

Sentencia C-1056/03

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

LEY-Normas constitucionales sobre su formación

LEY-Trascendencia jurídica en un régimen democrático

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Publicación del proyecto de ley

PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate

COMISIONES PERMANENTES-Deber de rendir informe

REGLAMENTO DEL CONGRESO-Autorización para iniciar primer debate

PROYECTO DE LEY-Discusión o debate

PROYECTO DE LEY-Votación

PROYECTO DE LEY-Modificación, adición o supresión

PROYECTO DE LEY-Aprobación o improbación

PROYECTO DE LEY-Sanción presidencial

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Concepto

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Fin

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y CONTINUIDAD-
Modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley no puede constituir “enmienda total”

Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate.

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Vulneración

En el trámite que en el Congreso de la República se le dio a los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003, se incurrió en trasgresión del artículo 157 de la Carta Política, así como de lo preceptuado en la Ley 5 de 1992 (artículos 157, 158, 164 y 167, especialmente), mediante la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. En efecto, ninguno de los cuatro artículos acabados de citar cumplió con el principio de consecutividad en la aprobación de las Leyes que establece el citado artículo 157 de la Constitución, cuyo cumplimiento no puede quedar jamás al arbitrio de los miembros del Congreso, ni a la apreciación de momentáneas circunstancias sobre el número de asistentes a las Comisiones del Congreso.

COMISIONES DEL CONGRESO-Imposibilidad de presentar un artículo como nuevo cuando ya fue discutido pero no votado

LEY-Observancia estricta del procedimiento previsto en la Constitución para su formación

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

DEBATE-Proposiciones modificatorias aditivas o supresiones deben ser objeto de discusión, debate y votación

DEBATE-Hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud

Referencia: expediente D-4500

Demandante: Hernán Barrero Bravo

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Hernán Barrero Bravo demandó los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”.

2. Mediante Auto del 12 de marzo de 2003, la Corte admitió la demanda contra los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003.

3. Presentado a consideración de la Sala proyecto de sentencia por el magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente y en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión de 11 de noviembre de 2003, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Alfredo Beltrán Sierra.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación se transcriben los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 demandados en el presente proceso:

Ley 797 de 2003

por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Artículo 11. *Requisitos para obtener la pensión de invalidez.* Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. *Invalidez causada por enfermedad:* Que haya cotizado 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. *Invalidez causada por accidente:* Que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

Parágrafo. Los menores de 20 años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

(...)

Artículo 17. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar el régimen pensional del Presidente de la República.

En desarrollo de estas facultades, se autoriza al Presidente de la República para modificar el Ingreso Base de Cotización, la tasa de cotización, el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de vejez, la edad para acceder a la pensión de vejez, el número de semanas de cotización, el régimen de transición, las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las personas que pueden acceder a la sustitución pensional y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.

3. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

Artículo 18. Se modifica el inciso segundo, se modifica el inciso quinto y se adiciona el parágrafo 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a) Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;

b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

(...)

Artículo 21. Adiciónese el artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo.

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos - ley 1282 y 1283 de 1994, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal

forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

Artículo 22. A partir de la vigencia de la presente ley quien devengue una mesada pensional de hasta 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes solo pagarán el 50% de las cuotas moderadoras y los copagos a que están obligados.

Artículo 23. Se adiciona el párrafo 2° del artículo 115 de la Ley 100 de 1993

Parágrafo 2°. Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la ley 549 de 1999 aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores con la previa autorización.

III. LA DEMANDA.

El demandante acusa la inconstitucionalidad los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, que regulan los requisitos para obtener la pensión de invalidez, el otorgamiento de facultades extraordinarias para reformar los regímenes pensionales del Presidente, de trabajadores en actividades de alto riesgo, de las Fuerzas Militares, de la Policía y del DAS, la modificación al régimen de transición para acceder la pensión de vejez, el plazo para las empresas privadas para cumplir con la obligación de las empresas del sector privado de trasladar el cálculo actuarial, la reducción al 50% del pago de cuotas moderadoras para pensionados que devenguen mesadas pensionales de hasta 3 salarios mínimos legales mensuales y el límite máximo de 50% para el uso de los recursos del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales, respectivamente. Para el demandante tales disposiciones fueron expedidas desconociendo el trámite constitucional para la adopción de leyes señalado en los artículos 157, 160 y 161 de la Carta. La inconstitucionalidad alegada la sustenta de la siguiente manera.

En primer lugar, según el actor, los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 no surtieron el primer debate en Comisiones. Luego de recordar el trámite

seguido por el proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 797 de 2003, transcribe la constancia dejada por el representante a la Cámara Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas ¹ en la que señala “la forma irreglamentaria como se estaba aprobando la reforma pensional.” Posteriormente, compara los textos aprobados en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y constata que los artículos demandados no fueron considerados ni votados en primer debate.

También transcribe la constancia dejada por el coordinador ponente de la Cámara de Representantes Manuel Enríquez Rosero, en relación con los artículos presentados por el gobierno en el proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso No. 350 del 23 de agosto de 2002, según la cual “para la ponencia de segundo debate serían discutidos los siguientes artículos: 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37.” Para el demandante, esta constancia confunde “considerar un artículo”, con el concepto de “debate del mismo” en las comisiones o en las plenarias de las Cámaras, cuando en realidad estaba señalando que tales textos no habían sido objeto de debate o de aprobación en las sesiones conjuntas.

Concluye el actor que “los artículos demandados no cumplieron con su trámite a nivel de comisión constitucional, sino que fueron el fruto *i.-* de comisiones accidentales constituidas por la plenaria de la Cámara y del Senado, *ii.-* fueron aprobados únicamente en una de las plenarias y no en la otra, y finalmente, *iii.-* no fueron aprobados en ninguna de las dos plenarias, (...).”

En segundo lugar, indica el actor que ante las “discrepancias” que se presentaban entre los textos aprobados por las Comisiones conjuntas y por las Plenarias de las Cámaras, se debió haber dado aplicación al artículo 160 de la Carta, que indica que los asuntos nuevos o no aprobados o negados en las comisiones permanentes respectivas, pero aprobados por las Plenarias, obligan a que la Comisión respectiva reconsidere la novedad y decida si la aprueba o no. Según el demandante, como el ponente no consignó la totalidad de las propuestas consideradas por las comisiones conjuntas ni las razones que determinaron su rechazo, se imposibilitó a las Comisiones respectivas considerar estas novedades. Esta irregularidad, a su juicio, constituye una violación del principio de consecutividad.

En tercer lugar, considera el demandante que como los artículos cuestionados no cumplieron los debates reglamentarios, y no habían sido considerados, estudiados ni votados en primer debate, las comisiones de conciliación no podían darles vida, ni conciliar discrepancias inexistentes, como quiera que su competencia se limita a encontrar un texto de consenso que resuelva las diferencias entre los realmente textos aprobados por una y otra Cámara.

IV. INTERVENCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL.

¹ Gaceta del Congreso No.43 del 5 de febrero de 2003, pag 26.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Jaime Romero Mayor, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino dentro del término previsto para ello, para solicitar que los artículos 11, 17, 18, 21, 22, y 23 de la Ley 797 de 2003 sean declarados exequibles. Las razones de su solicitud se resumen a continuación.

El interviniente rechaza el primer cargo planteado por el actor sobre la supuesta invalidez de la introducción de una enmienda que corresponde a un artículo negado en Comisión en primer debate, la cual, según el demandante, desconoce la obligación de que los proyectos de ley sean aprobados en cuatro debates.

Para el apoderado del Ministerio, la jurisprudencia de la Corte Constitucional avala una interpretación de las normas de la Ley 5 de 1992 sobre la introducción de artículos nuevos por las Plenarias, según la cual este tipo de novedad no obliga a la devolución del proyecto a la Comisión respectiva para su aprobación, si tales modificaciones hacen referencia a la materia que se viene discutiendo. Como sustento de su afirmación cita las sentencias C-1488 de 2000, MP: Marta Victoria SÁCHICA Méndez, C-376 de 1995, MP: Jorge Arango Mejía, y C-282 de 1997, MP: José Gregorio Hernández Galindo. Para el interviniente, los artículos demandados tienen una clara conexidad con los objetivos trazados en la reforma pensional y, por lo tanto, no vulneran el principio de unidad de materia.

En relación con el segundo cargo, en el que se cuestiona que el artículo 11 demandado no cumplió con el trámite propio de la apelación ante las Comisiones Séptimas, indica el representante del Ministerio que esta disposición no corresponde a la misma que fue suprimida en primer debate, sino que se trata de una modificación introducida por la Plenaria de la Cámara, la cual tiene conexidad con la materia del proyecto. Por lo tanto, no era necesaria su devolución a las Comisiones Séptimas.

Finalmente, el interviniente refuta la supuesta incompetencia de las Comisiones de Conciliación para darle vida a artículos no aprobados en primer debate. Sostiene que en relación con los artículos cuestionados no se está ante la introducción de un tema nuevo por las Comisiones de conciliación, ni ante la reintroducción de un tema negado por las Comisiones, ni tampoco se trata de la aprobación de un texto que no había sido válidamente adoptado por las Cámaras. Recuerda el interviniente que dado que se sesionó de manera simultánea en la Cámara y en el Senado, luego de que los textos fueran aprobados en sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas, era lógico que surgieran discrepancias que requerían conciliación. Por lo tanto, la Comisión de Conciliación estaba facultada para proponer un texto que zanjara las diferencias entre las dos cámaras, como en efecto lo hizo, tal como lo ha aceptado la Corte Constitucional en la sentencia C-282 de 1995, MP: Carlos Gaviria Díaz.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino dentro del término previsto para solicitar que las disposiciones cuestionadas sean declaradas exequibles. Las razones expuestas por la interviniente se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la abogada del Ministerio describe el trámite seguido por el proyecto en las Comisiones Séptimas de ambas Cámaras e identifica los artículos del Informe de Ponencia para Primer Debate, con los demandados. Así, encuentra que el artículo 11 de la ley, corresponde al artículo 19 de la ponencia; el artículo 17 de la ley, corresponde al artículo 30 de la ponencia; el artículo 18 de la Ley, equivale al 17 de la ponencia; el artículo 21 de la Ley, al 22 de la ponencia; y el artículo 23 al artículo 25 de la ponencia. Resalta que no existe una identidad total entre estos artículos, pues durante los debates el texto presentado fue objeto de modificaciones.

Si bien constata que entre los artículos aprobados por las Comisiones Séptimas Conjuntas, no aparecen los artículos cuestionados, indica que las Plenarias están autorizadas para introducir modificaciones e incluso proponer textos nuevos, siempre que éstos guarden relación de conexidad con la materia del proyecto. Para sustentar su afirmación cita las sentencias C-807 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, y C-333 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Finalmente, en relación con el trámite de las discrepancias surgidas durante el trámite del proyecto, sostiene la apoderada del Ministerio que puesto que respecto de los artículos demandados fueron aprobados de manera diferente en la Cámara y el Senado, era necesario conformar una Comisión de Conciliación. Afirma que dicha instancia elaboró un texto unificado que armonizó las diferencias surgidas con base en los textos aprobados por una y otra Cámara, por lo cual no desbordó la competencia que la Constitución y la Ley 5 de 1992 establece para estas comisiones.

INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención del ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najar

El ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najar, intervino en el proceso de la referencia mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2003, para “coadyuvar la demanda presentada por [Hernán Barrero Bravo] en lo que respecta al artículo 21 de la Ley 797, sancionada el 29 de enero de 2003”, demanda admitida el 8 de abril de 2003.

En relación con el trámite seguido por este artículo, el interviniente señala que esta disposición no estaba contemplada en el proyecto original presentado por el gobierno, ni existía una explicación oficial sobre el tema en la exposición de motivos o en cualquier otro documento. Según el interviniente esta disposición fue introducida en el Pliego de Modificaciones que acompañaba a

la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 056 de 2002, Senado y 055 de 2002, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 508 del 15 de noviembre de 2002.

Según el interviniente, esta disposición no fue aprobada en primer debate por las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Para sustentar esta afirmación, examina el texto aprobado por las Comisiones y publicado en las Gacetas 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, en el cual no se incluye el texto del artículo 21 [originalmente numerado como artículo 22]. Corrobora esta afirmación, examinando las constancias suscritas por cada una de las Mesas Directivas de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, según las cuales fueron leídos, discutidos y aprobados en Primer debate únicamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28 y 39, al tiempo que fueron leídos, discutidos y no aprobados los artículos 29 y 39, que fueron suprimidos, y un artículo nuevo. Señala también que de la constancia dejada por el Coordinador de Ponentes de la Cámara de Representantes Manuel Enríquez Rosero, es posible concluir que los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 no fueron aprobados en Primer Debate.

Adicionalmente, indica que precisamente por la falta de aprobación en primer debate de estos artículos, el artículo 21 [Artículo 22 en la numeración original] fue presentado como artículo nuevo. En consecuencia, dicha disposición sólo fue aprobada por las Plenarias y posteriormente objeto de conciliación, contrariando las disposiciones constitucionales y legales que rigen el trámite legislativo.

Para el interviniente, el artículo 21 de la Ley 797 de 2003 es inconstitucional por razones de fondo, pues considera que dicha norma resulta contraria a los artículos 48, inciso 5 y 6; 136, numeral 4; 154; 157 y 355 de la Constitución. En primer lugar señala que la norma extingue en la práctica las obligaciones a cargo del sector privado y a favor de la Caja de Auxilios y Prestaciones CAXDAC y les da un destino distinto a la seguridad social a estos recursos, lo cual es contrario al artículo 48 de la Constitución. En segundo lugar, afirma que al postergar el plazo para el pago de las obligaciones a cargo de las empresas del sector privado al año 2023, en la práctica extingue esas obligaciones y afecta los derechos adquiridos mediante acuerdos conciliatorios entre la Caja de Auxilios y Prestaciones CAXDAC y varias empresas de aviación, lo que es contrario al artículo 58 Superior.

En consecuencia, solicita que el artículo 21 de la Ley 797 de 2003 sea declarado inexecutable y que los efectos de tal decisión “se retrotraigan hasta a partir del momento en que la norma acusada entró en vigencia, esto es, a partir del mismo 29 de enero de 2003.”

2. Intervención de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías –ASOFONDOS DE COLOMBIA

Rodrigo Galarza Naranjo, en nombre propio y como representante de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías –ASOFONDOS DE COLOMBIA, interviene dentro del término legal previsto para el efecto, para solicitar que se declare executable el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, pues respecto de esta norma considera que los cargos del actor no tienen soporte fáctico ni jurídico.

Para sustentar su afirmación, resume el trámite legislativo seguido por el proyecto de ley 055 de 2002, Cámara, 056 Senado de 2002, de la siguiente manera:

1. El 22 de agosto de 2002, el Gobierno Nacional -por intermedio de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social (en ese momento, Ministro de Salud encargado de las funciones del despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social)- fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley radicado como Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002,055 de 2002 Cámara. Señala el interviniente que la materia tratada en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, denominado “Requisitos para obtener la pensión de invalidez”, es idéntica a la contenida en el artículo 15 del proyecto gubernamental, como consta en la Gaceta del Congreso No. 350, página 10.

2. El 22 de agosto de 2002, se ordenó el reparto de la iniciativa gubernamental a la Comisión Séptima Constitucional del Senado y su publicación en la Gaceta del Congreso, como consta en la Gaceta del No, 350 del 23 de agosto de 2002.

3. El Presidente de la República, mediante oficio del 15 de noviembre de 2002 y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 163 de la Constitución Política, solicitó el trámite de urgencia del mencionado proyecto de ley y la deliberación conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales, petición que fue acogida favorablemente por la Mesa Directiva del Congreso de la República mediante Resolución MD 2101 de 2002.

4. Los Informes de Ponencia para Primer Debate y el Pliego de Modificaciones fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 508 y 533 de 2002, del 15 y 22 de noviembre de 2002 respectivamente. Dichos informes de ponencia analizan tanto el Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002,055 de 2002 Cámara, como de las iniciativas parlamentarias radicadas con los números 44 y 98 de 2002 Senado, que fueron acumuladas.

5. El debate en las Comisiones Séptimas Constitucionales de Senado y Cámara se desarrolló los días 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de diciembre de 2002 y está documentado en las Actas No. 13, 14, 15, 16, 17 y 18.

6. En el Acta No. 18 correspondiente al 10 de diciembre de 2003,² consta que las Comisiones Séptimas Conjuntas debatieron los artículos identificados con los números 19 y 20 del Informe de Ponencia para Primer Debate, publicado en la Gaceta No. 508, denominados “Requisitos para obtener la pensión de invalidez” y “Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes,” respectivamente.

7. Las Comisiones Séptimas Conjuntas, a iniciativa del Senador Eduardo Benítez Maldonado, aprobaron el 10 de diciembre de 2002 una “proposición supresiva”, en virtud de la cual se excluyó de la ponencia el artículo 19. A su turno, el artículo 20 fue debatido y aprobado el día 10 de diciembre de 2002, según consta en el Acta No. 18 del 10 de diciembre de 2002.³

8. El Informe de Ponencia para Segundo Debate en el Senado fue publicado en la Gaceta No. 616 del 18 de diciembre de 2002, y en la Gaceta No. 617 de 18 de diciembre de 2002, para el Segundo Debate en la Cámara de Representantes.

En relación con los artículos 19 y 20 de la ponencia, la Gaceta No. 616, el interviniente señala que aun cuando se hace referencia a los artículos 29 y 31 como normas suprimidas de la Ponencia, existe un error mecanográfico, porque la “proposición supresiva” se refería al artículo 19 y no al 29. Según afirma, el artículo 19, denominado “Requisitos para obtener la pensión de invalidez”, sí fue discutido en primer debate y, además, objeto de una proposición aditiva en la Sesión Plenaria del 20 de diciembre de 2002, según consta en la Gaceta No. 43, página 46, donde aparece publicada el Acta No. 40, en la cual se lee lo siguiente:

“Retoma el uso de la palabra el Honorable Representante Manuel Enríquez Rosero: “Señor Presidente, ese artículo tiene una proposición aditiva que dice requisitos para obtener una pensión de invalidez, el que acabamos de aprobar (sic) el número 11 señor Presidente.” (subrayado fuera de texto)

El citado artículo fue sometido a consideración de la Plenaria y aprobado por la Cámara de Representantes.⁴ Por lo cual concluye el interviniente, contrario a lo que afirma el demandante, el artículo 11, sobre Requisitos para obtener una pensión de invalidez, si fue objeto de debate y aprobación por la Cámara de Representantes.

9. Ante la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República se conformó una comisión de conciliación. El Acta de Conciliación, que aparece publicada en la Gaceta No. 43, página 50, y en ella se indica el número de los artículos conciliados y el origen de los textos propuestos por la Comisión de Conciliación.

² Cfr. Folio 94, Cuaderno 6 del expediente D-4500

³ Cfr. Folio 95, Cuaderno 6 del expediente D-4500

⁴ Cfr. Folio 472, Cuaderno 4 del Expediente D-4500

En relación con el artículo bajo estudio, el interviniente señala que el artículo sobre Requisitos para obtener una pensión de invalidez, aparece bajo la denominación de “Artículo Nuevo” y su contenido corresponde al texto aprobado en la Cámara. Este texto fue incorporado como artículo 11 mediante una “proposición aditiva” y adoptado como texto definitivo por las Comisiones de Mediación nombradas por las Mesas Directivas de cada una de las cámaras legislativas. (Gaceta del Congreso, Nos. 43, 53 de 2003, donde aparecen publicadas las Actas No. 40 y 42 correspondiente al debate extraordinario de las Plenarias del 20 de diciembre de 2002)

Por lo anterior, concluye el interviniente que no se presenta ninguno de los vicios de trámite alegados por el demandante en relación con el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, sobre “Requisitos para obtener una pensión de invalidez.” Para el interviniente, el artículo 11 fue discutido y aprobado en primer debate por las Comisiones Séptimas Conjuntas, por ello, era admisible que fuera objeto de una proposición aditiva durante el segundo debate. Durante el segundo debate, el artículo fue objeto de discusión y de aprobación. Posteriormente, fue considerado por la Comisión de Conciliación y finalmente aprobado por las Plenarias. Por ello, concluye, no se trataba de un asunto nuevo que hubiera desconocido el principio de consecutividad.

3. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA

Manuel Guillermo Rueda Serrano, Vicepresidente Jurídico de FASECOLDA, en su condición de representante legal de dicha Federación, intervino dentro del término previsto para ello para solicitar que el artículo 11 de la Ley 797 de 2003 sea declarado executable. Las razones de su solicitud se sintetizan a continuación.

Señala el interviniente que la materia del artículo 11 de la Ley 797 de 2003 cumplió con los debates reglamentarios y respetó el principio de consecutividad. El texto estaba presente en el proyecto presentado por el Gobierno, bajo el número 19. Ese artículo fue incluido en el Informe de Ponencia para Primer Debate. Según el Acta de Comisión No. 18 del 10 de diciembre de 2002, el artículo fue leído y puesto a consideración de los congresistas. El contenido del artículo leído por el Secretario corresponde a la misma materia que posteriormente se convirtió en artículo 11 de la Ley 797 de 2003.

Afirma que según consta en el Acta No. 040 de 2002, el artículo fue objeto de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes bajo la figura de una proposición aditiva del artículo 11. En el Senado de la República, el artículo 11 demandado fue aprobado, pero sin las modificaciones contenidas en la proposición aditiva. Por esta razón se presentaron discrepancias entre los textos aprobados por las dos Cámaras Legislativas, que justificaron la constitución de una Comisión de Conciliación.

