y la votación de los informes de conciliación. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando se someta a consideración de las Cámaras los informes de conciliación, las plenarias deben debatir y votar la aprobación o improbación del informe, no siendo posible discutir ni introducir modificaciones, sustituciones, adiciones o supresiones al Proyecto de Ley. Lo anterior evitaría las frecuentes confusiones en ese sentido.

Cordialmente,

LILIANA BARÓN CABALLERO
Representante del Casanare.

ZAMIR EDUARDO SILVA AMIN
Representante por Boyacá.

CLARA ISABEL PINILLOS ABOZAGLO
Representante por Cundinamarca.

PROYECTO DE LEY No.

“Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos a la Ley 5 de 1992, sobre el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación.”

ARTÍCULO PRIMERO: El artículo 186 de la ley 5 de 1992 quedará de la siguiente manera:

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

Las Comisiones solo se podrán conformar para conciliar diferencias relevantes o verdaderos desacuerdos entre los textos aprobados por una y otra Cámara. No se podrán conformar para resolver problemas de transcripción o gramaticales, que en nada inciden en el contenido material de la norma.

En el momento en que las mesas directivas ordenen la conformación de una Comisión Accidental de Conciliación, deberán dejar constancia por escrito e informar públicamente en las sesiones de Plenaria, sobre los artículos específicos del Proyecto de Ley que van a ser objeto de conciliación y las razones por las cuales cada uno de ellos va ha ser conciliado.

Las discrepancias podrán surgir, entre otros casos, cuando 1) Una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, 2) una de las Cámaras aprueba un artículo nuevo, y 3) el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra Cámara.

Tratándose de la aprobación de un artículo nuevo por una de las Cámaras, para que pueda ser considerado por la Comisión Accidental de Conciliación, es necesario que haya ocurrido alguno de los siguientes hechos: 1) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; 2) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; 3) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Artículo 187 de la ley 5 de 1992 quedará de la siguiente manera:

ARTICULO 187. Modificado por la Ley 974 de 2005, artículo 17. *Composición:* Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones

Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.

En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.

Las Mesas Directivas dejarán constancia de los nombres de los integrantes de las Comisiones Accidentales de Conciliación desde el momento en que ordenen su conformación. Hecha la constancia, no se podrá modificar la composición de las Comisiones Accidentales de Conciliación.

ARTÍCULO TERCERO: Se adiciona el siguiente artículo a la ley 5 de 1992:

ARTÍCULO 187A. *Principios de identidad y consecutividad:* Las Comisiones Accidentales de Conciliación, están obligadas a respetar los principios de identidad y consecutividad, en el sentido en que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias.

Las diferencias entre los textos que se concilien deben obedecer a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.

Las Comisiones Accidentales de Conciliación no podrán abordar el estudio de textos que no fueron considerados por las Cámaras en los debates reglamentarios, ni podrán llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de determinada materia durante los debates que se hayan surtido.

ARTÍCULO CUARTO: El artículo 188 de la ley 5 de 1992 quedará de la siguiente manera:

ARTICULO 188. *Informes y plazos:* Las Comisiones Accidentales de Conciliación, prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

En las Actas de Conciliación se deberán transcribir todos los artículos que forman parte del Proyecto de Ley que será nuevamente sometido a consideración de ambas Cámaras, señalando en la motivación cuáles de ellos fueron objeto de conciliación por orden de la mesa directiva, los motivos de discrepancia para cada uno de ellos y la justificación del acuerdo alcanzado en la Comisión para zanjar las diferencias. El Congreso no podrá aprobar un acta de conciliación que contenga textos de ley implícitos o indeterminados aunque determinables.

ARTÍCULO QUINTO: Se adiciona el siguiente artículo a la ley 5 de 1992:

ARTÍCULO 188A. *Debate y votación de los informes de conciliación:* Cuando se someta a consideración de las Cámaras los informes de conciliación, las plenarias deben debatir y votar la aprobación o improbación del informe. No habrá lugar para discutir ni introducir modificaciones, sustituciones, adiciones o supresiones al Proyecto de Ley.

Antes de aprobar el informe de conciliación se debe garantizar el derecho de los miembros de las Cámaras a intervenir para presentar sus opiniones y posiciones de frente al texto conciliado, previo al proceso de votación.

ARTÍCULO SEXTO: La presente ley rige a partir de su promulgación en el DIARIO OFICIAL y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

LILIANA BARÓN CABALLERO
Representante del Casanare.

ZAMIR EDUARDO SILVA AMIN
Representante por Boyacá.

CLARA ISABEL PINILLOS ABOZAGLO
Representante por Cundinamarca.