En cuanto a la supuesta invalidez de la proposición aditiva al artículo 11, que según el demandante no fue aprobada por la Comisión, pues la Comisión votó favorablemente una “proposición supresiva” que se refería a la misma materia del artículo 11, indica el interviniente que su aprobación en Segundo debate no constituye la introducción de un tema nuevo ni la apelación de un asunto negado por la Comisión. Para el interviniente, el texto suprimido se refería a la misma materia pero expuesta bajo unas consideraciones diferentes, por lo cual no es aplicable la regla prevista en el artículo 180 de la Ley 5 de 1992, que se refiere a la prohibición de “considerar enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación. En el caso bajo estudio, el texto suprimido no corresponde al finalmente aprobado en segundo debate, sino que se trata de una modificación o adición a la ponencia que guardaba unidad de materia y relación de conexidad con el proyecto debatido, que podía ser válidamente introducida.

En relación con la competencia de las Comisiones de Conciliación para dirimir las discrepancias en relación con el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, resalta el interviniente que dado que el texto fue aprobado válidamente por la Cámara de Representantes, difería del texto aprobado por el Senado de la República, por lo cual procedía la constitución de una Comisión de conciliación. El texto propuesto por la Comisión de Conciliación para superar la discrepancia fue el adoptado por la Cámara de Representantes. Este texto fue el finalmente aprobado por las Plenarias y se convirtió en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003.

4. Intervención del ciudadano Libardo Rodríguez.

Por fuera del término legal, intervino el ciudadano Libardo Rodríguez con el fin de coadyuvar la demanda y presentar argumentos adicionales a los señalados por el actor, solicitando la inexecutable de algunas de las disposiciones cuestionadas en este proceso, pero por razones de fondo.

II. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto de 12 de marzo de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada. 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 del Senado y de la Cámara de Representantes enviaron copia del expediente legislativo.

Para mejor proveer, y toda vez que dentro de las pruebas enviadas no figuraban varios documentos esenciales para el análisis de la constitucionalidad de los artículos demandados, mediante Autos de 8 y 30 de abril de 2003, el Magistrado Sustanciador solicitó a los secretarios generales de una y otra cámara que remitieran los siguientes documentos: (i) las Gacetas del Congreso donde fueron publicados los proyectos de ley No. 55 de 2002 de

la Cámara y 56 de 2002 del Senado, así como de los proyectos de ley No. 44 y 98 de 2002 del Senado acumulados a éstos, las ponencias para primer debate en las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, la ponencia presentada para primer debate conjunto de dichas Comisiones, el texto definitivo aprobado en dichas sesiones conjuntas, los informes de ponencia para el debate constitucional ante las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y el Informe de la Comisión Accidental de Conciliación; (ii) una copia de las actas de los debates de las sesiones conjuntas en las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara; (iii) la certificación sobre votación y aprobación del Proyecto de ley No. 55 de 2002 de la Cámara y 56 de 2002 del Senado, en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y en las plenarias de dichas cámaras.

Los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes hicieron llegar a la Corte los documentos solicitados y tres disquetes con la transcripción de los debates de las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República contenido.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante escrito del 2 de julio de 2003, el Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 11, 17, 18, 21, 22, y 23 de la Ley 797 de 2003. Las razones de su solicitud se exponen a continuación.

El representante del Ministerio Público, identifica los problemas jurídicos que surgen de los cuestionamientos al trámite de la Ley 797 de 2003, de la siguiente manera: 1) Si los artículos demandados no fueron sometidas a primer debate en las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras; 2) Si se desconoció el principio de consecutividad en la formación de las leyes; y 3) Si existieron irregularidades en el trámite que la Comisión de Conciliación dio a los artículos acusados.

Con el fin de examinar la constitucionalidad de las normas de la Ley 797 de 2003 cuestionadas en el presente proceso por vicios en su formación, el Procurador primero resume el trámite legislativo general y luego examina puntualmente lo sucedido con cada uno de los artículos acusados. En cuanto a la descripción general del proceso de formación de la Ley 797 de 2003, la Vista Fiscal la resumió de la siguiente manera:

“4.1. La Ley 797 de 2003 tuvo origen en los Proyectos de Ley No. 44 de 2002 Senado, “Por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones”; No. 056 de 2002 Senado, “Por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el

riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan decisiones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”; y No. 98 de 2002 Senado, “Por la cual se reforma el artículo 33 del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, los que junto con las correspondientes exposiciones de motivos fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 325, del 12 de agosto de 2002, 350 del 23 de agosto de 2002, y 428 de 2002, respectivamente.

“4.2. Los proyectos de Ley No. 98 de 2002 Senado y 44 Senado del mismo año fueron acumulados al proyecto de ley No. 56 de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5 de 1992, así se afirma en el oficio de 5 de noviembre de 2002, suscrito por el Presidente de la Comisión Séptima del Senado y dirigido al Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos.

“4.3. El 28 de agosto de 2002, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó a los Presidentes de Senado y Cámara, así como a los Presidentes de las Comisiones Séptimas de la Cámara y del Senado, disponer la deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes, en aplicación del artículo 163 de la Constitución.

“4.4. A través de la Resolución No. 012 de 2002 del 28 de agosto de 2002, la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó a la Comisión Séptima del Senado de la República, sesionar conjuntamente con la Comisión Séptima de la Cámara. Igual determinación tomó la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes mediante Resolución No. 1626 de 3 de septiembre de 2002.

“4.5. La Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado –055 Cámara se publicó en la Gaceta del Congreso No. 508 del 15 de noviembre de 2002, páginas 1 a 20 y en la Gaceta del Congreso No. 533 del 22 de noviembre de 2002, páginas 1 a 14, en la que aparece la ponencia del Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos.

“4.6. El texto definitivo al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002 –055 de 2002 Cámara aprobado en sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, aparece publicado en las Gacetas No. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, páginas 7 a 12.

“4.7. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República aparece en la Gaceta del Congreso No. 616 del 18 de diciembre de 2002, páginas 1 a 6.

“4.8. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes aparece en la Gaceta del Congreso No. 617 del 18 de diciembre de 2002, páginas 1 a 7.

“4.9. El segundo debate en el Senado de la República consta en el acta de plenaria No. 43 de la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2002, Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003. El proyecto de ley fue aprobado por la mayoría con un quórum de 98 senadores, según constancia del Secretario del Senado expedida el 14 de abril de 2003.

“4.10. El segundo debate en la Cámara de Representantes consta en el Acta de Plenaria No. 40 de la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2002. En ésta figuran aprobados los artículos correspondientes al régimen de transición y a las facultades extraordinarias, Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, página 47. Sin embargo, en la página 51 obra una constancia de algunos Representantes a la Cámara pertenecientes a la Comisión Séptima en la que precisan cuáles de los artículos del proyecto de ley en estudio no fueron votados y aprobados en primer debate, y anexan la correspondiente certificación emitida por el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara del 21 de abril de 2003, el proyecto fue aprobado por 155 Representantes.

“4.11. El texto definitivo en plenaria de la Cámara de Representantes, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 20 del 28 de enero de 2003, página 10 a 16.

“4.12. El texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República se encuentra en el expediente a folios 252 a 267.

“4.13. El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado en la sesión plenaria extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 43, páginas 49, 50 y 51.

“4.14. El Senado de la República aprobó el acta de conciliación en la sesión plenaria extraordinaria del mismo día, según se desprende de la Gaceta del Congreso No. 53 de 2003, página 51.

“4.15. El acta de conciliación fue publicada inicialmente en la Gaceta del Congreso No. 43 de 2003, pero como en ella no se publicó el articulado que fue objeto de conciliación, la publicación se volvió a efectuar en la Gaceta del Congreso No. 60 de 2003.

“4.16. El 9 de enero de 2003, el Secretario Jurídico de la Presidencia devolvió al Presidente del Senado, sin la correspondiente sanción ejecutiva el Proyecto de Ley No. 056 de 2002 Senado – 055 de 2002 Cámara, porque el texto remitido no correspondía al informe de

conciliación aprobado en las sesiones plenarias extraordinarias de las Cámaras.

“4.17. La ley sancionada se publicó en la Gaceta del Congreso No. 51 del 7 de febrero de 2003, páginas 1 a 6.”

En cuanto al trámite puntual de los artículos acusados, el Procurador precisó lo siguiente:

En relación con el **Artículo 11 de la Ley 797 de 2003**, que establece los requisitos para obtener la pensión de invalidez, fue propuesto en el Proyecto de Ley No. 044 de 2002, artículo 20 (Gaceta del Congreso No. 325 de 2002, página 9) y en el Proyecto de Ley No. 56 de 2002, artículo 15 (Gaceta del Congreso No. 350 de 2002, página 10). En la Ponencia para Primer Debate, el artículo aparece como el artículo 19 del Pliego de Modificaciones (Gaceta del Congreso No. 508 de 2002).

En el texto definitivo al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado – 055 de 2002 Cámara aprobado en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, no aparece el artículo que se refiere a los requisitos para obtener la pensión de invalidez (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, páginas 7 a 11). Indica el Procurador que el “artículo fue discutido en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, y respecto de él se efectuó una proposición supresiva que fue aprobada tal como se constata con el Acta No. 18 del 10 de diciembre de 2002, páginas 49 y 50.”

En la ponencia para segundo debate en el Senado no fue incluido el artículo que regula los requisitos para obtener la pensión de invalidez (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 5). En el texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado no contiene un artículo sobre la materia (Folios 251 a 267 del expediente). En el texto definitivo aprobado en la Cámara se incluyó nuevamente el artículo 11 (Gaceta del Congreso No. 20 de 2003, página 14). En el acta de conciliación aprobada por la Plenaria de la Cámara se hace una anotación en relación con este artículo como conciliado con la expresión “igual”, (Gaceta del Congreso No. 43 de 2003, páginas 49 y 50).

En relación con el **Artículo 17 de la Ley 797 de 2003**, mediante el cual se le conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, dice que fue propuesto en el Proyecto de Ley No. 056 de 2002, artículo 23 (Gaceta del Congreso No. 350 de 2002, página 12). En la ponencia para primer debate, este artículo corresponde al artículo 30 del Pliego de Modificaciones (Gaceta del Congreso No. 508 de 2002, página 17). Este artículo fue suprimido en el texto definitivo aprobado en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 12), luego de que se aprobara una proposición supresiva, según consta en el Acta No. 18 de diciembre 10 de 2002, páginas 83 a 85.

Este artículo no fue incluido en la ponencia para segundo debate en el Senado, porque durante el curso de la discusión se suprimió y se sugirió que fuera debatido en la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 6). Durante el debate en plenaria del Senado, se introdujo un artículo nuevo correspondiente a las facultades extraordinarias, el cual fue discutido y aprobado (Gaceta del Congreso No.53 de 2003, páginas 47, 48, 51 y 52). En el texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado, el artículo aparece como artículo nuevo (Folio 266 del expediente).

Durante el debate en la Plenaria de la Cámara, el Representante Manuel Enríquez Rosero solicitó someter a votación el artículo de las facultades, y éste fue aprobado (Gaceta del Congreso No.43 de 2003, página 47). En el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara, se incluye esta disposición como Artículo 20. Facultades extraordinarias. En el Acta de Conciliación aparece en la lista de artículos estudiados por la Comisión, pero con la anotación “Facultades (sin comisión) Senado” (Gaceta del Congreso No. 43 de 2003, página 50)

En cuanto al **Artículo 18 de la Ley 797 de 2003**, que se refiere al régimen de transición, dice que fue propuesto en el proyecto No. 056 de 2002, artículo 14 (Gaceta del Congreso No.350 de 2002, página 10). Esta disposición aparece como artículo 17 en el Informe de Ponencia para Primer Debate (Gaceta del Congreso No.508 de 2002, página 14). En el texto definitivo aprobado por las Comisiones Séptimas Conjuntas, no se incluye el artículo que regula el régimen de transición porque su discusión se dejó para la ponencia de segundo debate (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 12). En el Acta No. 18 de 10 de diciembre de 2002, correspondiente a las sesiones conjuntas, hay constancia que el artículo fue debatido al final de la sesión (páginas 46, 48 y 49), pero no fue finalmente aprobado (páginas 82 y 83).

En la ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, el artículo es propuesto como artículo nuevo (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 5). Durante el debate en Plenaria del Senado el artículo nuevo correspondiente al régimen de transición fue sometido a consideración de la Plenaria y aprobado sin debate alguno. (Gaceta del Congreso No. 53 de 2003, página 53) El texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado incluye este artículo como nuevo (Folio 265 del Expediente).

Durante el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el congresista Manuel Enríquez Rosero solicitó que se sometiera a consideración el artículo de la transición porque había sido suficientemente debatido en la Comisión, pero no se votó por el tema de los impedimentos. El texto es sometido a votación y aprobado por la Plenaria (Gaceta del Congreso No. 20 de 2003, página 15)

En relación con el **artículo 21 de la Ley 797 de 2003**, que adiciona un párrafo al artículo 54 de la Ley 100 de 1993 y concede un plazo hasta el año 2023 para que las empresas del sector privado cumplan la obligación de transferir el valor de su cálculo actuarial a las entidades de seguridad social del

sector privado que administren el régimen de prima media con prestación definida, este fue incluido en el Informe de Ponencia para Primer Debate como artículo 22 del Pliego de Modificaciones. (Gaceta del Congreso No. 508 de 2002, página 16)

El texto definitivo aprobado por las Comisiones Séptimas en sesiones conjuntas, no contiene el párrafo adicionado al artículo 54 de la Ley 100 de 1993, porque su discusión se dejó para las plenarias. (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 12) El artículo 22 fue incluido como artículo nuevo en la Ponencia para Segundo Debate. (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 5)

En el texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado, esta disposición se incluye como artículo nuevo (folios 266 y 267 del expediente). Durante el debate en la Plenaria del Senado, el Senador Ponente Dieb Nicolás Maloof, propone este artículo como nuevo, y una vez abierta la discusión el Senador Jaime Dussán Calderón solicita al Ministro de Trabajo y Salud la explicación sobre el sentido del artículo luego de lo cual fue votado afirmativamente. (Gaceta del Congreso No. 53 de 2003, página 54) El texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara no se encuentra este artículo. (Gaceta del Congreso No. 20 de 2003, página 16)

En relación con el **Artículo 22 de la Ley 797 de 2003**, que permite que quienes devenguen una mesada pensional de hasta tres salarios mínimos legales mensuales pague el 50% de las cuotas moderadoras y de los copagos, este artículo aparece por primera vez como artículo nuevo en la Ponencia para Segundo Debate en el Senado. (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 6).

Durante el debate en Plenaria del Senado se propuso este artículo como nuevo por el Senador Ponente Dieb Nicolás Maloof, que propuso “hay tres artículos que no necesitan discusión, *si se quiere se leen rápidamente y los votamos en bloque*”, y una vez puesto a consideración de la Plenaria, el artículo fue aprobado. (Gaceta del Congreso No. 53 de 2003, página 54) En el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado aparece como artículo nuevo. (Gaceta del Congreso No. 20 de 2003, página 16)

En cuanto al **artículo 23 de la Ley 797 de 2003**, que adiciona el párrafo 2 del artículo 115 de la Ley 100 de 1993, permite que los entes territoriales puedan utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de pensiones de las entidades territoriales para cubrir las obligaciones que tienen que ver con los bonos pensionales, fue introducido en la Ponencia para Primer debate y aparece como el párrafo 2 del artículo 25 del Pliego de Modificaciones. (Gaceta del Congreso No. 508 de 2002, página 16)

El texto definitivo aprobado por las Comisiones Séptimas en sesiones conjuntas, no aparece el párrafo que adiciona el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, porque su discusión se dejó para que la efectuaran las plenarias. (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 12). El artículo 25 aparece

como artículo nuevo en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado. (Gaceta del Congreso No. 616 de 2002, página 5). Durante el debate en la plenaria del Senado el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó una proposición sustitutiva al artículo 22, siendo luego aprobada. (Gaceta del Congreso No. 5 de 2003, página 55). El texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado, aparece este artículo como artículo nuevo (folios 6 y 65 del expediente). Este artículo no aparece en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara. (Gaceta del Congreso No. 20 de 2003, página 16)

Luego de clarificado el proceso legislativo seguido en la adopción de la Ley 797 de 2003, el Procurador General señala los principales defectos constitucionales del trámite sufrido por los artículos cuestionados. En primer lugar, señala la Vista Fiscal que se desconoció el principio democrático por la ausencia de un verdadero debate durante el aprobación de la Ley. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala que “las exigencias contenidas en los artículos 145, 146, 154, 157, 158 y 159 de la Carta Política persiguen finalidades de gran importancia tales como preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el constituyente, y al mismo tiempo potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea no sólo amplio y vigoroso sino también lo más transparente y racional posible, y con pleno respeto de los derechos humanos.”⁵

Con base en estos principios, el Procurador precisa el concepto de “debate” en el trámite de las leyes, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia C-222 de 1997, según la cual “tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, como sucede con las leyes, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella.” La anterior consideración le sirve al Ministerio Público para advertir que en relación con los artículos 21 y 23 de la Ley 797 de 2003, éstos fueron introducidos en la Ponencia para Primer Debate en las Comisiones Séptimas Conjuntas, pero su discusión se dejó para la ponencia de segundo debate. Este incidente le permite asegurar al representante del Ministerio Público que respecto de estas dos normas el actor tiene razón en señalar que no cumplieron con los debates reglamentarios. Aclara también, que respecto al artículo 21, éste no recibió tampoco segundo debate, pues fue propuesto por el Senador Ponente en la Plenaria del Senado y aprobado sin ninguna deliberación, pues sólo fue explicado por el Ministro del Trabajo y Salud, a solicitud del Senador Jaime Dussán. Lo mismo sucedió con el artículo 18. Por esta razón considera que los artículos 18, 21 y 23 son inconstitucionales.

En segundo lugar, resalta la Vista Fiscal que en relación con los artículos 11 y 17 de la Ley 797 de 2003, no se cumplió con lo prescrito en los artículos 160 y 157 de la Carta y en las disposiciones de la Ley 5 de 1992, pues tales normas no fueron aprobadas en Primer debate en Comisión. “Se observa que los artículos 11 y 17 fueron discutidos en primer debate pero respecto de ellos se presentó una proposición supresiva que fue aprobada en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas del Senado y de la Cámara.” Para el Procurador,

⁵ Cita las sentencias C-737 de 2001 y C-872 de 2002

al haber sido suprimidos en primer debate en Comisión, y luego reincorporados por alguna de las plenarias, pero no por ambas, tal defecto no podía ser subsanado por la Comisión de conciliación, por lo tanto, tales disposiciones son en su opinión inexecutable.

En cuanto al artículo 18 de la Ley, indica el Procurador que fue discutido durante el Primer Debate en Comisión, pero no fue aprobado. Así las cosas, las enmiendas efectuadas a estas disposiciones desconocen el numeral 2 del artículo 157 de la Carta Política y el artículo 180 de la Ley 5 de 1992.

En relación con el artículo 22, señala la Vista Fiscal que el artículo apareció por primera vez en la ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado. A pesar de tratarse de un artículo nuevo, no fue devuelto para su aprobación en Comisión, pues se trataba de un asunto que desarrolla lo aprobado en el primer debate, porque guarda una estrecha relación con la materia que se venía discutiendo. No obstante no haber trasgredido el principio de consecutividad, no fue objeto de un verdadero debate, por lo que trasgrede el principio democrático.

En cuanto a la actuación de las comisiones de conciliación, sostiene el Procurador que no se respetó lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política. No hay constancia de la integración de la comisión de conciliación, ni del término que le otorgaron los Presidentes de las Cámaras para rendir su informe, ni mucho menos de las razones o del texto del articulado conciliado. Apenas aparece un texto manuscrito (folios 214 a 216) que hace una referencia general a los números del articulado conciliado junto con las expresiones “Cámara” o “Senado” o “Igual”, pero que no establece con claridad el contenido del texto conciliado. Para el Procurador, luego de revisar las Gacetas No. 43 y 53, el Informe de la Comisión de Conciliación, fue aprobado a pupitrazo, pues no era claro qué textos eran votados.

Concluye que en relación con los artículos 18, 21, 22, y 23 de la Ley 797 de 2003, se desconoció el artículo 157 de la Carta Política; en cuanto a los artículos 11, 17, 18 y 23, se vulneraron los artículos 157, numeral 2 de la Carta Política y el artículo 180 de la Ley 5 de 1992; y en cuanto al funcionamiento de la comisión de conciliación, su actuación fue contraria a los artículos 188 y 189 de la Ley 5 de 1992. Por lo anterior, solicita que los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, sean declarados inexecutable.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Problema jurídico

Considera el demandante 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, por lo que en su opinión se desconoció el principio de consecutividad. Señala que los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003 hacían parte del pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate en las sesiones conjuntas, pero no fueron debatidos ni aprobados por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes reunidas en sesiones conjuntas, sino que fueron dejados como constancia. A pesar de lo anterior, fueron reintroducidos como artículos nuevos en el pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes o incorporados como artículos nuevos durante en segundo debate en el Senado de la República, y fueron aprobados por alguna de las dos Plenarias, para luego ser conciliados en la Comisión Accidental.

Los intervinientes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia consideraron que puesto durante el segundo debate las cámaras pueden modificar, adicionar o suprimir artículos, la introducción de los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003 durante su debate en plenaria, no vulnera norma fundamental alguna. La mayor parte de los intervinientes ciudadanos defendieron la constitucionalidad del artículo 11, por considerar que dicho artículo había cumplido válidamente con el trámite constitucional previsto para la aprobación de las leyes.

Por su parte el Procurador General de la Nación, solicitó declarar la inexecutable de los artículos 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003 por cuanto respecto de ellos se vulneró el artículo 157 de la Constitución Política; así mismo, en su concepto en el trámite de los artículos 11, 17, 18 y 23, fueron igualmente vulnerados los artículos 157 numeral 2º de la Carta Política y 180 de la Ley 5ª de 1992; y, sometidos a consideración de las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República los textos preparados por las Comisiones de Conciliación, encuentra que la actuación de estas fue contraria a lo dispuesto por los artículos 188 y 189 de la Ley 5ª de 1992.

Previamente la Corte examinará inicialmente si la acción de inconstitucionalidad que por vicios de trámite se ejerció por el demandante con respecto de las normas acusadas fue interpuesta en tiempo o si operó el término de caducidad señalado en el artículo 242 numeral 3º de la Constitución.

Dado que la Corte Constitucional declaró inexecutable mediante Sentencia C-839 de 2003 el artículo 22 de la Ley 797 de 2003 luego de admitida la demanda a la cual se refiere este fallo, a lo decidido habrá de estarse ahora.

En relación con las demás normas demandadas, se analizará por la Corte si en su tramitación se observaron o no los preceptos que para el trámite de las leyes se señalan por la Constitución Política, y en la Ley 5ª de 1992 mediante la cual

se expidió el reglamento del Congreso de la República y de cada una de sus Cámaras.

Para facilitar ese análisis se hará una síntesis histórica del trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003 en su conjunto, y luego, en particular, se señalará la tramitación de que fueron objeto los artículos cuya inexequibilidad se pretende sea declarada por la Corte.

3. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

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.

La Ley 797 de 2003 fue publicada en el Diario Oficial, Año CXXXVIII. No. 45079, el 29 de enero de 2003 y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 25 de febrero de 2003, es decir, cuando no había vencido el término mencionado.

4. Cosa juzgada constitucional

Respecto del artículo 22 de la Ley 797 de 2003, acusado por el actor en el proceso de la referencia ha operado la cosa juzgada constitucional. En efecto en la sentencia C-839 de 2003,⁶ la Corte decidió declarar inexequible el artículo 22, que establecía la reducción de las cuotas moderadoras para los pensionados cuyas mesadas fueran inferiores a los 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes.⁷

En relación con esta disposición la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-839 de 2003 y así lo declarará.

5. El trámite general dado en el Congreso de la República al proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 797 de 2003.

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente y tal como lo describieron algunos de los intervinientes, el trámite seguido por el proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 797 de 2003, fue el siguiente:

5.1. La Ley 797 de 2003 tuvo origen en la acumulación de 3 proyectos de ley: (i) el Proyecto de Ley No. 44 de 2002 Senado, “*Por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones*”, presentado por los Senadores Piedad Córdoba, Luis Carlos Avellaneda y Carlos Gaviria Díaz y por los Representantes a la Cámara Ramón Ejalde, Wilson Borja, Herminzul Sinisterra y Venus Albeiro Silva, y el cual contenía modificaciones a varias disposiciones de la Ley 100 de 1993 en materia de pensiones, especialmente

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-839 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño

⁷ “**PRIMERO.**- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

para el fortalecimiento financiero del sistema; (ii) el Proyecto de Ley No. 056 de 2002 Senado, “*Por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan decisiones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales*”, presentado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet y de Salud, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta; y (iii) el Proyecto de Ley No. 98 de 2002 Senado, “*Por la cual se reforma el artículo 33 del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993*”, presentado por la Senadora Flor Modesta Gnecco Arregocés.

5.2. Los proyectos de Ley No. 44 Senado, 56 Senado y 98 de 2002 Senado, junto con las correspondientes exposiciones de motivos fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 325, del 12 de agosto de 2002, 350 del 23 de agosto de 2002, y 428, del 11 de octubre de 2002, respectivamente. Los dos primeros proyectos fueron acumulados el 5 de septiembre de 2002, y el tercero, el 11 de octubre de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5 de 1992.⁸

5.3. El 28 de agosto de 2002, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó a los Presidentes de Senado y Cámara, así como a los Presidentes de las Comisiones Séptimas de la Cámara y del Senado, disponer la deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes, en aplicación del artículo 163 de la Constitución.⁹

5.4. Mediante Resoluciones No. 012 de 2002 del 28 de agosto de 2002 de la Mesa Directiva del Senado de la República y No. 1626 de 3 de septiembre de 2002 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, se autorizó a las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes a sesionar conjuntamente.¹⁰ Fueron designados como ponentes los Senadores Dieb Maloof Cuse, Alfonso Angarita Baracaldo, (Coordinadores) y Bernardo Guerra Hoyos, y los Representantes a la Cámara Manuel Enríquez Rosero, Pedro Jiménez Salazar (Coordinadores), Pompilio Avendaño Lopera, Manuel Berrío, José Gonzalo Gutiérrez, Germán Aguirre Muñoz y Elías Raad Hernández.¹¹

5.5. La ponencia mayoritaria para primer debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado -055 Cámara fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 508 del 15 de noviembre de 2002, páginas 1 a 20 y la ponencia alternativa, firmada por el Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos,

⁸ Cfr. Folios 613 y 614, Cuaderno 3 (Pruebas enviadas por la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República.

⁹ Cfr. Folios 605, 610 Cuaderno 3 (Pruebas enviadas por la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República

¹⁰ Cfr. Folios 609 y 611 Cuaderno 3 (Pruebas enviadas por la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República)

¹¹ Cfr. Folio 522, Cuaderno 4 (Pruebas enviadas por la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes)

en la Gaceta del Congreso No. 533 del 22 de noviembre de 2002,
páginas 1 a 14.

5.6. El texto definitivo aprobado por las comisiones conjuntas aparece publicado en la Gaceta del Congreso No.616, del 18 de diciembre de 2002, páginas 7 a 11.

5.7. Las ponencias para segundo debate del Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002 – 055 de 2002 Cámara, en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, así como el texto con las modificaciones propuestas, fueron publicadas en las Gacetas del Congreso No. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, respectivamente.

5.8. El Acta de Plenaria No. 43 de la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 en el Senado de la República aparece en la Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, en donde se señala que los artículos 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, fueron presentados como artículos nuevos ante la Plenaria del Senado y aprobados por ésta.¹² El proyecto de ley fue aprobado por la mayoría con un quórum de 98 senadores, según constancia del Secretario del Senado expedida el 14 de abril de 2003.¹³

5.9. El Acta de Plenaria No. 40 de la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, página 47. En ésta figuran aprobados los artículos correspondientes al régimen de transición y a las facultades extraordinarias. En la página 51 obra una constancia de algunos Representantes a la Cámara pertenecientes a la Comisión Séptima en la que precisan cuáles de los artículos del proyecto de ley no fueron votados ni aprobados en primer debate, y anexan la correspondiente certificación emitida por el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara.¹⁴ De conformidad con

¹² Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, páginas 47-48, 51-61

¹³ Cfr. Folio 2, Cuaderno 9 (Pruebas enviadas por el Secretario General del Senado de la República) y Folio 6, Cuaderno 8 (Pruebas enviadas por el Secretario General de la Cámara de Representantes)

¹⁴ Dada la relevancia de esta constancia para el presente proceso, éste se transcribe a continuación: “*En sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara de esta Célula Congresional llevadas a cabo los días 2, 3, 4, 5, 9, y 10 de diciembre de 2003, se inició con la lectura de la ponencia para primer debate, la consideración del proyecto de ley presentado al Congreso de la República, por los señores Ministros de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social doctores, Roberto Junguito Bonnet y Juan Luis Londoño de la Cuesta. A continuación se procedió a la lectura de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate. Puesto en consideración el Pliego de Modificaciones, que contiene el articulado propuesto por los señores ponentes de las Comisiones Séptimas de Senado, Honorables Senadores, Bernardo Guerra Hoyos, Dieb Maloof Cuse y Alfonso Angarita Baracaldo (Coordinadores) y en Cámara los Honorables Representantes, Elías Raad Hernández, Pompilio Avendaño, Manuel de Jesús Berrió, José Gonzalo Gutiérrez, Germán Aguirre, Manuel Enriquez Rosero y Pedro Jiménez Salazar (Coordinadores), y después de haber sido leídos y discutidos ampliamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28, 39, y los artículos 29 y 30 que fueron suprimidos y un artículo nuevo, con las proposiciones sustitutivas, aditivas y supresivas presentadas durante la discusión del mismo, fueron aprobados con las modificaciones que aparecen consignadas. En consecuencia, hago constar, que los presentes artículos con las respectivas modificaciones propuestas están reflejadas y forman parte integral del texto definitivo que hace parte de esta sustentación, y elaborado por las Secretarías tanto de Senado como de Cámara. Referente a los restantes artículos, el señor Coordinador de ponentes de la Honorable Cámara de Representantes dejó constancia que para la ponencia de Segundo Debate serían discutidos los siguientes artículos: 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38. Leída y discutida la ponencia minoritaria del Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, fue sustentada y sus artículos consignados en el Pliego de Modificaciones y presentados como proposiciones sustitutivas. Puesto en consideración el título del Proyecto, éste fue aprobado por unanimidad de la siguiente manera: “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”. Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente. Siendo designados ponentes para el mismo los Honorables Senadores Dieb Maloof Cuse y Alfonso Angarita Baracaldo y por la*

la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara del 21 de abril de 2003, el proyecto fue aprobado por 155 Representantes.¹⁵

5.10. El texto definitivo adoptado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 20 del 28 de enero de 2003, página 10 a 16.¹⁶

5.11. El texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República se encuentra en el expediente a folios 252 a 267.¹⁷ y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 161 de 14 de abril de 2003 luego de sancionada la Ley.

5.12. El acta de conciliación fue publicada inicialmente en la Gaceta del Congreso No. 43 de 2003,¹⁸ pero como en ella no se publicó el articulado que fue objeto de conciliación, la publicación se volvió a efectuar en la Gaceta del Congreso No. 60 de 2003.

5.13. El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado en la sesión plenaria extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 por la Cámara de Representantes.

5.14. El Senado de la República aprobó el acta de conciliación en la sesión plenaria extraordinaria del mismo día, según se desprende de la Gaceta del Congreso No. 53 de 2003.

5.15. El 9 de enero de 2003, el Secretario Jurídico de la Presidencia devolvió al Presidente del Senado, sin la correspondiente sanción ejecutiva el Proyecto de Ley No. 056 de 2002 Senado – 055 de 2002 Cámara, porque el texto remitido no correspondía al informe de conciliación aprobado en las sesiones plenarias extraordinarias de las Cámaras.

5.16. La ley sancionada se publicó en la Gaceta del Congreso No. 51 del 7 de febrero de 2003, páginas 1 a 6.

Cámara los Honorables Representantes Manuel Enríquez Rosero y Pedro Jiménez Salazar. Término reglamentario. La relación completa del Primer debate se haya consignada en las actas N° 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de fechas diciembre 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de 2002.” (Resaltado fuera de texto). (Gaceta del Congreso No. 617, páginas 11-12). Sobre este mismo punto, existen otros tres documentos que resumen lo sucedido durante las sesiones conjuntas. El primero de ellos, es la constancia firmada por los representantes Venus Albeiro Silva, María Isabel Rincón, Héctor Arango Ángel y Juan de Dios Alfonso, según la cual *“los siguientes artículos del Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara: 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35,36, 37 y 38, no fueron votados y aprobados en primer debate por lo cual se hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria de la Corporación.”* El segundo documento es la certificación emitida por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, según la cual *“en sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes, fueron aprobados los artículos al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara, (...) así: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28, el 29 y 30 se fusionaron y se creó uno nuevo y el 39.”* El tercer documento es el informe enviado por el Secretario de la Comisión Séptima al Representante Venus Albeiro Silva Gómez el día 19 de diciembre de 2002, según el cual *“mediante constancia suscrita por el señor coordinador de ponentes de la reforma pensional, honorable Representante Manuel Enríquez Rosero, los siguientes artículos 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35,36, 37 y 38 fueron dejados para su discusión en plenaria.”* (Gaceta del Congreso No. 43, de 5 de febrero de 2003, página 51)

¹⁵ Cfr. Folios 107 y ss, Cuaderno 8

¹⁶ Cfr. Folio 51, Cuaderno 8

¹⁷ Cfr. Folios 18-35, Cuaderno 2 (Pruebas enviadas por el Secretario General del Senado de la República)

¹⁸ Gaceta del Congreso No. 43, página 50

5.17. La Ley 797 de 2003 fue publicada en el Diario Oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003.

6. El trámite seguido para la aprobación del artículo 11 de la Ley 797 de 2003, que modifica los requisitos para obtener la pensión de invalidez establecidos por la Ley 100 de 1993.

6.1. El artículo 11 de la Ley 797 de 2003 tiene su origen en el artículo 15 del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

Artículo 15. El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrán derecho a la pensión de invalidez los afiliados que se encuentren cotizando al Sistema en el momento de producirse el estado de invalidez y que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

Invalidez causada por enfermedad. Cuando el afiliado en el momento en que se produzca el estado de invalidez haya cotizado al Sistema por lo menos cincuenta (50) semanas en los últimos dos (2) años.

Invalidez causada por accidente. Cuando el afiliado en el momento en que se produzca el estado de invalidez haya cotizado al Sistema por lo menos veintiséis (26) semanas.

Parágrafo. Cuando el afiliado haya dejado de cotizar al Sistema se regirá por los siguientes requisitos:

En caso de enfermedad deberá haber efectuado aportes por lo menos durante cincuenta (50) semanas en los últimos dos (2) años, de las cuales por lo menos veintiséis (26) debieron haberse cotizado dentro del año anterior al momento de producirse el estado de invalidez.

En caso de accidente deberá haber efectuado aportes por lo menos durante veintiséis (26) semanas en el año inmediatamente anterior al momento de producirse el estado de invalidez.

6.2. Este artículo fue incluido en las dos ponencias para primer debate en Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara. En la ponencia mayoritaria, el tema de los requisitos para obtener la pensión de invalidez fue regulado por el artículo 19 de la ponencia de la siguiente manera:

Artículo 19. El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 39. *Requisitos para obtener la pensión de invalidez.* Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido, haya cotizado veintiséis (26) semanas dentro del año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o de su declaratoria, y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad. Si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco (25) por ciento del tiempo transcurrido entre la fecha en que cumplió los 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Si es mayor de 20 años de edad haya cotizado el veinte (20) por ciento del tiempo transcurrido entre la fecha en que cumplió los 20 años de edad y la fecha de ocurrencia del accidente causante del estado de invalidez.

En la ponencia minoritaria el tema fue regulado por el artículo 12 que decía:

Artículo 12. El artículo 39 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 39. *Requisitos para obtener la pensión de invalidez.* Tendrán derecho a la pensión de invalidez los afiliados que se encuentren cotizando al sistema en el momento de producirse el estado de invalidez y conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, sean declarados inválidos.

Si no se encuentran cotizando: Se les reconocerá la pensión siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

Invalidez causada por enfermedad. Cuando el afiliado en el momento en el cual se produzca el estado de invalidez haya cotizado al sistema por lo menos trescientas (300) semanas en los últimos seis (6) años.

Invalidez causada por accidente. Cuando el afiliado en el momento en el cual se produzca el estado de invalidez haya cotizado al sistema por lo menos doscientas (200) semanas en los últimos seis (6) años, de los cuales veintiséis (26) semanas deben haber sido por lo menos en el último año.

6.3. En la sesión conjunta del 5 de diciembre de 2002 de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, durante el debate del Proyecto de Ley No. 056/2002 Senado – 055/2002 Cámara (Reforma Pensional), al iniciar el debate sobre el artículo 19 se alteró el orden del día para escuchar a la comisión accidental encargada del Proyecto de Ley No. 110 (Sistema de Riesgos Profesionales) y para votar el articulado propuesto. Dicho proyecto contenía disposiciones relativas a la pensión de invalidez, que fueron

aprobados por las Comisiones Conjuntas y que, posteriormente, fueron tenidas en cuenta en el debate del artículo 19 de la ponencia mayoritaria del Proyecto de Ley No. 056/2002 Senado, sobre pensión de invalidez.

6.4. En la sesión conjunta del 10 de diciembre de 2002 de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, (acta No. 18) se vuelve a considerar el artículo 19 de la ponencia mayoritaria y el Representante a la Cámara Pompilio Avendaño solicita primero conciliar este tema con lo aprobado sobre Riesgos Profesionales.¹⁹

Finalmente, el mismo Representante propone suprimir de la ponencia mayoritaria el artículo 19 sobre pensión de invalidez, para que éste tema continuara rigiéndose por las normas vigentes de la Ley 100 de 1993. Esta propuesta fue aprobada el día 10 de diciembre por las comisiones en sesión conjunta con la siguiente votación: Comisión Séptima Senado: 8 votos a favor, 3 en contra; Comisión Séptima Cámara: 16 votos a favor, 1 en contra.²⁰

6.5. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, no se incluyó un artículo concerniente al tema de la pensión de invalidez.²¹ Tampoco se incluyó una referencia a este artículo en el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado.²²

6.6. Por su parte, en la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes²³ tampoco incluyó un artículo sobre los requisitos para obtener la pensión de invalidez.

6.7. Sobre el particular, fue presentada una proposición a la Plenaria de la Cámara por el Representante Manuel Enrique Rosero, como Proposición Aditiva No. 22, cuyo texto dice:²⁴

Artículo Nuevo. El Artículo 39 de la Ley 100 quedará así:

Artículo. *Requisitos para obtener la pensión de invalidez.* Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido, y acredite las siguientes condiciones:

¹⁹ Cfr. Acta No. 18, de las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes

²⁰ Ibid

²¹ Cfr. Folios 83 y ss, Cuaderno 9, Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, en la Plenaria del Senado de la República

²² Cfr. Folios 118 y ss, Cuaderno No. 2, Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado –055/02 Cámara “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.”

²³ Gaceta del Congreso No. 617 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

²⁴ Cfr. 496, Cuaderno 4 (Pruebas enviadas por la Cámara de Representantes)

1. Invalidez causada por enfermedad. Que haya cotizado cincuenta (50) semanas en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.
2. Invalidez causada por accidente. Que haya cotizado cincuenta (50) semanas en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

Parágrafo. Los menores de veinte (20) años de edad, sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o su declaratoria.

6.8. El texto definitivo del artículo 11 fue aprobado por la Plenaria de la Cámara el 20 de diciembre de 2002 decía lo siguiente:²⁵

Artículo 11. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.
2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

Parágrafo. Los menores de 20 años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

6.9. Dada la discrepancia existente entre los textos de los proyectos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, este artículo hizo parte de los artículos sometidos a conciliación. La Comisión de Conciliación sometió su informe a consideración de las Plenarias de Senado y Cámara, y este fue adoptado en la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2002. El artículo sobre pensión

²⁵ Folio 472, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara aprobado en Segundo Debate en sesión extraordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes el día viernes 20 de diciembre de 2002] y Gaceta del Congreso No. 20 de 28 de enero de 2003, páginas 10 y ss.

de invalidez finalmente aprobado corresponde al actual artículo 11 de la Ley 797 de 2003.

7. El trámite seguido para la aprobación del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, mediante el cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar algunos regímenes pensionales especiales.

7.1. El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 tiene su origen en el artículo 23 del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional,²⁶ en los siguientes términos:

Artículo 23. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.
2. Expedir las normas necesarias con fuerza de ley para el cumplimiento de los objetivos y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.
3. Revisar, modificar y expedir las normas necesarias para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

En desarrollo de esta facultad, se autoriza al Presidente de la República para modificar y dictar las normas vigentes sobre las condiciones, requisitos y beneficios de los trabajadores que laboren en actividades de alto riesgo, incluyendo la definición de éstas últimas.

4. Modificar los beneficios correspondientes a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de acuerdo con el tiempo de cotización que se requiera, con el fin de ajustarlos a la reforma de la Ley 100 de 1993.
5. Modificar el régimen de indemnización sustitutiva de la pensión tomando en cuenta las modificaciones al régimen pensional de la Ley 100 de 1993.
6. Modificar el régimen de sanciones por razón de mora en el pago de las cotizaciones, con el fin de proteger el equilibrio del sistema.

²⁶ Proyecto de Ley No. 056 de 2002, Senado, por el cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, Gaceta del Congreso No. 350 de 23 de agosto de 2002, página 7 y ss.

Parágrafo 1º. La tasa de cotización para el personal uniformado que tenga menos de cinco (5) años al servicio de la Fuerza Pública o para quienes ingresen a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional continuará siendo del 8%, calculada sobre los haberes mensuales: sueldo básico, primas de actividad, de antigüedad, de estado mayor, de vuelo, 1½ prima de navidad y gastos de representación, exceptuando lo equivalente al subsidio familiar. El aporte faltante para financiar las asignaciones de retiro, que a partir de la vigencia de la presente ley se denominará pensión de vejez, estarán a cargo de la Nación.

A partir de la vigencia de la presente ley, el personal civil de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 tendrá un ingreso base de cotización y un ingreso base de liquidación para calcular la pensión de vejez, igual al dispuesto para los servidores públicos.

7.2. Esta disposición fue incluida como artículo 30 en la ponencia mayoritaria para primer debate en Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de la siguiente manera:²⁷

Artículo 30. *Facultades Extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales del Presidente de la República, de los Magistrados de las Altas Cortes, de los Congresistas.

2. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

Parágrafo 1. La tasa de cotización para el personal uniformado que tenga menos de cinco (5) años al servicio de la Fuerza Pública o para quienes ingresen a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional continuará siendo del 8%, calculada sobre los haberes mensuales: sueldo básico, primas de actividad, de antigüedad, de Estado Mayor, de vuelo, 1½ prima de navidad y gastos de representación, exceptuando lo equivalente al subsidio familiar. El aporte faltante para financiar las asignaciones de retiro, que a partir de la vigencia

²⁷ Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002, Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara, *por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionados exceptuados y especiales*, y a los proyectos acumulados 44 y 98 Senado de 2002.

de la presente ley se denominará pensión de vejez, estarán a cargo de la Nación.

Parágrafo 2. A partir de la vigencia de la presente ley, el personal civil de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, vinculados con anterioridad a la Ley 100 de 1993 tendrán un ingreso base de cotización y un ingreso base de liquidación para calcular la pensión de vejez, igual al dispuesto para los servidores públicos.

3. Revisar, modificar y expedir las normas necesarias para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo

7.3. En la sesión conjunta del 10 de diciembre de 2002, de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, (acta No. 18) se propuso retirar el artículo relativo a las facultades extraordinarias para regular regímenes pensionales especiales, y las profesiones de alto riesgo porque los congresistas consideraban que la propuesta de referendo que cursaba simultáneamente en el Congreso contenía también disposiciones relativas al tema de las pensiones, lo cual hacía necesario una discusión más cuidadosa de estos temas, pues eran asuntos sobre los cuales no se podía simplemente otorgar facultades extraordinarias o fijar criterios generales, dado que la ley de convocatoria al referendo no había sido aprobada aún. Por ello prefirieron que dichas materias fueran regulados por una ley ordinaria, y en consecuencia no aprobaron el artículo sobre facultades.²⁸ En su lugar se aprobó el artículo 15 que decía:

Artículo 15. El régimen pensional de los miembros de la fuerza pública, magisterio, y actividades de alto riesgo serán regulados en una ley ordinaria.

7.4. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, no se incluyó el tema las facultades extraordinarias. Lo sucedido durante el debate en comisiones fue resumido en la ponencia para segundo debate de la siguiente manera:

“Durante el transcurso de la discusión, se suprimieron los artículos 29 y 30 del pliego de modificaciones referente al régimen de los servidores públicos y a las facultades extraordinarias al Presidente de la República. Mas sin embargo, se presenta este último como sugerencia para ser debatido en plenaria del honorable Senado, por puntos técnicos las facultades extraordinarias al Presidente de la República para formar el régimen pensional del mismo y de las actividades de alto riesgo. Esta sugerencia será de iniciativa gubernamental.”²⁹

²⁸ Acta No. 18, de 10 de diciembre de 2002, Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes – Sesiones Conjuntas, Legislatura ordinaria 2002-2003, páginas 82 a 89. Folios 180 y ss, Cuaderno No. 6

²⁹ Cfr. Folios 84 y ss, Cuaderno 9, Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, en la Plenaria del Senado de la República

7.5. El gobierno presentó ante los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, una solicitud para la concesión de facultades extraordinarias —que incluye tanto el texto como la respectiva justificación—, para lo siguiente:³⁰

1. Modificar las condiciones, requisitos y beneficios del régimen pensional de los presidentes de la República.

2. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política. Lo anterior incluye entre otros: la edad para acceder a la pensión de vejez, el número de semanas de cotización, las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, el régimen de transición, las personas que pueden acceder a la sustitución pensional y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, la constitución de las reservas y la administración de las mismas, bajo una modalidad similar al Régimen de Prima Media.

3. Modificar el régimen pensional para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular en relación con las condiciones, requisitos y beneficios y la definición de tales actividades.

4. Modificar el régimen de beneficios de las pensiones de invalidez y sobrevivientes con el fin de ajustarlas a las reformas aprobadas a la Ley 100 de 1993.

7.6. Atendiendo a esta solicitud, el Senador Dieb Maloof presentó una proposición sustitutiva al artículo 15, sobre regulación de los regímenes especiales mediante ley ordinaria.³¹ Durante el debate de este artículo, la senadora Piedad Córdoba propone adicionar un párrafo al artículo sobre facultades extraordinarias, para la integración de una comisión de 3 senadores y 3 representantes para estudiar el tema de las pensiones de la Fuerza Pública. La idea de integrar esta comisión es votada de manera separada y negada por la Plenaria y el texto de las facultades extraordinarias es aprobado.³² El artículo sobre facultades extraordinarias es aprobado por la Plenaria del Senado de la República, como artículo nuevo, con el siguiente texto:³³

³⁰ Cfr. Folios 43 a 45, Cuaderno 2 (Documentos enviados por el Senado de la República) y 692 y 693, Cuaderno 4 (Documentos enviados por la Cámara de Representantes)

³¹ Gaceta del Congreso No. 53, página 48

³² Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, página 52.

³³ Folio 410, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara] “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.” Folio 472, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara] “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales,” aprobado en Segundo Debate en sesión extraordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes el día viernes 20 de diciembre de 2002, según decreto 3075 de diciembre 16 de 2002.

Artículo Nuevo. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar el régimen pensional del Presidente de la República.

En desarrollo de estas facultades, se autoriza al Presidente de la República para modificar el Ingreso Base de Cotización, la tasa de cotización, el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de vejez, la edad para acceder a la pensión de vejez, el número de semanas de cotización, el régimen de transición, las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las personas que pueden acceder a la sustitución pensional y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.

3. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

7.7. En la Cámara de Representantes, ante la solicitud del gobierno, el Representante Manuel Enríquez Rosero presenta el artículo sobre facultades extraordinarias ante la Plenaria y éste es aprobado como artículo 20, en términos idénticos a los adoptados por el Senado, el 20 de diciembre de 2002.³⁴

8. El trámite seguido para la aprobación del artículo 18, mediante el cual se introducen modificaciones al régimen de transición para el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez.

8.1. El artículo 18 de la Ley 797 de 2003 tiene su origen en el artículo 14 del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional,³⁵ el cual reguló el tema de transición en materia pensional en los siguientes términos:

³⁴ Gaceta del Congreso No. 43, páginas 46 y ss. Aun cuando no existía discrepancia entre los textos de los proyectos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, este artículo fue incluido en el texto unificado presentado por la Comisión de Conciliación a las Plenarias, tal y como había sido aprobado por las Cámaras Folio 95 y ss, Cuaderno No. 2 Acta de Conciliación

³⁵ Proyecto de Ley No. 056 de 2002, Senado, por el cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de

Artículo 14. El artículo 36 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) años para los hombres, hasta el 31 de diciembre de 2008. A partir del 1 de enero de 2009 la edad será de 58 años para las mujeres y 62 para los hombres. A partir del 1 de enero de 2018 la edad será de 62 años para las mujeres y 65 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones, tuvieran cuarenta (40) años o más de edad si son mujeres o cuarenta y cinco (45) o más años de edad si son hombres, o veinte (20) años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de veinte (20) años para adquirir el derecho, a la fecha de entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, será el promedio de lo cotizado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Para ser beneficiario de un régimen de transición, además de cumplir con los requisitos establecidos en este artículo, será necesario permanecer en el citado régimen hasta cumplir con los requisitos de edad y tiempo de servicios o semanas cotizadas exigidos en dicho régimen.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que a 1 de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia el sistema general de pensiones, tenían cuarenta (4) o más años de edad si son mujeres o cuarenta y cinco (45) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente no han acogido o acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo 1º. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de conformidad con el primer inciso del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, al Instituto de Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

Parágrafo 2º. De conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición no se aplicará a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las cuales se sujetarán a las reglas siguientes de dicha ley.

8.2. Este artículo fue incluido en las ponencia mayoritaria para primer debate en Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de la siguiente manera:³⁶

Artículo 17. Se modifica el inciso quinto, se modifica el inciso quinto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y se adiciona el parágrafo 2º así:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) años para los hombres, hasta el 31 de diciembre de 2008. A partir del 1 de enero de 2009 la edad será de 58 años para las mujeres y 62 para los hombres. A partir del 1 de enero de 2018 la edad será de 62 años para las mujeres y 65 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de

³⁶ Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002, Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara, *por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionados exceptuados y especiales*, y a los proyectos acumulados 44 y 98 Senado de 2002.

la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que se traslade al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;
- b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo 1°. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1°) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las

cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

Parágrafo 3°. De conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición no se aplicará a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las cuales se sujetarán a las reglas generales de dicha ley.

Por su parte, la ponencia minoritaria decía lo siguiente³⁷:

Artículo.12. El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 36. Régimen de transición. La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y 60 años para los hombres, hasta el 31 de diciembre de 2010. La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, tenían 35 o más años si son mujeres o 40 o más si son hombres, o quince o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.

8.3. Durante la sesión del 5 de diciembre de 2002, los ponentes presentan el esquema general del régimen de transición, la finalidad del mismo, así como la preocupación expresada por algunos sectores sobre las implicaciones de la reforma.³⁸ Interviene el Ministro Juan Luis Londoño para explicar cinco elementos esenciales de la reforma y algunas cifras sobre el impacto de la reforma. Posteriormente, varios miembros de las comisiones solicitaron aplazar la discusión del artículo 17 y de otras disposiciones hasta que el gobierno proveyera las cifras solicitadas por las comisiones sobre cálculo actuarial y consecuencias de las reformas.

8.4. El artículo sobre el régimen de transición es de nuevo planteado en la sesión del 10 de diciembre. Durante el debate, varios miembros de las Comisiones presentan declaración de impedimento, por considerar que tenían aspiraciones pensionales que serían afectadas por las reformas propuestas al

³⁷ Gaceta del Congreso No. 533 de 22 de noviembre de 2002, Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley por la cual se modifica el sistema general de pensiones.

³⁸ Ver Acta No. 18, páginas 46 y ss, Cuaderno 6

régimen de transición.³⁹ El Presidente de la Comisión estima que de aceptarse tal solicitud, habría un impedimento de cerca “del 33%” de los miembros de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, lo que haría que sobre este punto fuera imposible legislar. Algunos miembros de la Comisión resaltan que en relación con los impedimentos, éstos proceden cuando se establezcan condiciones especiales y diferentes a las de los demás, no frente a disposiciones de carácter general. El Presidente propone que quienes se consideren impedidos, sean autorizados por la Comisión para no votar este artículo. Esta propuesta recibe 5 votos en contra y un voto a favor, por lo cual concluye que el impedimento había sido negado.⁴⁰

Resuelta la cuestión de los impedimentos, se continúa con la discusión del régimen de transición. Los representantes Manuel Enríquez Rosero y Venus Albeiro Silva, expresan su preocupación por las modificaciones introducidas en relación con los derechos de los trabajadores y proponen algunas modificaciones a las edades y años de cambio del régimen de transición y sugieren que la decisión sobre el artículo se deje para el final de la sesión, cuando ya se hayan adoptado decisiones sobre las nuevas reglas para pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.⁴¹ Esta propuesta es aceptada por las Comisiones.

8.5. El artículo 17 de la ponencia mayoritaria, que modifica el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es de nuevo sometido a deliberación al final de la sesión del 10 de diciembre de 2002.

Cerrado el debate, se inicia el proceso de votación y obtiene 7 votos afirmativos en la Comisión Séptima del Senado. No obstante, el Senador Luis Carlos Avellaneda le informa al Presidente que sobre ese artículo todavía subsistía un problema de impedimentos que no había sido resuelto, lo cual llevó a que se suspendiera la votación. Luego el Vicepresidente de la Comisión anota que no habría un impedimento, porque todos los representantes habían tomado una decisión sobre pensiones en el artículo del referendo, cuya ley convocante estaba siendo tramitada en esos mismos días, en donde se rechazó la existencia de impedimentos en materia de modificaciones al régimen de pensiones.⁴²

Sin concluir la votación del artículo, ni nombrar una comisión accidental para resolver el asunto de los impedimentos, se pasa discutir el artículo 30 sobre facultades extraordinarias.

8.6. Terminada la votación sobre el artículo 30 del proyecto, el Senador Alfonso Angarita solicita votar en bloque los artículos suficientemente discutidos y que aún no habían sido votados por las Comisiones.

³⁹ Ver Acta No. 18, página 47. Cuaderno 6 La primera solicitud de impedimento la presentan los Senadores Eduardo Benitez, Gustavo Sosa, Ángela Cogollos y Eduardo Bernal, y por los Representantes Pedro Jiménez, Miguel de Jesús Arenas, Albino García y Héctor Arango.

⁴⁰ Ver Acta No. 18, página 48, Cuaderno 6

⁴¹ Acta No. 18, página 48, Cuaderno 6

⁴² Acta No. 18, página 82, Cuaderno 6

En respuesta a esa solicitud, el Vicepresidente considera que deben votar separadamente el artículo 17, que es el régimen de transición. Ante la ausencia de una posición sobre los impedimentos, algunos congresistas prefieren no participar en la votación.

8.7. A esta solicitud el Coordinador de Ponentes de la Comisión Séptima de la Cámara le informa que “*van a dejar estos temas que quedaron pendientes como constancia para llevarlos a las Plenarias*”, dentro de las cuales está el artículo 17 cuya votación había sido suspendida después de haber sido ampliamente debatido. Posteriormente le solicita al Presidente que someta a consideración de las Comisiones el Título del proyecto. El Presidente pregunta a las Comisiones Séptimas si desean que el proyecto tenga segundo debate, a lo cual responden afirmativamente los miembros de las Comisiones. El Senador Alfonso Angarita deja constancia en el Acta que los artículos no votados, se tendrán en cuenta para presentarlos en el Segundo debate de las Plenarias. Nombrados los ponentes, se levanta la sesión.

8.8. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, el tema se incluye como artículo nuevo, en los siguientes términos:⁴³

Artículo Nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al artículo 17) El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y se adiciona el párrafo 2° así:

Artículo 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) años para los hombres, hasta el año de 2014, fecha a partir de la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la

⁴³ Cfr. Folios 85 y ss, Cuaderno 9, Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, en la Plenaria del Senado de la República

variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a. Que se traslade al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;

b. Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontando el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo 1°. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1°) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o

privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

Parágrafo 3°. De conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición no se aplicará a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las cuales se sujetarán a las reglas generales de dicha ley.

8.9. Durante el debate en la Plenaria del Senado, el Senador Avellaneda señala que las cifras solicitadas para examinar el impacto de la reforma pensional, no fueron presentadas por el gobierno,⁴⁴ por lo cual propone que el debate de la reforma pensional sea aplazado para el mes de marzo de 2003.⁴⁵ La propuesta es secundada por los senadores Piedad Córdoba y Jaime Dussán y sometida a consideración de la Plenaria, que la rechaza por votación de 53 de los 71 Senadores presentes.⁴⁶ Se somete a votación el artículo sobre régimen de transición y es aprobado por la Plenaria.⁴⁷

El texto Aprobado en Plenaria Senado, fue el siguiente⁴⁸

ARTICULO NUEVO. Se modifica el inciso segundo, se modifica el inciso quinto y se adiciona el parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se registrarán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

⁴⁴ Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, página 12.

⁴⁵ Gaceta del Congreso No. 53, página 14.

⁴⁶ Gaceta del Congreso No. 53, página 22

⁴⁷ Gaceta del Congreso No. 53, página 53

⁴⁸ Folio 411, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara] *“por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.”*

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a) Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;

b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

8.10. Por su parte, en la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes⁴⁹ se incluyó también como artículo nuevo en el pliego de modificaciones de la ponencia, cuyo texto dice:⁵⁰

Artículo Nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al artículo 17) El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y se adiciona el parágrafo 2° así:

Artículo 36. Régimen de Transición.

⁴⁹ Gaceta del Congreso No. 617 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

⁵⁰ Gaceta del Congreso No. 617 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002

La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) años para los hombres, hasta el año de 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Que se traslade al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;
- b. Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontando el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones

correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

Parágrafo 1°. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1°) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

Parágrafo 3°. De conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley 100 de 1993, el régimen de transición no se aplicará a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las cuales se sujetarán a las reglas generales de dicha ley.

8.11. En el curso del debate en la Plenaria de la Cámara, el día 20 de diciembre de 2002, algunos representantes solicitaron aclaración a los ponentes sobre la inclusión de los artículos nuevos en el pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate, que no habían sido aprobados por las Comisiones.⁵¹ Ante esta solicitud, el representante Manuel

⁵¹ Por ejemplo, el representante el honorable representante Wilson Alonso Borja Díaz dijo lo siguiente durante su intervención en la sesión del 20 de diciembre de 2002: “Presidente se ha presentado la propuesta que este Proyecto de Ley se discuta en Marzo, está ahí, es una propuesta que debe someterse a consideración, antes de empezar el informe y antes Presidente que aquí no haya quórum (...) para aprobar ese Proyecto de Ley (...) Señor Presidente, por qué se hace la propuesta? Porque se dice que se discutieron 17 artículos, dos de los cuales fueron retirados, o sea que solamente se aprobaron y se discutieron 15 artículos. Que hay 21 artículos

Enríquez Rosero explica a la Plenaria la forma como fue debatido el artículo 18 y la razón por la cual no había sido aprobado. La transcripción de los apartes relevantes de su intervención se citan a continuación:

“(…) para contestarle al honorable Representante Borja, es cierto se presentó un pliego de modificaciones al proyecto presentado inicialmente por el Gobierno, que fue modificado prácticamente en todos sus artículos, y se modificó atendiendo las solicitudes, las peticiones de los diferentes sectores que tuvieron la oportunidad de participar en los foros que llevamos a cabo (…).

“Hoy traemos a consideración de ustedes el texto tal y conforme fue aprobado en el primer debate en las sesiones conjuntas (…)

ese es el que aparece publicado en la Gaceta, pero queríamos llamar la atención sobre lo siguiente, hay unos artículos que no se pudieron votar, no obstante que estuvieron a consideración del primer debate.

“El señor Presidente de las dos Comisiones conjuntas, (…)

abrió el debate de la totalidad del articulado y de hecho se refirieron los honorables representantes a muchos de esos temas, sin embargo, algunos de esos artículos les repito, no fueron aprobados y fueron dejados como constancias. Pero por ejemplo, con respecto al tema de la transición, es un tema que ha sido...fue muy debatido en las comisiones, que solamente se modifica en una parte, se deja el tema de la edad que fue el tema más controversial, se deja establecido como está en la Ley 100 hasta el 2014, solamente a partir del 2018, aceptando la recomendación de diferentes sectores se propone una modificación que fue aprobada en las comisiones, de llegar a 62 años las mujeres a partir del 2018 y a 65 los hombres.

“Pero con respecto al tema de las semanas de cotización y al tema de los aportes, que es el tema urgente, fue modificado con la aprobación en primer debate, de tal manera que ese tema (…)

estuvo a consideración de las sesiones conjuntas, no fue votado, entre otras cosas porque no obstante se presentaron muchos impedimentos y que fueron rechazados por las dos comisiones (…), sin embargo a la hora de la votación, cuando ya se había cerrado el debate, muchos Senadores y Representantes que tenían temor de participar en este artículo concretamente abandonaron el recinto y no quisimos ponerlo a votación para no tener una votación con escaso quórum.

que tendrían que discutirse en Plenaria, Presidente, 21 artículos que no se discutieron en las Comisiones y tal como quieren aprobar este proyecto de ley y (…)

por lo que veo también le van a dar un pupitrazo de tercera a este proyecto de ley de pensiones (…)

En mi criterio, desde los artículos 147, 158, 174 y 177 de la Ley Quinta, serían violados si eso se va a hacer, al igual que los artículos 157 y 160 de la Constitución Nacional, por eso Presidente insistimos que si se va a discutir el proyecto de ley, por lo menos que quede claro que se discutirán los 15, que nos explicarán primero, (…)

por eso estamos proponiendo que se discuta en marzo y no ahora si se lo quiere tirar, pero si vamos a discutir o no los 21 artículos sería importante saberlo, (…)

Gaceta del Congreso No. 43, 5 de febrero de 2003, página 25. Actas de Plenaria de la Cámara, Número 040 de la Sesión Extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002

“De tal manera que nosotros queremos poner a consideración ese artículo en el día de hoy, porque creemos que si bien como les digo mantiene el tema de la edad, hay necesidad de modificar el tema de las semanas y el tema de los aportes, en las semanas subirán en el 2004, 50 semanas, y del 2005 perdón , y de allí 25 semanas por año, hasta completar las 1300 en el 2015. (...)”⁵² (resaltado fuera de texto)

8.12. Luego de esta intervención, la Cámara de Representantes decidió sobre la proposición de aplazamiento del debate del proyecto de pensiones para el mes de marzo. Fue sometida a la plenaria y votada negativamente con 80 votos por el No y 24 por el Si. Se continua con el debate del artículo sobre transición pensional, pero antes se propone decidir sobre los impedimentos presentados por varios representantes que afirmaban tener expectativas pensionales.⁵³ Se designa una comisión para estudiar este punto, que rinde un informe negando la existencia de impedimentos,⁵⁴ el cual es aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.⁵⁵

8.13. El texto definitivo del artículo sobre el régimen de transición, aprobado por la Plenaria de la Cámara el 20 de diciembre de 2002 dice lo siguiente:⁵⁶

⁵² Gaceta del Congreso No. 43, 5 de febrero de 2003, página 25. Actas de Plenaria de la Cámara, Número 040 de la Sesión Extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002

⁵³ Presentaron declaración de impedimento los representantes a la Cámara: Adalberto Jaimes, Álvaro Antonio Ashton Giraldo, Araminta Moreno Gutiérrez, Carlos Arturo Piedrahita, Carlos Palacios, Eduardo Sanguino, Ernesto Mesa Arango, Fernando Tamayo, Germán Navas, Germán Viana, Guillermo Rivera, Jaime Ernesto Canal Albán, Jesús Ignacio García, John Jairo Velásquez, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Jorge Eduardo Casabianca, Jorge García Herrera, José Luis Flórez Rivera, Juan Martín Hoyos, Luis Carlos Delgado, Luis Edmundo Maya, Luis Eduardo Vargas, Luis Guillermo Jiménez, María Teresa Uribe Bent, Marta Vergara de Pérez, Omar Baquero, Oscar D. Pérez, Sandra Velásquez, Sergio Díaz-Granados, Telésforo Pedraza, Zamir Silva, Zulema Jattin (Gaceta del Congreso No. 43, del 5 de febrero de 2003, páginas 58-62)

⁵⁴ El siguiente es el informe de la Comisión accidental designada para estudiar el punto: “*La Comisión designada para estudiar los impedimentos ha llegado a las siguientes conclusiones: Primero, se trata de una norma general y abstracta respecto de la cual todos los ciudadanos se encuentran en perfecta igualdad, por consiguiente no se dan las circunstancias previstas en las sentencias de la Corte Constitucional para definir un enriquecimiento privado o particular. Segundo, quienes tienen una situación consolidada como pensionados tienen el amparo del precepto constitucional que garantiza los derechos adquiridos, en consecuencia ni esta ley ni ninguna otra puede afectar esos derechos y crear respecto del pensionado una expectativa de pérdida o ganancia que le impida participar en el debate. Tercero, si se tratara de expectativas estaríamos en el caso extremo de que todos la tendríamos, porque algún día podríamos cumplir las condiciones de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión, por consiguiente siempre el Congreso estaría impedido para conocer proyectos de ley sobre pensiones y en general en material laboral. Cuarto, todos los proyectos de ley por su generalidad al afectar a todos los ciudadanos, afectan necesariamente a los congresistas, a sus parientes y a sus amigos íntimos y estos impedimentos prosperasen nos encontraríamos en el hecho insostenible que el Congreso no podría legislar. Por las anteriores razones concluimos que ninguno de los impedimentos propuestos puede ser aceptado y por lo mismo sugerimos rechazarlos.*” (Gaceta del Congreso No. 43, 5 de febrero de 2003, página 25. Actas de Plenaria de la Cámara, Número 040 de la Sesión Extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002)

⁵⁵ Gaceta del Congreso No. 43, 5 de febrero de 2003, página 31. Actas de Plenaria de la Cámara, Número 040 de la Sesión Extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002

⁵⁶ Folio 467, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara] “*por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales,*” aprobado en Segundo Debate en sesión extraordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes el día viernes 20 de diciembre de 2002, según decreto 3075 de diciembre 16 de 2002. Gaceta del Congreso No. 20 de 28 de enero de 2003, páginas 10 y ss

Artículo 17. Se modifica el inciso segundo, se modifica el inciso quinto y se adiciona el parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

Artículo 36. Régimen de Transición.

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a) Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;

b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos

exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.⁵⁷

9. El trámite seguido para la aprobación del artículo 21.

9.1. El artículo 21 de la Ley 797 de 2003 tiene su origen en la ponencia mayoritaria para primer debate. Ni el proyecto del gobierno ni los otros dos proyectos acumulados contenían una disposición que regulara la forma como las empresas privadas trasladarían el cálculo actuarial del régimen de pensional de los aviadores civiles (CAXDAC) a las cajas, fondos o entidades del sector privado responsables de administrar el régimen pensional de prima media. El artículo incluido en la ponencia mayoritaria para primer debate en Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara decía lo siguiente:⁵⁸

Artículo 22. Adiciónese el artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo.

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos-ley 1282 y 1283 de 1994,⁵⁹ deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

⁵⁷ A pesar de no existir discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, este artículo fue incluido en el informe de la comisión de conciliación, sin modificar lo aprobado por las cámaras, en el texto unificado que se sometió a consideración de las Plenarias el día 20 de diciembre y fue aprobado como el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

⁵⁸ Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002, Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara, *por la cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionados exceptuados y especiales*, y a los proyectos acumulados 44 y 98 Senado de 2002.

⁵⁹ Los Decretos 1282 y 1283 de 1994 regulan el régimen pensional de los aviadores civiles

9.2. El artículo fue incluido en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, como artículo nuevo en los siguientes términos:⁶⁰

Artículo Nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al artículo 22) Adiciónese el Artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos-ley 1282 y 1283 de 1994, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

9.3. Durante el debate en la Plenaria del Senado, el Senador Jaime Dussán solicitó al Ministro de Trabajo y Salud, Juan Luis Londoño, que explicara la razón de ser del artículo. El Ministro intervino y dijo lo siguiente:

“(...) esta es una situación que heredamos de los viejos regímenes pensionales, que es el sistema pensional de AVIANCA, ahora SUMA, que es un sistema que está indebidamente fondeado. Nosotros hemos buscado con ellos un acuerdo entre trabajadores y los empleadores, el acuerdo está pleno, que permite fondear en los próximos 20 años los pasivos pensionales de esa situación y esa es en realidad la explicación de este artículo.”⁶¹

9.4. Luego de esta intervención se cierra el debate y la Plenaria procede a votar el artículo nuevo. El texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado, fue el siguiente:⁶²

⁶⁰ Ponencia para Segundo debate Plenaria Senado, Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002

⁶¹ Gaceta del Congreso No. 53, 7 de febrero de 2003, página 54.

⁶² Cfr. Folio 411, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado –055/02 Cámara] “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.”

ARTICULO NUEVO. (En el pliego de modificaciones de primer debate corresponde al artículo 22) Adiciónase el Artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo.

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos-ley 1282 y 1283 de 1994, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

9.5. Por su parte, en la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se incluyó como artículo nuevo un texto idéntico al adoptado en la Plenaria del Senado,⁶³ artículo este que no fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 20 de diciembre de 2002. La norma propuesta, decía así:

Artículo Nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al artículo 22) Adiciónese el Artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos - ley 1282 y 1283 de 1994, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal

⁶³ Gaceta del Congreso No. 617 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

9.6. Dada la “discrepancia” entre los textos de los proyectos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, este artículo hizo parte de los sometidos a conciliación.⁶⁴ La Comisión de Conciliación acogió el texto adoptado por la Plenaria del Senado y sometió su informe a consideración de las Plenarias, el cual fue aprobado por éstas el 20 de diciembre de 2002.

10. El trámite seguido para la aprobación del artículo 23.

10.1. El artículo 23 de la Ley 797 de 2003 no estaba en el proyecto presentado por el gobierno nacional ni en ninguno de los proyectos acumulados.⁶⁵ La referencia al tema de los bonos pensionales se encuentra en el artículo 23 del Proyecto de Ley No. 44 Senado de 2002, de origen parlamentario, en los siguientes términos:

Artículo 25. *Bonos Pensionales Tipo A.* El gobierno reglamentará la metodología de liquidación de los bonos pensionales creados por la Ley 100 de 1993 con la finalidad de hacer explícitos los faltantes del Régimen de invalidez, vejez y muerte, y la carencia de reservas de las cajas públicas nacionales y territoriales con aportes del Estado.

La reglamentación garantizará que la metodología adoptada contribuya a reducir la deuda pensional territorial.

10.2. Este artículo fue incluido como párrafo 2 de lo que sería el nuevo artículo 115 de la Ley 100 de 1993, en la ponencia mayoritaria para primer debate en Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de la siguiente manera:⁶⁶

Artículo 25. El artículo 115 de la Ley 100 quedará así:

⁶⁴ Folio 95 y ss, Cuaderno No 2 Acta de conciliación

⁶⁵ Proyecto Original, Gaceta del Congreso No. 325, de 12 de agosto de 2002 Proyecto de Ley No. 44 de 2002 Senado, por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones

⁶⁶ Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002, Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara

Artículo 115.- Bonos Pensionales.

Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al Régimen de Ahorro Individual o al Régimen de Prima Media con Prestación Definida cumplan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las cajas o fondos de previsión del sector público.
- b) Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos.
- c) Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones.
- d) Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieren a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

Parágrafo 1º.- Los afiliados de que trata el literal a) del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado o prestado servicios al sector público durante menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono.

Parágrafo 2º. Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la Ley 549 de 1999 aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores.

Toda pensión que se otorgue en el Sistema General de Pensiones, deberá garantizar, por parte de la Nación, los departamentos y municipios, distritos especiales u otras entidades del Estado, la financiación correspondiente a la cuota parte pensional, que contribuya a la financiación de la mesada.

Si las entidades mencionadas no contribuyen de manera continua a la financiación de la pensión, la entidad que otorgó la pensión sólo estará obligada a pagar la parte que a ella corresponda y el beneficiario podrá repetir contra las entidades que incumplan el

pago de la cuota parte. (El texto subrayado corresponde al párrafo adicional propuesto en la ponencia para primer debate. Subrayado fuera de texto).

10.3. Sin haber sido votado en las Comisiones, se incluyó, como artículo nuevo en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, en los mismos términos de la ponencia para primer debate.⁶⁷ Durante el debate en Plenaria el Ministro Juan Luis Londoño, somete a consideración de la Plenaria una propuesta sustitutiva al texto del artículo 22 de la ponencia y firmada también por el Senador José María Conde y por el Ministro de Hacienda, que dice:

Artículo Nuevo. Se adiciona el párrafo 2° del artículo 115 de la Ley 100 de 1993

Parágrafo 2°. Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la Ley 549 de 1999, aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores con la previa autorización.

En su intervención, señala que la finalidad de esa disposición es “*dejar un mecanismo que simplifique y haga posible que el Seguro Social pague pensionados que hoy en parte son fondeados a través de los entes territoriales y facilite el uso de los recursos del FONPEC para este propósito, entonces nos ayuda a pensionados al Seguro y a los entes territoriales.*”⁶⁸ Ante esta propuesta, el senador Jaime Dussán Calderón solicita que se deje claro que tal

⁶⁷ El texto decía lo siguiente: Artículo Nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al artículo 25) *Artículo 115.- Bonos Pensionales.* Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al Régimen de Ahorro Individual o al Régimen de Prima Media con Prestación Definida cumplan algunos de los siguientes requisitos: a) Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las Cajas o Fondos de Previsión del sector público. b) Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos. c) Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones. d) Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieren a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones. ***Parágrafo 1°.-*** Los afiliados de que trata el literal a) del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado o prestado servicios al sector público durante menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono. ***Parágrafo 2°.*** Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la ley 549 de 1999, aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores. Toda pensión que se otorgue en el Sistema General de Pensiones, deberá garantizar, por parte de la Nación, los departamentos y municipios, distritos especiales u otras entidades del Estado, la financiación correspondiente a la cuota parte pensional, que contribuya a la financiación de la mesada. Si las entidades mencionadas no contribuyen de manera continua a la financiación de la pensión, la entidad que otorgó la pensión sólo estará obligada a pagar la parte que a ella corresponda y el beneficiario podrá repetir contra las entidades que incumplan el pago de la cuota parte. (texto subrayado corresponde a la reforma propuesta en el proyecto de ley) Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002, páginas 8 y 16.)

⁶⁸ Gaceta del Congreso No. 53 de 7 de febrero de 2003, página 55

traslado deba hacerse con la autorización de las entidades territoriales, dado que tienen el manejo autónomo de sus recursos. El Senador Víctor Renán Barco interviene para resaltar que tal como está redactado el artículo no es imperativo, por lo cual las entidades territoriales podrían negarse a autorizar el traslado. La Presidencia somete a votación la proposición sustitutiva del artículo 22 y ésta es aprobada por la Plenaria.⁶⁹

10.4. Por su parte, en la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el artículo también fue incluido como artículo nuevo, pero no fue aprobado por la Corporación La norma propuesta decía así:⁷⁰

Artículo nuevo (En el pliego de modificaciones corresponde al Artículo 25)

El artículo 115 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 115.- Bonos Pensionales.

Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al Régimen de Ahorro Individual o al Régimen de Prima Media con Prestación Definida cumplan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las Cajas o Fondos de Previsión del sector público.
- b) Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos.
- c) Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones.
- d) Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieren a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

Parágrafo 1º.- Los afiliados de que trata el literal a) del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado o prestado

⁶⁹ Gaceta del Congreso No. 53, del 7 de febrero de 2003, página 55. Folio 412, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado – 055/02 Cámara]

⁷⁰ Gaceta del Congreso No. 617 de 18 de diciembre de 2002, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002, 055 Cámara de 2002, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

servicios al sector público durante menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono.

Parágrafo 2º. Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la ley 549 de 1999, aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores.

Toda pensión que se otorgue en el Sistema General de Pensiones, deberá garantizar, por parte de la Nación, los departamentos y municipios, distritos especiales u otras entidades del Estado, la financiación correspondiente a la cuota parte pensional, que contribuya a la financiación de la mesada.

Si las entidades mencionadas no contribuyen de manera continua a la financiación de la pensión, la entidad que otorgó la pensión sólo estará obligada a pagar la parte que a ella corresponda y el beneficiario podrá repetir contra las entidades que incumplan el pago de la cuota parte.

10.5. El texto fue negado por la Plenaria de la Cámara, en la sesión del 20 de diciembre de 2002 ⁷¹

Dada la discrepancia existente entre los textos de los proyectos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, este artículo hizo parte de los textos sometidos a conciliación. La Comisión de Conciliación sometió su informe a consideración de las Plenarias el siguiente texto, que corresponde al artículo finalmente aprobado como artículo 23 de la Ley 797 de 2003, el 20 de diciembre de 2002:⁷²

Artículo 23. Se adiciona el parágrafo 2º del artículo 115 de la Ley 100 de 1993

Parágrafo 2º. Para el cubrimiento de estas obligaciones los entes territoriales podrán utilizar hasta el 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la ley 549 de 1999 aun cuando no esté constituida la reserva correspondiente al 100% del pasivo pensional. Conforme a las reglas que establezca el Gobierno, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores con la previa autorización.

⁷¹ El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara, no incluyó esta disposición. Cfr. Folio 462, Cuaderno No. 4 [Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del día 20 de diciembre de 2002, Proyecto de Ley 056/02 Senado -055/02 Cámara]

⁷² Folio 95 y ss, Cuaderno No. 2 Acta de conciliación

11. Las normas constitucionales sobre formación de las leyes y su trascendencia jurídica en un régimen democrático.

Las normas jurídicas, como se sabe, se encuentran destinadas a regular de manera coercitiva las relaciones de los seres humanos en la vida social, de tal manera que se pueda garantizar a todos el respeto de los derechos fundamentales la pacífica convivencia, la libertad, la seguridad y la vigencia de un orden justo.

Por ello no es indiferente en una democracia quien ejerce la función legislativa, ni mucho menos resulta de menor importancia la manera como se da vida jurídica a las leyes, pues estas se expiden en virtud de la soberanía del Estado que regula, de manera estricta el procedimiento legislativo. Por esta razón de él se ocupa la propia Constitución Política. Es esta la que indica en qué consiste la iniciativa legislativa; ella señala quiénes se encuentran legitimados para proponer las leyes que a su juicio deban expedirse; y, además, en forma rigurosa se regula luego el trámite a que debe someterse el proyecto de ley o de acto legislativo en su caso para que pueda convertirse en ley. De manera pues que para los ciudadanos no cualquier norma expedida por autoridad pública reviste la naturaleza de una ley, sino solamente la que sea expedida por la autoridad del Estado con atribuciones específicas para el efecto y en la forma prevista por la Constitución Política.

De esta suerte, en las democracias a diferencia de los regímenes autocráticos el ejercicio de la función legislativa se encuentra reglado. En una monarquía o en una dictadura quien ostenta el poder puede legislar sin límite distinto al de su propia voluntad. En una democracia no puede ser arbitrario el procedimiento que se siga para la expedición de normas de carácter obligatorio para los asociados. Estos se encuentran sometidos a la ley, como resulta indispensable para la vida social. Pero las normas legales deben sujeción a la Constitución Política no sólo desde el punto de vista material, sino que, además, para la expedición de las leyes ha de cumplirse en forma estricta con el trámite que se prevea por la Constitución del Estado. Sólo de esa manera se resguarda al ciudadano de la arbitrariedad, pues con el sometimiento del legislador a la Constitución se hace realidad el Estado de Derecho.

Es esa la razón por la cual la Constitución que nos rige dedica el Capítulo 3 de su Título VI a *“las leyes”*, con indicación precisa de que su expedición corresponde al Congreso de la República para el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 150 de la Carta, y con normas específicas a las cuales deberá sujeción el legislador para que un proyecto pueda elevarse a la categoría de ley de la República.

En ese orden de ideas los proyectos de ley no pueden ser secretos, la democracia exige que en relación con ellos se cumpla el principio de la publicidad y, por eso, el primero de los requisitos que señala el artículo 157 de la Carta es el de la publicación del proyecto *“oficialmente por el*

Congreso”, antes de que se le de curso en la respectiva Comisión, norma esta que guarda estrecha relación con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 en el que se dispone, de manera perentoria, que luego de recibido un proyecto, “*se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso*”.

De la misma manera exige la Constitución en el citado artículo 157 que los proyectos para convertirse en ley, sean aprobados “*en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara*”, no obstante lo cual defiere al reglamento del Congreso la determinación de “*los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras*”.

Mantuvo en este punto el constituyente de 1991 la existencia de las Comisiones Permanentes en cada una de las Cámaras, que habían sido establecidas en la Reforma Constitucional introducida a la Constitución de 1886 por el Acto Legislativo No. 1 de 1945. Así se puso fin a la norma anterior que exigía tres debates para la expedición de las leyes y se le dio entrada a la discusión especializada de los proyectos en las células legislativas integradas para esa finalidad por la Plenaria de cada Corporación y en la forma señalada por el reglamento del Congreso.

Ha de observarse por la Corte que en las Comisiones Permanentes de cada una de las Cámaras, luego de la designación de los ponentes, estos deben rendir informe a la Comisión respectiva dentro del plazo que para ello se le señale por su Presidente, ponencia que deberá cumplir también con el principio de la publicidad conforme a lo preceptuado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

A tal punto es exigente el reglamento del Congreso que sólo autoriza la iniciación del primer debate del proyecto de ley luego de la publicación del informe que los ponentes rindan a la respectiva Comisión Permanente.

Distinta de la iniciativa legislativa es la etapa de la discusión o debate del proyecto. En este conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 si el ponente propone debatir el proyecto y tal proposición se aprueba, abierta la discusión se discutirá sobre aquellos “*asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término*” y, resuelta ellas, según lo dispone el artículo 158 de la citada Ley, “*se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, aún inciso por inciso, si así lo solicitará algún miembro de la Comisión*”. Es decir, no puede rehuirse la más amplia discusión de las propuestas normativas que forman parte del respectivo proyecto de ley. Habrá lugar, en esa amplia discusión de confrontar las distintas opiniones de los Congresistas, de los Ministros del Despacho y de los funcionarios públicos que a intervenir en el debate autoriza el citado artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, en las materias que les correspondan. Durante el debate pueden presentarse enmiendas al proyecto para modificarlo, adicionarlo o para la supresión parcial de su articulado, enmiendas que podrán ser totales o parciales, según lo dispuesto en los artículos 161 y 162 del reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras, las cuales podrán ser presentadas en

el debate de cada proyecto *“hasta el cierre de su discusión”*, por disposición expresa del artículo 150 de ese reglamento, orgánico del ejercicio de la función legislativa.

El artículo 164 de la Ley 5ª de 1992, para impedir que las mayorías eventuales silencien a quienes disientan total o parcialmente del articulado de un proyecto de ley, prescribe que la declaración de suficiente ilustración sobre un artículo determinado del proyecto de ley, sólo pueda decretarse a petición de uno de los miembros de la respectiva Comisión Permanente y luego de *“discutido un artículo en dos sesiones”* y agrega que luego de declarada la suficiencia de la ilustración al respecto, *“se votará el artículo sin más debate”*.

Es claro entonces que a la discusión de cada artículo del proyecto de ley, aún inciso por inciso si así llegare a solicitarse, seguirá su votación como parte esencial del trámite legislativo. Por ello, el artículo 167 de la Ley 5ª de 1992 permite a los miembros de la respectiva Comisión *“hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán ser anexadas al informe del ponente”*.

Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea *“aprobado”* en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el *“acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general”* según las voces del artículo 122 de la Ley 5ª de 1992. Por ello, el artículo 127 de la misma ley, prescribe que *“ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”*; y el artículo 127 ejusdem, preceptúa que *“entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido”* y su abstención sólo se autoriza *“en los términos del presente reglamento”*.

Aprobado el proyecto en primer debate en la comisión que corresponda, todavía no es ley. Para serlo, requiere luego su aprobación en *“cada cámara en segundo debate”*, por expresa exigencia del artículo 157 numeral 3º de la Carta. Es decir, ha de abrirse y tener oportunidad de su discusión, durante la cual podrá ser objeto de la proposición de enmiendas que se juzguen convenientes a su articulado. Durante este segundo debate, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, pueden introducirse en las plenarios de la Cámara de Representantes o el Senado de la República las modificaciones,

adiciones o supresiones que se consideren necesarias al proyecto que se aspira se convierta en ley de la República.

Cerrada la discusión, seguirá entonces la fase decisoria sobre el proyecto de que se trate, mediante la votación del mismo para su aprobación o improbación, la cual se realizará luego de su anunciación por el Presidente, y que *“no podrá interrumpirse salvo que el congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”*.

Finaliza el trámite para que el proyecto se convierta en ley con la sanción del Gobierno, conforme lo exige el artículo 157 numeral 4º de la Carta Política.

A la exigencia constitucional según la cual los proyectos de ley deben surtir los cuatro debates a que se ha hecho referencia de manera sucesiva, se le conoce bajo la denominación de *“principio de consecutividad”*, el cual es objeto de las excepciones previstas en la Constitución y en la ley para la deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara para el primer debate o de la simultaneidad del segundo debate en las hipótesis señaladas en los artículos 163 de la Carta y 183 de la Ley 5ª de 1992.

Es también una exigencia de la Carta Política que las enmiendas o cambios introducidos a un proyecto de ley durante las discusiones de que es objeto tengan relación con la materia del proyecto. Necesariamente ha de ser así, pues el procedimiento previsto para la expedición de la ley es un proceso dialéctico y continuativo, que se rige por el denominado *“principio de identidad”*, el cual exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se le introduzcan por las plenarios de las Cámaras guarden relación con lo discutido y aprobado en las Comisiones Permanentes respectivas.

Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarios de las Cámaras, no pueden constituir una *“enmienda total”* que lo transforme en un *“texto alternativo”*, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta *“no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional”* el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad.

Para el Constituyente de 1991 no pasó inadvertido que los textos finalmente aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República pueden presentar discrepancias. Por ello, para evitar el fracaso del trabajo legislativo adelantado ya respecto de un proyecto de ley por las comisiones permanentes correspondientes y por las Plenarios en cada una de las Cámaras, como sucedía antes de la expedición de la Constitución de 1991, ésta estableció en su artículo 161 que cuando tales discrepancias se presenten en relación con el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en cada Cámara,

se integrarán entonces *“comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara”* para que se repita el segundo debate, luego de lo cual si *“persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”*.

12. Inconstitucionalidad de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003.

Conforme aparece en el expediente legislativo, las Comisiones Séptimas Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República le dieron primer debate al proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003 en sesiones celebradas en los días 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de diciembre de 2002, de las que dan cuenta las actas Nos. 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de 2002, respectivamente.

El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en las sesiones conjuntas de las citadas comisiones constitucionales permanentes, fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, fecha en la cual en ambas Cámaras se rindió ponencia para segundo debate, ponencias que aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 616 y 617 de esa fecha.

Conforme a ello, es claro que en la sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes celebrada el 10 de diciembre de 2002 no fueron aprobados todos los artículos sometidos a su consideración. Así, en el acta de la sesión correspondiente aparece que fueron suprimidos los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 1, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, razón esta por la cual el Senador Alfonso Angarita Baracaldo *“deja constancia en la sesión de la fecha de que los artículos que no se alcanzaron a votar se tendrán en cuenta para presentarlos en el segundo debate de las Plenarias”*; y, el Representante Manuel Enriquez Rosero expresó que se *“van a dejar estos temas que quedaron pendientes como constancia para llevarlos a las Plenarias”*.

En el acta No. 40 de la sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes celebrada el 20 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta No. 43 del 5 de febrero de 2003, en su página 51, columna segunda, aparece una constancia suscrita por los representantes Venus Albeiro Silva, María Isabel Rincón, Héctor Arango Angel y Juan de Dios Alfonso, pertenecientes a la Comisión Séptima de la misma, en la cual expresan que: *“los siguientes artículos del proyecto de ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara: 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, no fueron votados y aprobados en primer debate por lo cual se hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria de la Corporación”*.

A esa constancia fue agregada comunicación de 19 de diciembre de 2002, dirigida por el Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República al representante Venus Albeiro Silva Gómez, que obra en la página 51,

columna tercera de la ya citada Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, en la cual manifiesta: *“comendidamente le informo que mediante constancia suscrita por el señor Coordinador de Ponentes de la Reforma Pensional honorable representante Manuel Enríquez Rosero los siguientes artículos 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 fueron dejados para su discusión en plenaria”*.

Del mismo modo, y como parte integrante de la constancia dejada por los representantes ya mencionados, en la Gaceta del Congreso No. 43 de 5 de febrero de 2003, aparece igualmente constancia expedida por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de diciembre de 2002, en la cual expresa que del proyecto de ley No. 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara y los proyectos acumulados Nos. 44 y 98 de 2002 Senado, *“fueron aprobados “ los “artículos Nos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28, el 29 y 30 se fusionaron y se creó uno nuevo, y el 39”*.

Del trámite específico de cada uno de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003 en el Congreso de la República que ya se resumió en esta Sentencia y que ahora se analiza, surge entonces con absoluta claridad, que mediante proposición aprobada en al sesión del 18 de Diciembre de 2002, fueron suprimidos del texto del proyecto de Ley sin que se votara sobre su contenido, (Acta No 18 de 10 de diciembre de 2002).

- Por lo que hace al artículo 11, no fue incluido en la ponencia para Segundo Debate el en Senado (Gaceta del Congreso No 616), ni tampoco fue aprobado en el Senado de la República, según el texto definitivo del proyecto publicado en la Gaceta del Congreso No 161 de 14 de abril de 2003 pagina 5.

Este artículo fue introducido *“artículo nuevo”* durante el debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, por el representante Manuel Enríquez Rosero como Proposición Aditiva No 22 (Cuaderno No 4- pruebas enviadas por la Cámara de Representantes).

Es decir, el citado artículo 11 de la ley 797 de 2003, tan solo fue objeto de aprobación en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y sobre el no se decidió ni por las Comisiones Séptimas en las sesiones conjuntas, ni tampoco por Senado de la República, no obstante lo cual fue sometido a conciliación y así se dio por aprobado en el texto de la ley.

- En cuanto al artículo 18, también dejado por las Comisiones Séptima del Senado y la Cámara de Representantes sin aprobación en ellas, pese a haberse iniciado su discusión, se observa por la Corte Constitucional que en la Sesión del 10 de Diciembre de 2002, cerrado el debate se abrió el proceso de votación y obtuvo 7 votos a su favor en la Comisión Séptima del Senado. Planteada posible existencia de algunos impedimentos se suspendió la votación.

En la Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Congreso (Gaceta No 616 de 18 de Diciembre de 2002), se introdujo como “*artículo nuevo*” en el Pliego de Modificaciones, y fue aprobado como tal. Lo mismo ocurrió en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Ha de advertirse que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes de 20 de Diciembre de 2002 el Coordinador de Ponentes, representante Manuel * Enríquez Rosero, a la pregunta sobre el trámite que se le había dado a este artículo, expuso: “El señor Presidente de las Comisiones Conjuntas ,(...) abrió el debate de la totalidad del articulado y de hecho se refirieron los Honorables representantes a muchos de esos temas, sin embargo, algunos de esos artículos les repito, no fueron aprobados y fueron dejados como constancias. Pero por ejemplo, con respecto al tema de la transición es un tema que ha sido... fue muy debatido en las Comisiones, que solamente se modifique en una parte, se deje el tema de la edad que fue el tema mas controversial, se deja establecido como está en la Ley 100 hasta el 2014, solamente a partir del 2018 aceptando la recomendación de diferentes sectores se propone una modificación que fue aprobada en las comisiones, de llegar a 62 años las mujeres a partir del 2018 y a 65 los hombres.

Pero con respecto al tema de las semanas de cotización y el tema de los aportes, que es el tema urgente, fue modificado con la aprobación en primer debate de tal manera que este tema... **estuvo a consideración de las Sesiones Conjuntas, no fue votado, entre otras cosas porque no obstante se presentaron muchos impedimentos y que fueron rechazados por las dos comisiones(...), sin embargo a la hora de la votación, cuando ya se había cerrado el debate, muchos Senadores y Representantes que tenían temor de participar en este artículo concretamente abandonaron el recinto y no quisimos ponerlo a votación para no tener una votación con escaso quórum.”**

Queda pues fuera de discusión por la expresa manifestación de ponentes de la Cámara de Representantes, que este artículo no fue votado ni aprobado en las Comisiones Séptimas Permanentes, “*para no tener una votación con escaso quórum*”, lo que resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional y en cambio, pone de manifiesto la omisión de un deber jurídico de pronunciarse para adoptar una decisión sobre la norma propuesta la cual queda, así, sin aprobación en 2 de los debates exigidos del artículo 157 de la Constitución para convertirse en ley.

- Con respecto al artículo 21 de la Ley 797 de 2003, se observa que ni el proyecto del Gobierno ni los otros dos proyectos acumulados contenían una disposición que regulara la forma como las empresas privadas realizarían los cálculos actuariales del régimen pensional de los aviadores civiles para trasladar el monto del valor de las pensiones a las cajas, fondos o entidades del sector privado responsables de administrar el régimen pensional de prima media.

Este artículo fue introducido como parte del Pliego de Modificaciones en la ponencia mayoritaria para primer debate en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes.

Sin embargo, no fue discutido durante el primer debate en tales comisiones. Tampoco fue objeto de votación en ellas.

La norma a que se alude fue incluida luego como “*artículo nuevo*” en la plenaria del Senado y por ella aprobado según el texto definitivo del proyecto, conforme aparece en la Gaceta del Congreso 161 de 14 de abril de 2003.

En la Cámara de Representantes el artículo a que se viene haciendo referencia fue presentado en el segundo debate en la plenaria, también como “*artículo nuevo*” e igualmente fue aprobado (Gaceta del Congreso No 617 de Diciembre de 2002), pero el texto de ese artículo fue negado por la plenaria de esa Corporación en la Sesión del 20 de Diciembre de 2002 (Gaceta del Congreso No 43 de 5 de febrero de 2003).

Es claro entonces, que este artículo que finalmente fue el 21 de la ley 797 de 2003 solo fue aprobado por la Plenaria del Senado, se negó expresamente en la Cámara de Representantes y aunque se presentó en las Comisiones a través del Pliego de Modificaciones, en ellas no fue discutido, ni mucho menos aprobado, lo que significa que en su trámite se violó el principio de consecutividad que establece el artículo 157 de la Constitución.

- En relación con el artículo 23 de la Ley 797 de 2003 que introduce una metodología de liquidación de los bonos pensionales para ser explícitos los faltantes del régimen de invalidez vejez y muerte y la carencia de reservas en las entidades de Previsión nacionales y Territoriales con aportes del Estado, no se encontraba en el proyecto presentado a consideración del congreso por el Gobierno nacional como tampoco en los proyectos que se acumularon en el trámite de esta ley.

El texto de este artículo fue incluido como párrafo segundo de lo que sería el artículo 115 de la Ley 100 de 1993 que se pretendía reformar, según el Pliego de Modificaciones incluido en la ponencia Mayoritaria para primer debate (Gaceta del Congreso No 508 de 2002).

Este artículo no fue votado en las Comisiones Séptimas Constitucionales sino que forma parte de aquellos que mediante constancia se dejaron pendientes para su discusión y aprobación posterior por las Plenarias de las dos Corporaciones que integran el Congreso.

En el segundo debate del Senado, fue introducido en la ponencia respectiva como “*artículo nuevo*” que recibió aprobación según el texto definitivo que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No 161 de 14 de abril de 2003.

En la Cámara de Representantes la Plenaria de la Corporación, en sesión de 20 de Diciembre de 2002, no lo aprobó y posteriormente fue sometido al trámite de las Comisiones de Conciliación.

Como se ve, el citado artículo 23 de la ley 797 de 2003 que ahora se analiza, ni fue aprobado por las Comisiones Constitucionales Permanentes, ni tampoco por el Senado de la República. Es decir, tan solo lo fue aprobado en uno de los cuatro debates que para el efecto establece como necesarios el artículo 157 de la Constitución Política.

Como puede observarse, en el trámite que en el Congreso de la República se le dio a los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003, se incurrió en trasgresión del artículo 157 de la Carta Política, así como de lo preceptuado en la Ley 5 de 1992 (artículos 157, 158, 164 y 167, especialmente), mediante la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. En efecto, ninguno de los cuatro artículos acabados de citar cumplió con el principio de consecutividad en la aprobación de las Leyes que establece el citado artículo 157 de la Constitución, cuyo cumplimiento no puede quedar jamás al arbitrio de los miembros del Congreso, ni a la apreciación de momentáneas circunstancias sobre el número de asistentes a las Comisiones del Congreso. Tampoco puede tener aceptación constitucional que artículos presentados a consideración de tales Comisiones ya sea en el proyecto original o en los pliegos de modificaciones en las ponencias para primer debate, se discutan pero no se voten; o que ni siquiera se discutan y luego, a pretexto de proponer modificaciones o adiciones en las plenarios como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, se tergiverse la significación de esta última norma para introducir como “*artículo nuevo*” un texto que ya de novedoso no tiene absolutamente nada porque había sido presentado en las Comisiones, y no fue votado por ellas, previo acuerdo para ello. Ese es un texto antiguo. Presentarlo como “*nuevo*” es en realidad un artificio para burlar el artículo 157 de la Constitución pretextando darle aplicación al artículo 160 de la misma. Y luego, como si ello no bastara a algunos de estos artículos se les dio cabida para convertirlos en textos legales por conducto de las Comisiones de Mediación aduciendo la supuesta existencia de discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara, cuando, en realidad, esos textos no habían sido objeto de aprobación en la forma prevenida en la Constitución de la República.

De tan alto contenido jurídico constitucional en un Estado Democrático es la observancia estricta del procedimiento previsto en la Constitución para que el legislador dicte las leyes, que sobre el particular, ante defectos de tramitación de los artículos 47 y 48 de la Ley No.789 de 2002, no votados en las Comisiones Constitucionales Permanentes, se declararon inexecutable por unanimidad en Sentencia C-801 de 16 de septiembre de 2003, (magistrado ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño) pues el salvamento de voto parcial de dos magistrados, en esa sentencia, lo fue respecto de la declaración de exequibilidad del artículo 51 de la Ley 798 de 2002. En esa ocasión se expresó por la Corte:

*“(…) las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están obligadas a estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y a adoptar una decisión respecto de ellas. 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 improbad 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**”, (resaltado fuera del texto), conclusión a la que se llegó tras recordar que: “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 las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran espacio en el Congreso de la República”.*

Y, posteriormente, en Sentencia C-839 de 23 de septiembre de 2003, en la cual se declaró la inexecutable del artículo 22 de la Ley 797 de 2003, que en este proceso también fue demandado y sobre el cual no se pronuncia ahora la Corte por existir cosa juzgada, la doctrina jurisprudencial a que se hizo referencia en el párrafo precedente, fue reiterada por unanimidad y fue, precisamente, la razón de tal declaración de inconstitucionalidad de la norma aludida.

13. Inconstitucionalidad parcial del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

Mediante el artículo 17 de la ley 797 de 2003 se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses para expedir normas con fuerza de ley y que reformen en régimen pensional del Presidente de la República; para la expedición o modificación de normas relacionadas con el régimen legal de quienes laboran en actividades de alto riesgo y en particular sobre las condiciones requisitos y beneficios a que tendrían derecho conforme a criterios actuariales de disminución de expectativa de vida saludable y para ajustar las tasas de cotización hasta en diez puntos, siempre a cargo del empleador con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema; y finalmente, para expedir normas que reformen los regímenes pensionales de las fuerzas militares y de policía y del DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

Este artículo, tiene su origen en el artículo 23 del Proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional

Proyecto de Ley 056 de 2002, Senado, (Gaceta del Congreso No 350 de 23 de agosto de 2002).

En la Ponencia mayoritaria para Primer Debate en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado y Cámara de Representantes, a ese artículo correspondió el número 30, con un texto distinto según el Pliego de Modificaciones (Gaceta del Congreso No 508 de 15 de Noviembre de 2002).

En la Sesión Conjunta de 10 de Diciembre de 2002, de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes (Acta No 18), en lugar de aprobar el otorgamiento e facultades extraordinarias al Presidente de la República como habían sido solicitadas por el Gobierno Nacional y con la variación propuesta en el Pliego de Modificaciones, se le impartió aprobación a un nuevo texto, como artículo 15 del proyecto de ley, que era del siguiente tenor:

Artículo 15. El régimen pensional de los miembros de la fuerza pública, Magisterio y alto riesgo serán regulados en una ley ordinaria.

En la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado, no se alude para nada a la concesión por el Congreso de facultades extraordinarias al Presidente de la República. En ella lo sucedido en las Comisiones en torno a este artículo fue resumido así:

“Durante el trascurso de la discusión, se suprimieron los artículos 29 y 30 del Pliego de Modificaciones, referente al régimen de los servidores públicos y a las facultades extraordinarias al Presidente de la República. Mas sin embargo, se presenta este último como sugerencia para ser debatido en plenaria del Honorable Senado, por puntos técnicos las facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen pensional del mismo y de las actividades de alto riesgo. Esta sugerencia será de iniciativa gubernamental (Gaceta del Congreso No 616 de 18 de Diciembre de 2002).

Así las cosas, el Gobierno Nacional solicitó esas facultades extraordinarias a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes como aparece a folios 43 a 45 del cuaderno 2 (Documentos enviados por el Senado de la República) y 692 a 693, cuaderno 4 (Documentos enviados por la Cámara de Representantes).

El artículo sobre facultades extraordinarias, presentado por el Senador Dieb Maloof como una proposición sustitutiva del artículo 15 que había sido aprobado por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República como artículo nuevo, y así aparece en el texto definitivo publicado en la Gaceta del Congreso No 161 de 14 de abril de 2003.

En la Cámara de Representantes, también como artículo nuevo fue presentado a consideración de la Plenaria y aprobado como artículo 20 en términos

idénticos a los adoptados por el Senado el 20 de Diciembre de 2002 (Gaceta del Congreso No 43 de 5 de febrero de 2003).

Encuentra la Corte Constitucional que las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 17 de la ley 797 de 2003 al Presidente de la República, en cuanto hace relación al numeral primero, es decir a la reforma al régimen pensional del Presidente de la República y en cuanto al numeral tercero en lo que se refiere a la reforma del régimen pensional del Departamento Administrativo de Seguridad, no fueron solicitadas en el proyecto de ley No 056 de 2002, Senado, que de tales facultades extraordinarias se ocupaba en el artículo 23. Al mismo tiempo se observa por la Corte, que en lo demás, tales facultades extraordinarias corresponden a lo solicitado por el Gobierno Nacional desde la iniciación del trámite legislativo que culminó con la expedición de la norma acusada, trámite durante el cual fueron discutidas, luego sustituidas por el artículo 15 aprobado por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de las dos Cámaras, y, por último nuevamente solicitadas ante las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes corporaciones en las cuales se les impartió aprobación a texto de idéntico contenido, que corresponde al artículo 17 de la Ley 797 de 2003, lo que validamente podía aprobarse conforme a lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza introducir durante el segundo debate en cada Cámara modificaciones, adiciones y supresiones que se juzguen necesarias al proyecto de ley que se discute.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-839 de 2003, que declaró **INEXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 11 de la Ley 797 de 2003.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, salvo el numeral primero y la expresión “ y DAS” contenida en el numeral tercero, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Cuarto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 21 de la Ley 797 de 2003.

Sexto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 23 de la Ley 797 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E).

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA, JAIME ARAUJO RENTERÍA Y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1056 DE NOVIEMBRE 11 DE 2003. (Expediente D-4500).

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN LABORAL Y PENSIONAL-Término para ejercicio de funciones propias del Presidente de la República (Salvamento parcial de voto)

El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, para “expedir normas con fuerza de ley para reformar el régimen pensional del Presidente de la República”; así como para “expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en diez puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema”; y, además, para “expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y Das de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política”.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Desplazamiento excepcional al Ejecutivo para hacer las leyes (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos para su otorgamiento (Salvamento parcial de voto)

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función de hacer la ley/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Sujeción del Congreso a la Constitución (Salvamento parcial de voto)

El artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política no le permite al Congreso otorgar facultades extraordinarias no pedidas por el Presidente de la República para que éste expida normas en ejercicio de ellas. Quiere la Constitución que el Congreso cumpla de manera permanente su función de legislar y que sólo se pueda desprender de ella si existe una petición previa del Gobierno, de manera expresa; y es tan rigurosa la norma acabada de mencionar que, en aras de defender el principio democrático, le impone al Congreso que el otorgamiento de facultades extraordinarias, para su aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Prohibición de otorgar facultades para expedir códigos (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Imposibilidad de ser ofrecidas o insinuadas por el Congreso (Salvamento parcial devoto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud presentada no tuvo aprobación de las Comisiones Constitucionales Permanentes (Salvamento parcial de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados salvamos parcialmente nuestro voto en relación con la Sentencia C-1056 de 11 de noviembre de 2003, por cuanto a nuestro juicio el artículo 17 de la Ley 797 de 2003 es contrario a la Constitución, y, en consecuencia, ha debido declararse su inexecutable integral y no apenas una inexecutable parcial, como se decidió en el numeral 3º de la sentencia mencionada.

Son razones de nuestro salvamento de voto parcial las siguientes:

1ª. El artículo 17 de la Ley 797 de 2003 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, para “*expedir normas con fuerza de ley para reformar el régimen pensional del Presidente de la República*”; así como para “*expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en diez puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema*”; y, además, para “*expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y Das de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política*”.

2ª. En la Sentencia C-1056 de 11 de noviembre de 2003, en su numeral 3º, se declaró executable el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, salvo el numeral 1º y la expresión “y Das” contenida en el numeral 3º, que se declararon inexecutables.

3ª. A nuestro juicio, el citado artículo 17 de la Ley 797 de 2003 es inexecutable en su integridad. Así se desprende del trámite que a ese artículo se le dio en el Congreso de la República desde la presentación del proyecto de ley. En efecto:

3.1. Conforme al proyecto de ley No. 056 de 2002-Senado, publicado en la Gaceta del Congreso No. 350 de 23 de agosto de 2002, en el artículo 23 se solicitaron facultades extraordinarias para el Presidente de la República, por el término de seis meses, para seis asuntos concretos, para: a) la expedición de *“normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política”*; b) *“expedir las normas necesarias con fuerza de ley para el cumplimiento del objetivo y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”*; c) *“revisar, modificar y expedir las normas necesarias para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo”*; d) *“modificar los beneficios correspondientes a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de acuerdo con el tiempo de cotización que se requiera, con el fin de ajustarlos a la reforma de la Ley 100 de 1993*; e) *“modificar el régimen de indemnización sustitutiva de la pensión tomando en cuenta las modificaciones al régimen pensional de la Ley 100 de 1993”*; f) *“modificar el régimen de sanciones por razón de mora en el pago de las cotizaciones, con el fin de proteger el equilibrio del sistema”*. Además, en el párrafo primero del referido artículo 23 del proyecto de ley 056 de 2002 – Senado- se incluía la tasa de cotización para el personal uniformado con antigüedad menor de cinco años al servicio de la fuerza pública y de la Policía Nacional, y se disponía que a partir de la vigencia de la Ley propuesta, el personal civil de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional tendría un ingreso base de cotización y de liquidación para calcular la pensión de vejez, igual al de los demás servidores públicos.

3.2. En la ponencia mayoritaria presentada a consideración de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 508 de 15 de noviembre de 2002 con Pliego de Modificaciones al proyecto de ley 056 de 2002 –Senado- y 055 de 2002 –Cámara-, las facultades extraordinarias pedidas por el Ejecutivo y a las cuales se hizo referencia en el numeral que antecede, quedarían reducidas a tres asuntos solamente, como aparece en el artículo 30 de la ponencia mencionada. Conforme a ella, las facultades extraordinarias serían concedidas para: a) *“expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales del Presidente de la República, de los Magistrados de las Altas Cortes y de los Congresistas”*; b) *“expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política”*, y, c) *“revisar, modificar y expedir las normas necesarias para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo”*.

3.3. En la sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes celebrada el 10 de diciembre de 2002, de cuyas deliberaciones da cuenta el Acta No. 18, se decidió retirar del proyecto de ley 056 de 2002 - Senado-, 055 2002 –Cámara-, el artículo relativo a las facultades extraordinarias a que se ha hecho alusión, y, en su lugar, se aprobó por esas Comisiones el artículo que allí aparece como número 15, que textualmente decía:

“Artículo 15. El régimen pensional de los miembros de la fuerza pública, magisterio, y actividades de alto riesgo serán regulados en una ley ordinaria”.

3.4. En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República en el trámite del citado proyecto de ley, no se incluyó ninguna norma para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República como puede observarse en la Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002. En esa ponencia, para ilustrar al Senado sobre lo decidido en el primer debate, se expresó:

“Durante el transcurso de la discusión, se suprimieron los artículos 29 y 30 del Pliego de Modificaciones referentes al régimen de los servidores públicos y a las facultades extraordinarias al Presidente de la República. Más sin embargo, se presenta este último como sugerencia para ser debatido en plenaria del honorable Senado,... Esta sugerencia será de iniciativa gubernamental”.

3.5. El Gobierno presentó entonces ante los Presidentes del Senado de la República y Cámara de Representantes, una solicitud nueva para la concesión de facultades extraordinarias, con la exposición de motivos respectiva, para: a) *“modificar las condiciones, requisitos y beneficios del régimen pensional de los Presidentes de la República”*; b) *“expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 28 de la Constitución Política”*; c) *“modificar el régimen pensional para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular en relación con las condiciones, requisitos y beneficios y la definición de tales actividades”*; d) *“modificar el régimen de beneficios de las pensiones de invalidez y sobrevivientes con el fin de ajustarlas a las reformas aprobadas a la Ley 100 de 1993”*.

3.6. En atención a esa solicitud, se presentó ante la Plenaria del Senado, por el Senador Dieb Maloof, una proposición sustitutiva del artículo 15 aprobado por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, para incluir, en su lugar, y como *“artículo nuevo”*, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para los asuntos a que se refieren los literales a), b), y c) señalados anteriormente. Es decir, no se otorgarían según esa proposición para modificar el régimen de beneficios de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, pero sí para lo demás, y conforme a la nueva solicitud del Gobierno.

3.7. En la Cámara de Representantes, el Representante Manuel Enriquez Rosero, presentó un *“artículo nuevo”* para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, el cual fue aprobado como artículo 20, en términos iguales a los adoptados por el Senado, en sesión

del 20 de diciembre de 2002, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 43.

3.8. Aún cuando no existía discrepancia entre los textos de la norma propuesta aprobados por las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, fueron incluidos en el texto unificado presentado por la Comisión de Conciliación a su consideración.

3.9. Como sin ninguna dificultad se advierte, las facultades extraordinarias inicialmente solicitadas por el Gobierno al presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley No. 056 – Senado-, 055 -Cámara-, no fueron aprobadas en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras, tal cual aparece en la sesión conjunta de las mismas celebrada el 10 de diciembre de 2002.

Las facultades extraordinarias que al Presidente de la República se le confieran por el Congreso, necesariamente han de cumplir de manera estricta los requisitos señalados para el efecto en la Constitución. Ello ha de ser así, porque mediante la ley que inviste al Presidente de la República de atribuciones transitorias para actuar como legislador, se produce un desplazamiento de la atribución que para hacer las leyes se le asigna ordinariamente al Congreso de la República, hacia el Ejecutivo, lo que ha de ser excepcional en una democracia.

Precisamente por esa consideración, la Constitución de 1991 en el artículo 150 numeral 10 restringió las facultades extraordinarias que pueden concederse al Presidente de la República, en el ámbito temporal y dispuso al efecto, que no pueden exceder de seis meses. Pero, además, se requiere que *“la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”*, apreciación que queda reservada al legislador y no al Ejecutivo pues, como puede advertirse, aún cuando el Gobierno las considere necesarias, el Congreso podría tener una consideración distinta y abstenerse de otorgarlas; y, del mismo modo, si al Ejecutivo le pareciere que la conveniencia pública aconseja que él sea habilitado como legislador transitorio por el Congreso, éste, como representante de la voluntad popular y de los distintos matices ideológico - políticos y sociales, podría estimar que, justamente, la conveniencia pública se encuentre en que el Presidente de la República no ostente de manera temporal habilitación por el Congreso para actuar como legislador transitorio.

Es más el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política no le permite al Congreso otorgar facultades extraordinarias no pedidas por el Presidente de la República para que éste expida normas en ejercicio de ellas. Quiere la Constitución que el Congreso cumpla de manera permanente su función de legislar y que sólo se pueda desprender de ella si existe una petición previa del Gobierno, de manera expresa; y es tan rigurosa la norma acabada de mencionar que, en aras de defender el

principio democrático, le impone al Congreso que el otorgamiento de facultades extraordinarias, para su aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Como si lo anterior no bastara, al Congreso de la República le está vedado el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, para decretar impuestos, así como para editar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los efectos señalados en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política.

Es claro para los suscritos magistrados que las facultades extraordinarias que el Gobierno solicitó por primera vez con la presentación del proyecto de ley 056 –Senado-, 055 –Cámara-, no fueron aprobadas por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de las dos Cámaras en sesiones conjuntas, según aparece en el acta No. 18 de la sesión del 10 de diciembre de 2002. Al contrario, lo que en esa ocasión ocurrió fue que en esas comisiones se dispuso retirar, es decir, sustraer, eliminar, suprimir, el artículo relativo a las facultades extraordinarias y, en cambio de él, se aprobó el artículo 15 que de manera expresa y concreta disponía que el régimen pensional de los miembros de la Fuerza Pública, el magisterio y actividades de alto riesgo, “*serán regulados en una ley ordinaria*”. Es decir, se manifestó la voluntad de legislar directamente por el Congreso, mediante ley, lo que excluye de manera tajante la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

No obstante lo anterior, conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 616 de 18 de diciembre de 2002, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, en relación con las facultades extraordinarias que no fueron aprobadas en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, se expresa que el artículo respectivo se presenta “*como sugerencia para ser debatido en Plenaria del Honorable Senado*”. Y, conociendo que la Constitución Política no permite otorgarlas si no son pedidas por el Gobierno, se afirma que “*esta sugerencia será de iniciativa gubernamental*”.

Es clara y ostensible la violación de la Constitución en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el artículo 17 de la Ley 797 de 2003. Retiradas ya por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras, resulta indudable que ese artículo, que por sí mismo podría ser una ley autónoma y separada del resto del articulado del texto legal de que hace parte, incumplió con el segundo de los requisitos establecidos por el artículo 157 de la Carta Política, pues no fue aprobado en primer debate en ninguna de las dos Comisiones Permanentes donde debería haber sido aprobado en primer debate. Siendo ello así, resulta evidente que no podían hacer tránsito de las comisiones a segundo debate en cada Cámara, porque su trámite

culminó con su no aprobación por las Comisiones respectivas, dado que en vez de votar sobre ese artículo, lo que se dispuso fue retirarlo de la consideración del Congreso.

Pero para mayor abundamiento en la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, a este se le informa que en las Comisiones el artículo 30 del proyecto que se refería a las facultades extraordinarias propuestas para ser concedidas al Presidente de la República, es uno de los artículos que “*se suprimieron*”, como ya quedó visto. Y de ese informe se pasa a presentar que se reviva “*como sugerencia para ser debatido en Plenaria del Honorable Senado*”, sugerencia que el Congreso no puede realizar y por ello se agrega que ésta “*será de iniciativa gubernamental*”.

Desde luego, la sugerencia formulada desde el Senado para que nuevamente se pidieran las facultades extraordinarias fue inmediatamente acogida por el Gobierno que, con prontitud, presentó entonces la solicitud correspondiente a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en acogimiento a una sugerencia que constitucionalmente no tiene asidero conforme al artículo 150, numeral 10 de la Constitución, pues las facultades extraordinarias no pueden ser ofrecidas por el Congreso, ni insinuadas por éste que desde el punto de vista democrático es el titular de la función legislativa y sólo en circunstancias excepcionales puede desprenderse de ella en forma transitoria y para un objeto preciso, pero jamás proponer o incitar al Presidente de la República para que le formule petición de otorgamiento de facultades del legislador mediante ley habilitante, pues ello tiende a que en la práctica la separación de las ramas del poder público que establece el artículo 113 de la Constitución se debilite, se haga tenue y, a sabiendas, se lleve a efecto una silenciosa pero no menos evidente y grave renuncia tácita al ejercicio pleno de la función legislativa, lo que, se repite, no se acompasan con el espíritu democrático que informa la Constitución.

De la misma manera, surge de bulto la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, si se tiene en cuenta que esa solicitud de facultades extraordinarias al Presidente de la República presentada ante los Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, tampoco tuvo aprobación en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de las dos Corporaciones, al igual que no lo había tenido la primera petición para que esas facultades extraordinarias fueran otorgadas, circunstancia esta que, de nuevo, pone de presente el quebranto ostensible del artículo 157, numeral 2 de la Carta.

4. Así las cosas, y por las razones expresadas, los suscritos magistrados consideramos que es inexecutable por completo el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, no obstante lo cual la Corte en la Sentencia C-1056 de 11

de noviembre del año 2003, tan sólo lo declaró inexecutable en forma parcial. Por eso salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrado

**SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO DEL
MAGISTRADO MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA A LA
SENTENCIA C-1056 DE 2003**

REGIMEN DE TRANSICION-No fue un mico, por el contrario estaba en el proyecto inicial presentado por el Gobierno (Salvamento y aclaración de voto)

REGIMEN DE TRANSICION-Ampliamente discutido a lo largo del trámite del proyecto de ley/**REGIMEN DE TRANSICION**-No fue objeto de una proposición sustitutiva/**REGIMEN DE TRANSICION**-Disposición sometida a votación y aprobación por ambas Plenarias (Salvamento y aclaración de voto)

REGIMEN DE TRANSICION-No se eludió la votación sino que se suspendió ante el eventual conflicto e intereses de algunos Congresistas (Salvamento y aclaración de voto)

REGIMEN DE TRANSICION-Corte adoptó una tesis muy estricta en el control de los vicios de forma (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Artículo invalidado por vicios de forma si fue sometido a debate y votación (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Necesidad de distinguir entre un artículo nuevo y un artículo viejo (Salvamento y aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4500

Demandante: Hernán Barrero Bravo

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

En este breve escrito, con el acostumbrado respeto por la Corte consigno las razones por las cuales salvo el voto respecto de la inexecutableidad del artículo 18 relativo al régimen de transición y aclaró el voto respecto del artículo 11 sobre los requisitos para acceder a la pensión de invalidez.

1. Salvamento de voto respecto del artículo 18.

Considero que el artículo 18 acusado ha debido ser declarado executable. No existe una razón constitucional para invalidarlo, como lo descubrirá quien lea atentamente la sentencia tratando de encontrar la *ratio decidendi* de la inexecutableidad. El siguiente ejercicio así lo demuestra:

1.1 No fue un mico. El artículo 18 no fue introducido a último momento en un proyecto ajeno a la materia por él regulada. Por el contrario, estaba en el proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno, versa sobre la materia pensional y está estrechamente vinculado a la reforma al régimen de pensión de vejez, discutida y votada en los cuatro debates reglamentarios.

1.2 No se eludió el debate. El artículo 18 hacía parte del proyecto gubernamental, formó parte de las ponencias para primer debate, así como de la ponencia para segundo debate en el Senado y en la Cámara de Representantes. Fue ampliamente discutido a lo largo del trámite del proyecto de ley, tanto en las comisiones como en las plenarios. Tampoco fue objeto de una proposición sustitutiva sustractiva encaminada a impedir que se votara sobre el mismo, como sí sucedió con el artículo 11 de la misma Ley 797 de 2003. La disposición fue sometida a votación y fue aprobada por ambas plenarios de manera casi idéntica.

Por eso no viene al caso invocar las sentencias C-801 de 2003 y C-839 de 2003 como precedentes. La diferencia con lo que se constató en esas oportunidades y lo que ocurrió con el artículo 18 es protuberante. Los artículos declarados inexecutable en la sentencia C-801 de 2003 no estaban en la ponencia para primer debate fueron propuestos como artículos nuevos ante las Comisiones respectivas en sesiones conjuntas, pero ninguno de ellos fue debatido y mucho menos sometido a votación en las comisiones permanentes. Los artículos fueron aprobados en una de las plenarios, mientras que en la otra fueron retirados del debate “para ser materia de discusión con más análisis en la comisión de conciliación”, según se dice en la sentencia C-801 de 2003. En cuanto al artículo 22 de la Ley 797 de 2003 declarado inexecutable en la sentencia C-839 de 2003, las diferencias son también de gran calado. Este no estaba en el proyecto inicial, no fue incluido en la ponencia para primer debate y no fue debatido ni votado en las comisiones permanentes.

¿Cómo puede la Corte ahora decir que el Congreso eludió decidir sobre el artículo 18 cuando éste venía en el proyecto de ley inicial, fue discutido y sometido a votación en los cuatro debates y aprobado por ambas plenarios? Trasladar a este artículo, ampliamente debatido y votado, la doctrina de la prohibición de eludir el debate parlamentario es completamente inapropiado.

1.3 Tampoco se eludió la votación. El artículo 18 fue sometido a votación. No se puede decir que se eludió votar sobre el mismo. Lo que sucedió fue que algunos miembros de las comisiones permanentes declararon su impedimento ante un eventual conflicto de intereses. Así lo ordena el artículo 182 de la Constitución, so pena de perder la investidura (artículo 183, numeral 1, CP). Ante esa circunstancia y ante la duda sobre si se configuraba la causal de pérdida de investidura, algunos congresistas se negaron a votar y por eso la votación fue suspendida. No se eludió la votación, sino que se suspendió ante el eventual conflicto de intereses de algunos congresistas. La votación en las comisiones fue suspendida por razones constitucionalmente válidas y no tuvo como finalidad eludir la responsabilidad de adoptar una decisión sobre el artículo. ¿Puede la Corte concluir que obrar conforme a una prohibición constitucional relativa al conflicto de intereses es violar la Constitución? No. Pero deplorablemente la mayoría opinó lo contrario.

Cabe agregar que luego que fue resuelto el asunto de los impedimentos, durante la votación en plenarias, estos congresistas participaron en la votación, de tal manera que no eludieron su responsabilidad individual, sino que actuaron conforme a una interpretación legítima de su deber ante una prohibición constitucional.

1.4 ¿Cuál es la ratio decidendi? Un lector cuidadoso de la sentencia se preguntará, entonces, cuál fue la razón de la decisión de invalidar por vicios de forma el artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Serían muy preocupantes las siguientes conclusiones sobre dicha ratio decidendi:

- La ratio decidendi es que todos y cada uno de los artículos de una ley deben ser votados en los cuatro debates. Ello paralizaría la creatividad del debate parlamentario y le restaría sentido a los cuatro debates para la formación de las leyes. Además, va en contravía del artículo 157 de la Constitución que exige que un “proyecto” sea votado en cuatro debates, no que cada artículo lo sea ya que en plenarias pueden introducirse artículos nuevos y las discrepancias entre lo aprobado en cada cámara se resuelven mediante una comisión de conciliación (artículo 161 C.P.).

- La ratio decidendi es que las plenarias no pueden introducir adiciones al proyecto aprobado en comisiones. Ello iría en contravía del artículo 160, inciso 2, de la Constitución que expresamente faculta a las plenarias para introducir adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de ley.

- La inconstitucionalidad obedece a que la Corte adoptó una tesis muy estricta en el control de los vicios de forma, que limita considerablemente la potestad de las plenarias para introducir adiciones, modificaciones y supresiones. Quizás esta sí es parte de la ratio, pero ello implica un cambio de jurisprudencia en cuanto a la intensidad del juicio de constitucionalidad cambio que se ha debido hacer de manera explícita y razonada.

En conclusión, el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 es el primero en los anales de la jurisprudencia de la Corte en ser invalidado por vicios de forma a pesar

de haber sido debatido y sometido a votación en los cuatro debates y guardar relación estrecha con la materia de la ley. Que la votación en comisiones, después de iniciada, haya sido suspendida ante la declaración de impedimentos de algunos congresistas en acatamiento de la Constitución, no tiene el peso suficiente para justificar su inconstitucionalidad.

2. Aclaración de voto respecto del artículo 11

Vote en favor de la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 797 de 2003 por una razón distinta a la consignada en la sentencia.

El artículo 11 no fue votado en comisiones porque se presentó una proposición sustitutiva encaminada a suprimirlo o eliminarlo del proyecto. Como esta proposición fue aprobada, el contenido del artículo 11 nunca fue sometido a votación en comisiones.

Creo que la Constitución admite una interpretación en el sentido de que se pueden suprimir o eliminar artículos de un proyecto de ley, en lugar de votar para negarlos. No obstante, el reglamento del Congreso le otorga a dicha supresión alcances y efectos que llevan a que la eliminación de un artículo equivalga a eludir tomar posición sobre el mismo. El artículo 114 de la Ley 5ª de 1992 dice en su numeral 2, al definir “proposición sustitutiva”:

ARTICULO 114. Clasificación de las proposiciones. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en:

(...)

2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

(...)

Mientras el reglamento del Congreso no sea reformado para desarrollar plenamente las innovaciones que en materia de formación de las leyes introdujo el constituyente de 1991, la proposición sustitutiva sustractiva o eliminativa tiene el significado de que se ha evadido tomar una posición sobre el contenido del artículo del proyecto de ley suprimido o eliminado. Sólo cuando del proceso de formación de una ley, visto en su conjunto, se aprecie que no hubo elusión del debate, la proposición sustitutiva supresiva o eliminativa dejará de ser fatal para el artículo eliminado o suprimido en comisiones permanentes.

Hasta tanto la Ley 5ª de 1992 no sea reformada, la presente sentencia implica que hay que distinguir entre un artículo nuevo – el cual sí puede ser introducido en plenaria si respeta el principio de identidad al no corresponder a un asunto o tema nuevo – y un artículo viejo que venía en la ponencia para primer debate – el cual siempre deberá ser votado en la comisión respectiva y solo podrá ser revivido por la plenaria cuando éste haya sido negado.

Fecha ut supra

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-1056/03

DEBATE PARLAMENTARIO-Elusión (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios para determinar si se configura una elusión legislativa de debates o votaciones (Salvamento de voto)

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Conducta derivada de una interpretación razonada no puede acarrear la inconstitucionalidad de una norma (Salvamento de voto)

INTERPRETACION RAZONABLE-Protogen principios y valores constitucionales (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS PROCESALES-No toda vulneración de una regla sobre formación de una ley acarrea una declaratoria de inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

En el punto específico de la elusión, si ella es el resultado de una interpretación razonable, que obviamente intenta proteger principios constitucionales, o busca armonizar distintas interpretaciones dentro del sistema normativo para hallar la que mejor responda a la finalidad de este tipo de normas, cual es el respeto a la democracia en el órgano deliberativo por excelencia, no puede haber un vicio de inconstitucionalidad, pues no se ha afectado el valor protegido. Por el contrario, el Congreso muestra el rigor en su labor al interpretar y armonizar las normas a fin de evitar posibles vicios o vulneraciones a principios tan valiosos como la publicidad y la transparencia en el debate legislativo.

TRAMITE LEGISLATIVO-No toda omisión genera elusión (Salvamento de voto)

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Principios (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Relativización (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Finalidad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Preponderancia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Finalidad (Salvamento de voto)

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Excepciones constitucionales y legales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Requisitos para convertirse en ley (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Alcance (Salvamento de voto)

*Tal principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer igual -en el entendido que a este concepto da la lógica formal- 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. La identidad, hace referencia a que **el mismo tema** se mantenga durante los cuatro debates.*

PROYECTO DE LEY-Adición y modificaciones durante el segundo debate (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Flexibilización (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación con los principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA E IDENTIDAD-No se asimilan (Salvamento de voto)

Los principios de unidad de materia e identidad no se asimilan, a pesar de guardar una relación de género (unidad de materia) a especie (identidad), en el sentido de que no siempre que se respete la unidad de materia, se conserva el principio de identidad. En efecto, este principio supone que se observe la unidad de materia, y dentro de ella, que el mismo tema o asunto específico sea igual en todo el proceso deliberativo.

COMISION ACCIDENTAL-Integración (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Finalidad (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Funcionamiento y regulación (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Funciones (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Limite material de su actuación surge de la propia Constitución Política (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por diversidad de núcleos temáticos (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley (Salvamento de voto)

*Las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarios de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando respeten, entre otros, los siguientes aspectos: (i) que los artículos nuevos se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad. (ii) Que el artículo nuevo corresponda a un mismo tema específico (dentro de la unidad de materia) que se hubiera discutido durante todo el trámite legislativo. Es decir, que el artículo esté relacionado **con el mismo tema** discutido durante los cuatro debates (principio de identidad) y (iii) que respete el principio de consecutividad.*

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Protegen un valor determinado (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Mecanismos de protección y su propia entidad no son autónomos (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Presencia de vicios no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Implicaciones (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Lazo con el principio de consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Exige que se cumplan los debates para cada tema (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No se define por artículos sino por temas (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Implicaciones (Salvamento de voto)

El principio de instrumentalidad de las formas, expresamente consagrado en el artículo 228 de la Carta, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL-Elusión a que alude la mayoría no vicia las normas de inconstitucional (Salvamento de voto)

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL-No hubo vulneración de los principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL-Artículo 11 de la Ley 797 de 2003 no debió declararse inconstitucional por cuanto no hubo elusión (Salvamento de voto)

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL-Artículo 18 de la Ley 797 de 2003 no existió ningún vicio de forma en el trámite y respeto el principio de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

CONSTITUCION POLÍTICA VIGENTE-Permite que las plenarias adicionen artículos sobre temas debidamente debatidos en comisiones (Salvamento de voto)

COMISIONES PERMANENTES-Ausencia de votación no hace que la norma sea inconstitucional (Salvamento de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, los suscritos Magistrados procedemos a sustentar el salvamento parcial de voto que fue manifestado por nosotros en la Sala Plena del día 11 de noviembre de 2003, respecto de la sentencia C-1056 de 2003.

2.- En dicha providencia, se resolvió declarar inexecutable, el artículo 11 de la Ley 797 de 2003. Los fundamentos para tal decisión se basan en una supuesta violación al reglamento del Congreso. Así, (i) este artículo no fue objeto de votación en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, que culminaron el 18 de diciembre de 2002, sino que se decidió “*dejar estos temas que quedaron pendientes como constancia para llevarlas a las Plenarias*”, según expresión de los coordinadores de ponentes. Además, (ii) el artículo 11 no fue aprobado en el Senado de la República, sólo en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En virtud de lo anterior, encontró la Corte que no se dio cumplimiento al artículo 157 numeral 2 de la Constitución, conforme al cual ningún proyecto será ley si no ha sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y, tampoco se dio cumplimiento al artículo 157 numeral 3 de la Carta Política, que exige al proyecto, para convertirse en ley, la aprobación en cada cámara en segundo debate. Para la mayoría, las comisiones permanentes del Congreso no pueden eludir la decisión sobre el articulado de un proyecto de ley sometido a su consideración, porque de esa manera se produce un vacío en el trámite legislativo y se vulnera el principio de consecutividad en la expedición de las leyes, que establece el artículo 157 de la Constitución.

3.- De otro lado, la sentencia de la cual nos apartamos resolvió declarar inexecutable, el artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Los fundamentos para tal decisión también se basan en una supuesta violación al reglamento del Congreso. Así, este artículo no fue objeto de votación en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes debido a que muchos Senadores y Representantes consideraban que estaban incursos en causales de impedimento y por eso abandonaron el recinto, por tanto, el artículo 18 no se sometió a votación porque la misma tendría escaso quórum. Para la mayoría, las comisiones permanentes del Congreso no pueden eludir la decisión sobre el articulado de un proyecto de ley sometido a su consideración, porque de esa manera se produce un vacío en el trámite legislativo y se vulnera el principio de consecutividad en la expedición de las leyes establecido en el artículo 157 de la Constitución.

4.- Teniendo en cuenta los argumentos de la mayoría y las temáticas a que se refieren, en este salvamento estudiaremos los conceptos utilizados para la construcción de los argumentos mayoritarios. En primer lugar nos referiremos al concepto y alcance de la elusión de debates o votaciones por parte de los congresistas, para luego hacer un breve estudio del procedimiento legislativo y los principios que los guían, tales como la identidad, consecutividad, la unidad de materia, las competencias de las plenarias y de las comisiones accidentales de conciliación. Finalmente, haremos el análisis de los artículos 11 y 18 acusados para mostrar que no son inconstitucionales por vicios de procedimiento en su formación.

5.- Según lo visto anteriormente, la principal razón para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 18 fue la supuesta elusión de la votación de los mismos por parte de los congresistas. En el primer caso, a pesar de que se desarrolló el debate, los congresistas de las comisiones decidieron no votar, para que la norma fuera presentada nuevamente en la plenaria como artículo nuevo. En el caso del artículo 18 los congresistas se retiraron del recinto pues tenían dudas sobre un posible impedimento, razón por la cual no fue votada la norma.

Aunque en principio estamos de acuerdo con la posición mayoritaria, según la cual los congresistas están obligados a adelantar los debates y las votaciones correspondientes a fin de respetar el debate democrático y otros valores de suma importancia, consideramos que deben hacerse ciertas precisiones a fin de respetar el trabajo legislativo y mantener la primacía de la Constitución. Para nosotros, la elusión se torna inconstitucional, es decir, se configura realmente, si los congresistas evaden el debate acerca de un tema.

No existe elusión, cuando el aplazamiento de una discusión o de una votación es razonable y busca fines constitucionalmente legítimos. Tampoco cuando se aplaza la votación de un artículo

6.- En virtud del principio de *consecutividad*⁷³ -que como será visto más adelante guía el proceso de formación de las leyes- 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 trasladar su competencia a otra célula legislativa con el fin de que posteriormente sea considerado un asunto. No obstante, pensamos que no siempre que deje de adelantarse un debate o deje de practicarse una votación se configura una elusión que, como consecuencia, lleve a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas. Para nosotros, existen al menos dos criterios que deben ser tenidos en cuenta en el examen constitucional de situaciones que aparentemente configuren elusión legislativa de debates o votaciones y parezcan, a primera vista, un vicio de inconstitucionalidad. Tales situaciones estarían determinadas por la presencia de una justificación razonable y por la necesidad de armonizar las normas del ordenamiento y sus interpretaciones a fin de dar prevalencia a los valores que el Constituyente y el Congreso han querido proteger a través de las normas que rigen el trámite legislativo.

De conformidad con lo anterior, los suscritos magistrados pensamos que **en presencia de justificaciones razonables o cuando la supuesta elusión sea consecuencia de la armonización de interpretaciones de diversas normas, no cabría endilgar a la disposición expedida mediante este procedimiento ningún vicio.** Pero cabe preguntarse acerca del entendimiento de la razonabilidad. Ésta calidad implica que la interpretación realizada no puede ser tan libre que acabe por desnaturalizar la noción misma de procedimiento

⁷³ Ver la sentencia C-801 de 2003.

legislativo. Por tanto, una interpretación puede tenerse como razonable siempre y cuando, el principio que la formalidad violada quería proteger aún se mantenga a salvo. Lo anterior se basa en principios que esta Corte ha tratado en diferentes ocasiones tales como la razonabilidad, la instrumentalidad de las formas y la prevalencia del derecho sustancial⁷⁴.

Por tanto, una conducta derivada de una interpretación razonable por parte del Congreso no puede acarrear la inconstitucionalidad de una norma, pues el estudio adelantado por la Corte debe tener en cuenta que las interpretaciones razonables de las disposiciones legales están encaminadas a proteger principios y valores constitucionales de suma importancia. De otro lado, la razonabilidad impide cubrir omisiones a pasos fundamentales dentro del proceso de formación de las leyes. Por tanto, mal podría la Corte declarar la inconstitucionalidad de una norma por vicios de procedimiento en su formación, ante una supuesta elusión, cuando tal situación se ha generado en virtud de una interpretación que pretende respetar la Constitución como norma de normas (art. 4 C.P.). Además, aunque ello en ocasiones constituya una vulneración al reglamento del Congreso, tal como esta Corte lo ha reconocido (ver la sentencia C-737 de 2001) en virtud del principio de la instrumentalidad de las formas procesales, no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes contenida en la Constitución o en el reglamento del Congreso acarrea una declaratoria de inconstitucionalidad. Así, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, puede ser que el vicio sea convalidado en el proceso mismo, que sea subsanado por la Corte en la revisión, o que ésta pueda devolver el texto al Congreso para que subsane los vicios. Así, en virtud de la primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.) si la formalidad ha sido incumplida pero el principio que se quería proteger no ha sido afectado, no podría la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma sin afectar el trabajo legislativo de manera excesivamente gravosa, y sin una razón constitucional.

En conclusión, en el punto específico de la elusión, si ella es el resultado de una interpretación razonable, que obviamente intenta proteger principios constitucionales, o busca armonizar distintas interpretaciones dentro del sistema normativo para hallar la que mejor responda a la finalidad de este tipo de normas, cual es el respeto a la democracia en el órgano deliberativo por excelencia, no puede haber un vicio de inconstitucionalidad, pues no se ha afectado el valor protegido. Por el contrario, el Congreso muestra el rigor en su labor al interpretar y armonizar las normas a fin de evitar posibles vicios o vulneraciones a principios tan valiosos como la publicidad y la transparencia en el debate legislativo.

Visto lo anterior, no en todos los casos en que el Congreso omita alguna formalidad del trámite legislativo incurre en una elusión que lleve a la inconstitucionalidad de la norma. Con todo, es necesario hacer algunas precisiones en cuanto al proceso de formación de las leyes, pues la argumentación anterior sólo puede ser realmente aplicada una vez se analice el

⁷⁴ Ver la sentencia C-727 de 2001.

caso concreto dentro del proceso legislativo, pues sólo así puede establecerse la razonabilidad y la necesidad de armonizar diversas normas del ordenamiento. En primer lugar nos referiremos a los principios de identidad y consecutividad.

El proceso de formación de las leyes, diferencias entre los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad. La identidad presupone que el tema específico sea el mismo durante los cuatro debates.

7.- El proceso de formación de las leyes está guiado por los principios de identidad y consecutividad. Según la sentencia C-801 de 2003, 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 necesarias⁷⁵, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o tema a que se refiera la adición o modificación⁷⁶. 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. Así, **el principio de identidad busca que los mismos temas se mantengan desde el inicio del proceso legislativo, que sean iguales**; mientras que el principio de consecutividad intenta asegurar el desarrollo de todos los debates para aprobar un proyecto de ley. Por su parte, la unidad de materia significa que en un proyecto de ley, todas las partes del conjunto deben tener nexos de conexidad lógica o temática, que le den una coherencia interna.

Con todo, los principios de identidad y consecutividad están sujetos a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley⁷⁷. 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 legislativo⁷⁸.

Visto lo anterior, es menester recordar las normas e interpretaciones sobre el trámite legislativo, pues de acuerdo con lo dicho anteriormente, éste no puede convertirse en una camisa de fuerza que impida el trabajo del Congreso y tampoco puede ser una fórmula sacramental que llegue a sacrificar valores constitucionales por el solo respeto a la formalidad. Con todo, su importancia es innegable, pues fue diseñado para garantizar transparencia, organización y debate real al interior del Congreso.

La Carta establece que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por alguien que tenía iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el

⁷⁵ Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

⁷⁶ Sentencia C-702 de 1999.

⁷⁷ Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002.

⁷⁸ Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórums y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159).

El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Conforme a la Carta⁷⁹, debe presentarse, para toda norma y por regla general, un primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras para que el proyecto se convierta en ley de la República. Con todo, como se verá más adelante, las competencias que la Constitución le ha otorgado a las plenarios permiten que éstas puedan incluir normas nuevas.

8.- El principio de *identidad* cambió con la expedición de la actual Carta, tal como la Corte lo ha reconocido⁸⁰. Tal principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer igual -en el entendido que a este concepto da la lógica formal- 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. La identidad, hace referencia a que **el mismo tema** se mantenga durante los cuatro debates.

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 el asunto al que se refiera (que debe ser concreción de la materia del proyecto) haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. Desde luego, 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 definitivo⁸¹. Mal podría entonces la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución⁸².

9.- El principio de unidad de materia⁸³ 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*”⁸⁴. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso de la República.⁸⁵ Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarios, la Corte ya ha aceptado que

⁷⁹ Artículo 157.

⁸⁰ C-702 de 1999.

⁸¹ Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

⁸² Sentencia C-702 de 1999.

⁸³ Sentencia C-551 de 2003.

⁸⁴ Sentencia C-501 de 2001.

⁸⁵ Sentencia C-025 de 1993. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 de 2001.

“[...] 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 correspondiente”⁸⁶.

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad -aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad-. Además, también se predicen de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada⁸⁷.

Las plenarios y las comisiones de conciliación pueden introducir artículos nuevos si respetan los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad

10.- Aunque las plenarios pueden introducir modificaciones y adiciones, tal facultad encuentra límites -entre otros- en los principios de identidad y de unidad de materia⁸⁸. Como se dijo, debemos señalar que los principios de unidad de materia e identidad no se asimilan, a pesar de guardar una relación de género (unidad de materia) a especie (identidad), en el sentido de que no siempre que se respete la unidad de materia, se conserva el principio de identidad. En efecto, este principio supone que se observe la unidad de materia, y dentro de ella, que el mismo tema o asunto específico sea igual en todo el proceso deliberativo.

11.- El artículo 161 de la Carta Política⁸⁹ contempla la posibilidad de integrar comisiones accidentales entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias surgidas en su interior. Ello responde a la flexibilización del principio de identidad temática⁹⁰ pues el constituyente previó que este cambio generaría la necesidad de armonizar las discrepancias de los textos aprobados por las cámaras.

El funcionamiento y la integración de las comisiones de conciliación se encuentra regulado en los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992 que establece que su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con

⁸⁶ Sentencia C-1488 de 2000.

⁸⁷ Sentencia C-376 de 1995.

⁸⁸ Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

⁸⁹ El artículo 161 de la Constitución Política dispone: “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”.

⁹⁰ Ver sentencia C-737 de 2000.

el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; preferencialmente deben integrarse 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; deben preparar el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus presidentes; en el informe que rindan a las plenarias deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido a fin de adoptarse por las corporaciones la decisión final y, si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia “*siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley*”.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste, entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “*las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*”⁹¹. Además las comisiones accidentales de conciliación deben ejercer su función partiendo de textos válidamente aprobados por las cámaras, pues la función de la comisión no consiste en convalidar vicios de trámite (sentencia C-760 de 2001). Y en cuanto hace al límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, la jurisprudencia también ha expresado que éste surge de la propia Constitución cuando en su artículo 158 exige que todo proyecto deberá referirse a una misma temática y serán “*inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”⁹². Además de la unidad de materia, las comisiones deben respetar los principios de identidad y consecutividad.

Sobre este aspecto, no puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático⁹³.

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos

⁹¹ Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

⁹² Sentencia C-198 de 2001

⁹³ Sentencia C-025 de 1993.

esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.⁹⁴

De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando respeten, entre otros, los siguientes aspectos: (i) que los artículos nuevos se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad. (ii) Que el artículo nuevo corresponda a un mismo tema específico (dentro de la unidad de materia) que se hubiera discutido durante todo el trámite legislativo. Es decir, que el artículo esté relacionado **con el mismo tema** discutido durante los cuatro debates (principio de identidad) y (iii) que respete el principio de consecutividad.

Descendiendo a los puntos de la elusión y las violaciones al reglamento del Congreso como causas de inconstitucionalidad, si bien es cierto que la violación del reglamento es una conducta que no debe ser alabada y puede configurar un vicio en el procedimiento de formación de la ley, no lo es menos que a partir del principio de la instrumentalidad de las formas, reconocido por esta corporación (sentencia C-737 de 2001) éstas se han instituido para proteger un valor determinado, y por tanto, los mecanismos de protección y su propia entidad no son autónomos por completo, dependen del grado de afectación al principio protegido.

Así, lo que protege la prohibición de la elusión es la deliberación democrática y todo lo que ella implica; por tanto, la elusión de un debate se tornaría inconstitucional **si se evade la votación de un tema que hace parte de la ley, mas no si se deja de votar un artículo en particular**. Salvo que se trate de un artículo que en sí mismo constituya un tema nuevo, no existiría un vicio que pudiera afectar de inconstitucionalidad el trámite de formación de una ley si no hay votación de un artículo, pues ha sido cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretende proteger.

12.- En consecuencia, la presencia de vicios en el trámite legislativo no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas. Es entonces condición necesaria para que un vicio en el proceso legislativo se convierta en causal de inconstitucionalidad, que se erija en una **violación al principio que la formalidad del trámite desea asegurar**, teniendo en cuenta que el procedimiento en el Congreso tiene varias etapas, y un vicio puede ser subsanado en las etapas subsiguientes, cuando posteriormente se asegura la protección de los valores a los cuales sirve el procedimiento.

⁹⁴ Sentencia C-501 de 2001.

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues muestran que esas disposiciones superiores no son formas vacías. Ellas pretenden proteger la forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional.

De acuerdo con lo visto anteriormente, consideramos que el principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse. La consecutividad exige entonces que se cumplan los debates para cada tema y sólo se prescinde de ello en los casos excepcionales establecidos en la Constitución. En resumen, **la consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos** teniendo en cuenta que el rigor exigido por la consecutividad es mayor que el impuesto por la unidad de materia. De otro lado, es claro que no puede darse prevalencia a las comisiones sobre las plenarias y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2).

Conforme a lo anterior, el principio de instrumentalidad de las formas, expresamente consagrado en el artículo 228 de la Carta, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

0 Aplicación de los anteriores criterios, a las normas demandadas

13.- Visto lo anterior, nos referiremos a las normas declaradas inconstitucionales por la mayoría. Para nosotros, la elusión a que alude la mayoría no vicia las normas de inconstitucionalidad. En cuanto al artículo 11, los congresistas decidieron dejarlo como constancia, teniendo en cuenta que las comisiones no alcanzaron a votarlo. Por tanto, éste y otros artículos, se llevarían a las plenarias como normas que quedaron pendientes. Ello no hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria, pues **el tema** ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley. En efecto,

estaba incluido en el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional y fue parte de las ponencias para primer debate de las comisiones del Senado y la Cámara; además, posteriormente se dieron discusiones en torno al tema. Este artículo fue introducido entonces como artículo nuevo en la plenaria de la Cámara de Representantes y la plenaria del Senado no lo consideró. Por tal razón fue sometido a estudio de la comisión de conciliación pues la plenaria del Senado no lo había tratado.

Consideramos que no hubo violación de los artículos 157 de la Carta, ni 157, 158, 164 y 167 de la ley 5ª de 1992 pues fue respetado el principio de consecutividad, ya que a pesar de no haber sido votado, este artículo había sido debatido como parte del tema a que se refiere la ley: la reforma al sistema pensional, y específicamente a los requisitos para obtener la pensión de invalidez. También fue debatido de manera específica, pues formó parte del texto desde el proyecto presentado por el gobierno. Además, la presentación de este artículo como nuevo no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos -en etapas tardías del proceso legislativo- **temas** que nunca fueron debatidos con suficiencia.

En este caso, el tema fue discutido desde el inicio del trámite legislativo, y a pesar de que las comisiones no votaron el artículo éste fue presentado en la ponencia que iba a ser discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes como artículo nuevo. Obviamente, **el artículo era nuevo, pero el tema no, pues fue debatido desde el inicio del trámite**. A pesar de que las comisiones hubieran podido votar el artículo, la ausencia de esta votación no hace que la norma sea inconstitucional, pues el principio de consecutividad no resultó afectado a pesar de la actitud de las comisiones. Por tanto, dando primacía al derecho sustancial, se imponía declarar la constitucionalidad de la norma.

En cuanto al trabajo de las comisiones de conciliación, esta Corte ya ha aceptado que la aprobación en una de las cámaras y la no consideración en la plenaria de la otra es una discrepancia que compete resolver a este estamento⁹⁵. Por tanto, una vez aceptado que no hubo vicio de inconstitucionalidad en el trámite, la comisión de conciliación estaba habilitada para pronunciarse respecto del artículo 11.

En consecuencia, no existen, para los suscritos Magistrados, razones de peso que permitan excluir del ordenamiento el artículo 11 de la ley estudiada, pues la presencia de vicios en el trámite legislativo no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas ya que no hubo elusión.

14.- En cuanto al artículo 18, no existió ningún vicio de forma en el trámite del mismo, porque la disposición respetó los principios de consecutividad e identidad temática de conformidad con lo expuesto anteriormente. Resultan pues aplicables los argumentos precedentes sobre ese punto. Además, las comisiones constitucionales tuvieron un motivo constitucionalmente legítimo

⁹⁵ Ver sentencia C-801 de 2003.

para suspender su votación, pues querían aclarar si existía conflicto de intereses para que algunos congresistas decidieran sobre el tema por cuanto se declararon impedidos para votar este artículo. Igualmente, consideramos que no constituye una violación de la Carta una interpretación (como la realizada por las comisiones) que pretende, con criterios de razonabilidad, evitar el quebranto de otros valores del ordenamiento como aquel que impone a un parlamentario el deber de abstenerse de intervenir en trámites legislativos en los cuales tenga conflicto de intereses.

Para nosotros no es aceptable una tesis que sostenga que la no votación de un artículo en comisión impide su consideración posterior en el trámite legislativo, ya que el artículo 160 de la Constitución permite que las plenarios adicionen artículos sobre temas debidamente debatidos en comisiones, tal como lo sostuvimos anteriormente.

A pesar de que las comisiones hubieran podido votar el artículo, la ausencia de esta votación no hace que la norma sea inconstitucional, pues el principio de consecutividad no resultó afectado a pesar de la actitud de las comisiones. El comportamiento de las comisiones se encuentra justificado por la duda que tenían algunos congresistas sobre un posible impedimento. Por tanto, dando primacía al derecho sustancial, se imponía declarar la constitucionalidad de la norma.

En este caso, la conducta de los congresistas fue razonable. En efecto, deseaban estar seguros de no incumplir mandatos de suma importancia al participar en la votación, pues consideraban que se encontraban incurso en causales de impedimento. Esta fue la razón para no votar y para ausentarse del recinto, lo cual obviamente diezmó el quórum. La no votación respondió entonces a una duda razonable en lo que se refiere a los impedimentos, y por ende la conducta de los congresistas al no votar no es arbitraria o caprichosa. Por el contrario, se sustenta en valores de suma importancia para el ordenamiento y por tanto no puede configurar un vicio en el procedimiento de formación de la ley, pues se trataba de garantizar la transparencia del trabajo legislativo.

En consecuencia, no existen, para los suscritos Magistrados, razones suficientes que permitan excluir del ordenamiento el artículo 18 de la ley estudiada, pues la razón esgrimida por los congresistas para no participar en la votación es constitucionalmente legítima.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado