

Sentencia C-178/07

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005-Trámite legislativo

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005-Publicación con yerros caligráficos en su título

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional para estudiar cargos de contenido material

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Carga argumentativa se incrementa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-No sustentación del cargo de sustitución de la Constitución

Los argumentos de la demanda no cumplen con la carga argumentativa mínima señalada en la jurisprudencia en el sentido de exponer razones claras, específicas, pertinentes y suficientes por las que la enmienda constitucional supone una sustitución total o parcial de la Constitución, sino que se limita a exponer en extenso en qué consiste la contradicción material entre el Acto Legislativo 01 de 2005 y normas de la Carta del 91 y de derecho internacional. El actor pide la inconstitucionalidad del Acto por vulnerar dichas disposiciones, lo cual implica plantear un cargo de violación material de la Constitución, no un juicio de sustitución parcial de la misma. Por lo tanto, la Corte se deberá declarar inhibida respecto de este Cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo que pretende la revisión de todas las reformas constitucionales

INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Actor no indicó norma constitucional que impida al Congreso reformar la Constitución después que se ha convocado un referendo, que no ha surtido efectos respecto del tema objeto del acto acusado

El texto del Acto Legislativo 01 de 2005 en algunos de sus apartes presenta una coincidencia temática con la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003, pero sus disposiciones son esencialmente diferentes tanto en la forma como en el fondo. Además, el demandante no indica cuál es la norma constitucional que le impide al Congreso reformar la

Constitución después de que se ha convocado un referendo constitucional que no ha surtido efectos respecto del tema objeto del Acto Legislativo acusado. Finalmente, el punto 8 del referendo no fue efectivamente aprobado o rechazado por el pueblo durante la votación del referendo ya que éste no alcanzó el umbral de participación requerido. Así, el demandante tampoco justifica por qué la limitante establecida en el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 es relevante para el caso. Por lo anterior, el cargo es inepto.

OBSERVACIONES CIUDADANAS A PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Requisitos para la publicación

La publicación de las observaciones realizadas por los ciudadanos en las audiencias públicas convocadas para la discusión de un acto legislativo se encuentran sujetas a dos condiciones. La primera corresponde a que dichas observaciones hayan sido entregadas, de manera personal, con tres días de antelación a la elaboración del informe de ponencia y la segunda que sean consideradas de importancia por el ponente.

OBSERVACIONES CIUDADANAS A PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Discrecionalidad de las cámaras legislativas para publicarlas o incorporarlas a la ponencia/ DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN TRAMITE LEGISLATIVO-No demostración por el actor de arbitrariedad en la selección de las observaciones que sí fueron publicadas

Al demandante no le asiste razón cuando argumenta que su derecho a la participación ciudadana fue vulnerado, al igual que los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992. Sus observaciones fueron escuchadas durante las respectivas audiencias y en efecto sus comentarios y observaciones fueron reseñados como parte del primer informe de ponencia –primera vuelta- en la Cámara de Representantes. Durante la segunda audiencia no fue así, pero la jurisprudencia ha indicado que la “publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso” y se encuentra sujeta a la discrecionalidad del ponente. Por lo tanto, la no inclusión de una observación de algún ciudadano que haya sido parte de una audiencia pública durante el trámite de un acto legislativo en el Congreso no conlleva a la vulneración de los artículos mencionados. El ejercicio de la discrecionalidad en la consideración de las observaciones debidamente presentadas tendría que ser arbitraria para que se estableciera la vulneración de los artículos 231 y 232 de la Ley 5 de 1992. El demandante no alega una arbitrariedad en la selección de

las observaciones que sí fueron publicadas después de la audiencia pública del 17 de marzo de 2005 sino que argumenta que el hecho de la omisión es suficiente para desencadenar la inconstitucionalidad. Por lo tanto, dado que no ha sido demostrada la arbitrariedad, la Corte no considerará violados tales artículos de la Ley 5ª de 1992.

OBSERVACIONES CIUDADANAS A PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Hecho de no ser atendidas por el Congreso no origina inconstitucionalidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN ACTO LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales sobre introducción de artículo nuevo en segundo debate

Sobre la inclusión de artículos nuevos en la segunda vuelta la jurisprudencia de la Corte ha precisado, entre otras, las siguientes reglas: i) el tema debe haber sido debatido y votado durante los debates correspondientes; ii) en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y (iii) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad material con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN ACTO LEGISLATIVO DE REFORMA PENSIONAL-No vulneración porque a pesar de que hubo cambios, el tema sobre monto de los factores de liquidación de pensiones fue abordado desde que se presentó la iniciativa por el Gobierno

El tema del monto de las pensiones, específicamente el de los factores de liquidación de la pensión con miras a privilegiar criterios objetivos frente a los parámetros subjetivos asociados al concepto de mínimo vital cualitativo, fue discutido y puesto a consideración de los congresistas durante toda la primera vuelta, en un principio de manera general y luego vinculado específicamente al mínimo vital. La evolución del texto muestra como en la concepción y el diseño del Acto Legislativo 01 de 2005 durante la primera vuelta estuvo presente el tema de los factores a tener en cuenta para la liquidación de la pensión así como de su incidencia en el monto de la pensión, en especial respecto de su relevancia a la luz del concepto de mínimo vital pensional. Y también estuvo presente la definición de los límites mínimos que deberían ser respetados al momento de determinar el monto de las pensiones. En la segunda vuelta se partió de esa base para reunir en un mismo texto los factores a tener en cuenta para la liquidación de las pensiones con sujeción a la ley y establecer el monto mínimo de las pensiones, a lo que se añadió la salvedad de que para ciertos casos

especiales, que serían determinados por la ley, era posible la concesión de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo. De acuerdo a lo anterior, la Corte concluye que a lo largo de las dos vueltas durante el trámite del inciso 6 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, si bien hubo cambios, el tema por él regulado, sí fue objeto de debate y votación en los ocho debates, por lo que no se vulneró el principio de consecutividad.

DEBATE DEL INFORME DE CONCILIACION EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Cumplimiento de requisitos constitucionales y legales/MESADA CATORCE-Debate sobre eliminación en trámite de acto legislativo

La Corte verifica que en efecto el texto conciliado durante la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2005 fue presentado a la Plenaria de la Cámara de Representantes y a la Plenaria del Senado en donde fue debatido y votado de manera positiva. En lo que respecta a la conciliación en la segunda vuelta, cabe destacar lo siguiente. En la Gaceta del Congreso 505 se consigna el Acta 184 del 20 de junio de 2005 donde se registra el debate y votación por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes del texto conciliado en la segunda vuelta. En la discusión, se hizo referencia específicamente a la eliminación de la mesada 14, la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la prohibición de que existan pensiones por encima de 25 salarios mínimos. Finalmente, se dejó una constancia del partido liberal. En la Gaceta 522 del 12 de agosto de 2005 se encuentra el Acta de la sesión Plenaria del Senado del 20 de junio de 2005 en donde se debatió y votó el texto conciliado del Acto Legislativo demandado. En el debate se explicó la adopción de cada uno de los incisos. Así mismo, se hizo referencia a la mesada 14 pensional, a la vigencia del tope de 25 salarios mínimos, a los derechos adquiridos, a los factores para liquidar las pensiones, al procedimiento para la revisión de las pensiones y a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Finalmente, se dejó constancia de varios votos negativos. Por lo tanto, el cargo presentado por el actor en el sentido de que el texto conciliado en la primera vuelta y en la segunda vuelta no fue debatido por las Plenarias de cada Cámara no prospera.

DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Incompetencia de la Corte Constitucional para conocerlo, salvo circunstancias excepcionales

DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Facultad de los funcionarios de enmendar errores

caligráficos o tipográficos en el texto de una norma, cuando no quede duda de la voluntad del Congreso/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para expedir decreto de corrección de yerros/ACTO LEGISLATIVO-Facultad del presidente de la República para enmendar errores caligráficos o tipográficos

En cuanto a las facultades para expedir decretos de corrección de yerros el artículo 1 de la Ley 45 de 1913 establece que corresponde a los respectivos funcionarios enmendar los errores caligráficos o tipográficos en el texto de una norma, cuando no quede duda de la voluntad del Congreso. Así mismo, se ha dicho que la expedición de decretos de corrección de yerros es una función administrativa y ordinaria del Presidente de la República en el ámbito de la promulgación de las leyes. El decreto de corrección de yerros expedido por el Presidente enmienda un error mecanográfico en la redacción del título del Acto Legislativo 01 de 2005 y en nada altera la voluntad del Congreso. La corrección consistió en a) suprimir la expresión “proyecto de”, habida cuenta de que la reforma ya había sido aprobada por el Congreso en las dos vueltas exigidas por la Constitución y, por lo tanto, ya era Acto Legislativo, no proyecto de acto legislativo; b) suprimir la fecha 22/07/2005 y c) suprimir la expresión “segunda vuelta”. La corrección del yerro respeta la voluntad expresa del Congreso y apunta a asegurar que dicha voluntad, definitiva en razón de la conclusión de la formación del Acto Legislativo, no sea calificada con palabras que le darían un carácter provisional, contraevidente y adverso a lo efectivamente decidido por el reformador de la Constitución.

Referencia: expediente D-6264

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 1 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil siete (2007)

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

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Elson Rafael Rodrigo Rodríguez demandó los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 1 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.¹

Mediante auto del 8 de mayo de 2006 se admitió la demanda de la referencia y se decretó y ordenó la remisión de las siguientes pruebas:

* Las Gacetas del Congreso de la República en donde consta el trámite del Acto Legislativo que se demanda, así como los demás documentos que forman parte del expediente legislativo correspondiente, incluidos los relativos al cumplimiento del requisito previsto en el Acto Legislativo 1 de 2003, y los que acrediten las mayorías constitucionalmente exigidas y los resultados de las votaciones que llevaron a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005;

* La grabación magnetofónica de la sesión del día 17 de marzo de 2005 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, así como su transcripción tanto en medio impreso como en medio magnético.

El 25 de mayo de 2006 se remitieron los siguientes documentos recibidos durante el término probatorio en la Secretaría de la Corte Constitucional:

* Oficio No. CP 3.1-0352-2006, de fecha de 12 de mayo de 2006, del Doctor Emiliano Rivera Bravo, Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes;

* Original de la Gaceta del Congreso No. 262 de 17 de mayo de 2005

* Un diskette que dice contener copia transcrita de la sesión del 17 de marzo de 2005 en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes;

* Tres cassettes de cintas magnetofónicas que dicen contener copia de la sesión del 17 de marzo de 2005 en la Comisión Primera Constitucional de la H. Cámara de Representantes.

Las pruebas solicitadas fueron remitidas al despacho a través de la Secretaría General de esta Corporación el 25 de mayo de 2006 y el 28 de junio de 2006. Sin embargo, después de un examen exhaustivo de los documentos recibidos se encontró que las pruebas no se encontraban completas. Mediante auto del 27 de julio de 2006 se requirió la remisión de las pruebas solicitadas, específicamente se verificó que los siguientes documentos no habían sido allegados:

a. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes realizada el día 20 de abril de 2005, en la que fue aprobado en primer debate el proyecto Acto Legislativo número 034 acumulado 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, por la cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política;

b. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la que fue aprobada el Acta de la sesión del día 20 de abril de 2005, con el fin de constatar si el acta inicialmente publicada fue aprobada, o si fue objeto de alguna corrección;

c. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a las sesiones de la Comisión Primera del Senado de la República realizadas los días 31 de mayo y 1 de junio de 2005, en las que fue aprobado en primer debate el proyecto Acto Legislativo número 034 acumulado 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, por la cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política;

d. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República en la que fueron aprobadas las actas de las sesiones realizadas los días 31 de mayo y 1 de junio de 2005, con el fin de constatar si las

actas inicialmente publicadas fueron aprobadas, o si fueron objeto de alguna corrección;

f. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes en la que fueron aprobadas las actas de las sesiones de los días 5, 10, 11 y 20 de mayo de 2005, con el fin de constatar si las actas inicialmente publicadas fueron aprobadas, o si fueron objeto de alguna corrección;

g. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a las sesiones plenarias del Senado de la República realizadas los días 13, 14, 15, y 20 de junio de 2005, en las que fue aprobado en segundo debate el proyecto Acto Legislativo número 034 acumulado 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, por la cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política;

h. Gaceta del Congreso donde aparece publicada el Acta correspondiente a la sesión plenaria del Senado de la República en la que fueron aprobadas las actas de las sesiones realizadas en la que fueron aprobadas las actas de las sesiones de los 13, 14, 15, 162 y 20 de junio de 2005, con el fin de constatar si las actas inicialmente publicadas fueron aprobadas, o si fueron objeto de alguna corrección;

i. Gacetas del Congreso en donde fueron publicadas las actas de las sesiones de las Comisiones Primera, así como de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes durante el primer y segundo periodo legislativo (primera y segunda vuelta), en las que se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, en el proceso legislativo que culminó con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005.

El 28 de junio de 2006 se recibieron en el despacho las pruebas solicitadas mediante auto del 8 de mayo de 2006.

Mediante auto del 25 de agosto de 2006 se volvió a requerir al Secretario del Senado de la Republica la remisión de las pruebas que todavía no habían sido allegadas las que fueron recibidas en la secretaría de esta Corporación el 31 de agosto de 2006.

El proceso fue fijado en lista el 6 de septiembre de 2006 una vez fue ordenado continuar con el trámite del proceso.

El 13 de diciembre de 2006 se remitió al despacho escrito firmado por el señor Elson Rafael

Rodrigo Rodríguez Beltrán, actor en la demanda de la referencia, en el que se solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la demanda y que en su lugar se inadmita. Lo anterior pues, para el demandante la Corte Constitucional es incompetente para pronunciarse sobre la demanda ya que la promulgación inicial del Acto Legislativo fue corregida por un decreto de corrección de yerros expedido por el Presidente de la República.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de

servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública

Parágrafo 2o. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Parágrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Parágrafo transitorio 5o. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas

personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Parágrafo transitorio 6o. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.

ARTÍCULO 2o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

I. LA DEMANDA

El demandante señala como razones de la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2005, tanto vicios de trámite legislativo, como vicios de competencia del Congreso.

El accionante señala en su demanda que el Congreso incurrió en varios vicios de competencia, a saber:

(i) Al derogar mediante acto legislativo, tratados y convenciones sobre derechos sociales de los cuales Colombia hace parte, y al derogar derechos adquiridos de los trabajadores.

Según el demandante, “el Congreso de la República al expedir las normas citadas (...) incurrió en un vicio de trámite y de competencia, que genera su inconstitucionalidad, toda vez que para modificar los convenios internacionales 98 y 154 de la OIT, previamente ha debido, el titular de las relaciones internacionales (artículo 189 de la CP), seguir los procedimientos establecidos en los instrumentos internacionales citados para apartarse de ellos o los procedimientos consagrados en las normas generales del derecho internacional.”

Al expedir las normas demandadas (...) el Congreso desconoció el artículo 9 de la CP que ordena que las relaciones internacionales del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, el artículo 93 de la CP

que prevé que los tratados internacionales que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno y los límites establecidos en el artículo 374 de la Carta que lo facultan únicamente para reformar la Constitución Política no para sustituirla y menos para derogarla como lo ha hecho en este caso con los convenios de la OIT citados.”

(...)

Y no sólo esos Convenios Internacionales del Trabajo son vulnerados por las normas demandadas (...) sino que se desconocen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el código Iberoamericano de Seguridad Social, el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Carta Internacional de Derechos Humanos de 1948 y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

(...)

El acto legislativo demandado va en contravía del derecho internacional imperativo consagrado en el PIDESC porque es una regulación REGRESIVA (...) Al comparar los textos (...) del Acto Legislativo demandado con las normas que regían antes del acto demandado, se concluye que en lugar de hacer efectiva la progresividad del derecho a la seguridad social consagrada en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, se obtiene el resultado contrario, es decir, se trata de una legislación regresiva que riñe con las normas internacionales ratificadas por Colombia, porque hace más exigente los requisitos para que los colombianos y colombianas pueda acceder a una pensión y disminuye los derechos pensionales respecto del régimen que existía con antelación del acto legislativo demandado.”

(...) Comparando el régimen anterior al Acto Legislativo 01 de 2005 demandado frente a las disposiciones contenidas en el decreto 1045 de 1978 y en la Ley 4 de 1992 y las normas que las han desarrollado, se deduce que el acto legislativo demandado desmejora las prestaciones sociales (derecho a la pensión) de los empleados públicos y afecta o desconoce el mínimo de derechos y garantías de los trabajadores oficiales (mínimo de derechos y

garantías) y por tanto, vulnera derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores (decreto ley 1045 de 1978 t ley 4 de 1992) protegidos constitucionalmente por el artículo 58 de la CP en concordancia con lo dispuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 17 y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21.”

A través de 22 enmiendas constitucionales introducidas a la Carta Política desde 1993 analizadas en conjunto incluido el acto legislativo 01 de 2005 demandado, no han reformado la Constitución Política sino que paulatinamente la han sustituido o subvertido por otra.(...)

Es lo que ha venido sucediendo con los actos legislativos desde 1993. El análisis de la Corte Constitucional no puede mirar de manera aislada el Acto Legislativo 01 de 2005 demandado para verificar si con ese acto legislativo se derogó, sustituyó o subvirtió la Constitución Política sino que debe examinar en conjunto los diferentes actos legislativos que se han aprobado incluido el demandado porque las 22 enmiendas han generado una sustitución de la Carta Política original y un desmonte del Estado Social de Derecho colombiano que se encuentra en formación.”

(iv) Al tramitar y aprobar el acto legislativo demandado como resultado de las presiones del Fondo Monetario Internacional. El demandante manifiesta lo siguiente en su escrito:

“Al examinar los memorandos de intención y los compromisos adquiridos por Colombia con el FMI y la banca multilateral desde hace varios años, especialmente del año 2000 a la fecha, se observa que el tema de la reforma pensional siempre ha estado presente en la agenda.(...)

El Gobierno Nacional para cumplir con los dictados del FMI y de la banca mundial, presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto que terminó siendo el Acto Legislativo demandado, que como he dicho no fue resultado de la función constituyente sino de una imposición, desconociendo que la Carta Política señala que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que el pueblo la ejerce directamente o por medio de sus representantes y que el artículo 226 establece que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas pero sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.”

En cuanto a los cargos por vicios ocurridos en el trámite seguido, el demandante señala que el Congreso incurrió en las siguientes irregularidades:

(i) No dar el trámite constitucional y legal señalado en los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992, a las intervenciones y propuestas ciudadanas presentadas durante las audiencias públicas que tuvieron lugar en septiembre y octubre de 2004 y marzo de 2005.

El accionante señaló que en ejercicio de lo que establecen los artículos 231 y 232 de la Ley 5 de 1992, asistió, junto con otras personas a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes a la sesión destinada para la Audiencia Pública e intervino en ella para formular verbalmente observaciones al proyecto de acto legislativo y posteriormente presentó por escrito sus observaciones y opiniones. Sin embargo, “la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y los ponentes del proyecto de acto legislativo, no le dieron a mis opiniones y observaciones formuladas verbalmente y por escrito y a la de otros ciudadanos y ciudadanas, el trámite ordenado por los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 violando de esta manera el derecho de participación ciudadana, la ley orgánica del Congreso y, por tanto, el debido proceso legislativo constituyente en el trámite del acto legislativo demandado.”

“El artículo 232 de la ley 5 de 1992 ordena que el ponente de un proyecto debe consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, mandamiento cuasi constitucional que respecto a mis opiniones y observaciones verbales y escritas y a las de otros ciudadanos y ciudadanas, no se tuvieron en cuenta por parte de los ponentes del proyecto de acto legislativo, generando un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo que se demanda.”

(...)

Como se puede verificar en los informes de ponencia, los ponentes en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (...), en la primera y segunda vueltas no incluyeron en las respectivas ponencias las opiniones y observaciones formuladas por escrito y verbalmente por el suscrito demandante y por otros ciudadanos y, por lo mismo, no fueron publicadas, a pesar de ser expresamente invitados por esa célula legislativa para participar en nombre propio y en el de una organización sindical, que actúa amparada por convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, por la Carta Política y por la ley colombiana, socavando de esta manera, el espíritu democrático, participativo y pluralista del Estado Social de Derecho como dice ser el estado colombiano e impidiendo la participación

en las decisiones que nos puedan afectar.

(ii) Revivir mediante acto legislativo una propuesta de reforma constitucional rechazada por el pueblo en la votación popular del 27 de octubre de 2003, antes de que se cumplieran los dos años exigidos en el artículo 46 de la Ley 134 de 1993, según el cual “las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo, no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación.”

Para el demandante, “el pueblo colombiano no aprobó el numeral 8 del artículo 1 de la Ley 796 sometido a su consideración³ y, por lo mismo, el Congreso de la República no tiene competencia para pronunciarse sobre un asunto que el constituyente primario decidió en votación, porque no trascurrieron más de dos años entre el referendo y la expedición del Acto Legislativo demandado. Tampoco el Congreso de la República para aprobar (sic) el proyecto de acto legislativo en la primera vuelta, tomó la decisión por mayoría absoluta de sus miembros como lo ordena el artículo 46 de la Ley 134 de 1994.”

(iii) vulneración del principio de consecutividad, respecto del inciso 6 del Acto Legislativo 01 de 2005, por no haber cumplido con los ocho debates reglamentarios ya que éste fue introducido durante la segunda vuelta y no es posible debatir iniciativas que no se hayan sido incluidas desde la primera vuelta.

“Al comparar el texto del proyecto de acto legislativo aprobado en la primera vuelta, publicado con el decreto 100 de 2005 con el texto de acto legislativo 01 de 2005 demandado y transcrito, se colige que en la segunda vuelta se debatieron iniciativas y se incluyeron disposiciones que no surtieron los ocho debates y la aprobación, como lo ordenan los artículos 157 y 375 de la CP, lo que genera su inconstitucionalidad.

(...)

En la Gaceta del Congreso No. 382 año XIV del viernes 17 de junio de 2005 aparece la constancia del representante Pompilio Avendaño Mendoza quién pone de presente que el inciso que se transcribe a continuación, aprobado por el Senado de la República, no fue objeto de los ocho debates y aprobación como lo establecen los artículos 57 y 375 de la CP, “porque se incorporó en la segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara, con lo cual

se viola el principio de consecutividad. (..)

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.⁴

(iv) vulneración de los artículos 161 y 375 de la Carta pues no se surtieron los debates correspondientes en plenarias de Cámara y Senado, primera y segunda vuelta, para la aprobación del articulado acordado en las actas de conciliación elaboradas por las respectivas comisiones:

“Como se puede comprobar con las respectivas actas y en las grabaciones de las sesiones del 15 de diciembre de 2004 y del 20 de junio de 2005 en donde se sometió a aprobación de las plenarias el texto conciliado del proyecto de acto legislativo, se omitió el debate exigido por la Constitución Política, generándose un vicio en el trámite del acto legislativo demandado que conlleva su inconstitucionalidad.”

(v) Porque durante el trámite del proyecto de acto legislativo, el Presidente de la República dictó un decreto para corregir un yerro mecanográfico, cuya corrección correspondía al Congreso directamente.

Para el accionante, “el Presidente de la República no tiene la facultad constitucional ni legal para corregir los yerros caligráficos o tipográficos de los actos legislativos porque el artículo 45 de la ley 4 de 1913 radica en cabeza de los respectivos funcionarios que ordenaron la publicación de la ley esta facultad. En derecho las cosas se deshacen como se hacen.”

(...)

“Si se leen las normas que le dan fundamento al decreto 2476 se citan la ley 4 de 1913 y el artículo 189 numeral 10 que faculta al Presidente a promulgar las leyes, no los actos legislativos porque en la sanción y promulgación de los actos legislativos no interviene el Presidente de la República, como lo ha sostenido la Corte Constitucional. Adicionalmente, el

Presidente de la República no expresa en el decreto 2576 cual fue la voluntad del constituyente al ordenar la publicación de un proyecto de Acto legislativo. Se desconocen los artículos 374 y 375 de la CP porque con el pretexto de corregir el yerro, el Presidente de la República dicta un decreto que modifica la Constitución Política modificando la voluntad del constituyente quien ordenó la publicación de un “proyecto de acto legislativo” “segunda vuelta.””

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carlos Andrés Ortiz Martínez, Asesor de la Dirección Superior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando como representante del Ministerio presentó intervención en la que se solicita que se declare la exequibilidad de los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2005.

El Ministerio señala frente al primer cargo del demandante la no inclusión de sus consideraciones sobre el proyecto en los informes de ponencia desconociendo el artículo 230 y ss de la Constitución sobre participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley que “durante el trámite legislativo el Congreso de la República tuvo especial cuidado en incluir diversas posiciones planteadas no sólo por el actor sino también por todos y cada uno de los intervinientes durante el trámite, ya sea incluyendo dicha intervención en forma individual haciendo específica referencia al autor, o bien identificando temas reiterados por diferentes actores e incluyendo los mismos de manera genérica en las ponencias.”⁵ Así mismo, indica que las consideraciones específicas del demandante fueron incluidas en la ponencia para primer debate⁶.

En cuanto al cargo que plantea el demandante sobre la configuración de un vicio de procedimiento en el trámite legislativo por “haberse expedido antes de transcurrir dos años desde la votación del referendo convocado mediante Ley 776 de 2003, con lo cual se exigía que la modificación de las normas sometidas a referendo se efectuara mediante mayorías especiales en el Congreso de conformidad con el artículo 46 de la Ley 134 de 1994”⁷ el interviniente considera que este no está llamado a prosperar. Lo anterior pues el demandante “incurre en una petición de principio pues la premisa de la cual parte se aleja completamente de la realidad, en tanto que la pregunta número 8 del referendo convocado

mediante ley 796 de 2003 no fue votado negativamente por el pueblo colombiano. Por el contrario, en el referendo convocado se hizo evidente la voluntad del constituyente primario de aceptar la reforma propuesta por el Gobierno Nacional en ese momento, a pesar de no haber alcanzado la votación mínima requerida(...)”⁸.

Respecto a la vulneración al artículo 375 de la Constitución, por no respetar el principio de consecutividad en lo que se refiere al inciso sexto del artículo 1 del acto legislativo 01 de 2005, sostiene que “el accionante desconoce con esta argumentación el carácter no absoluto de la prohibición contenida en el artículo 375 de la Constitución Política, tal y como ha sido desarrollada por el legislador al expedir el reglamento del Congreso y por la H. Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia”⁹ ya que dicho texto no constituye una modificación sustancial del inciso. Indica que “es claro para este Ministerio que durante el debate del acto legislativo de pensiones se incluyó desde la primera vuelta una disposición cuya finalidad, cuyo contenido esencial, era la restricción para liquidar pensiones con base en factores salariales diferentes a los cotizados por el pensionado, la cual varió únicamente en su formulación, en la forma en que fue redactada durante los diferentes debates en la segunda vuelta, pero no en su contenido, el cual se preservó en las dos vueltas, durante los ocho debates.”¹⁰

En cuanto a los cargos que establecen la falta de competencia del Congreso para derogar tratados internacionales, el interviniente señala que “el actor no formula un cargo por sustitución de la Constitución Política, sino que simplemente se limita a exponer la oposición de las normas contenidas en el acto legislativo con disposiciones contenidas en normas de derecho internacional, pronunciamiento que excede la competencia del H. Tribunal Constitucional tal y como lo ha entendido esa misma corporación.”¹¹

Así mismo, respecto de los cargos planteados por el demandante sobre la sustitución de la Constitución por las múltiples modificaciones de la misma y respecto de la expedición del acto demandado con base en las supuestas instrucciones impartidas por organismos multilaterales, considera que éstos son improcedentes por no cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la jurisprudencia para conocer de un cargo de constitucionalidad, ante lo cual se solicita a la Corte declarase inhibida.

Finalmente, respecto del cargo en el que el demandante considera que el Presidente de la

República era incompetente para proferir un decreto de yerros que modificara el Acto Legislativo expedido por el Congreso indica que i) “es evidente la posibilidad de aplicar analógicamente la norma referida”¹² -Ley 4 de 1913-; y ii) “si el actor cuestiona las competencias del Gobierno Nacional para expedir dicho decreto, está cuestionando la validez de dicho acto administrativo y no el acto legislativo que nos ocupa, cuestionamientos que además de carecer de todo sentido, trasciende las competencias de la Corte Constitucional.”¹³

2. Ministerio de la Protección Social

Alba Valderrama de Peña, interviene en nombre el Ministerio de la Protección Social y solicita que se declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Para el Ministerio, no le asiste razón al demandante en ninguno de sus cargos pues: i) la intervención del demandante durante el trámite legislativo del acto demandado sí fue tenida en cuenta, solo que no fue transcrita en su totalidad sino que fue resumida; ii) no existe una prohibición en la Constitución que estipule que las disposiciones consideradas por un referendo no puedan ser posteriormente tramitadas mediante acto legislativo y, adicionalmente, el pueblo no se manifestó respecto a la pregunta 8 de la Ley 776 de 2003 dado que la votación no alcanzó el mínimo de votos requerido para que el punto fuera aceptado en cualquier sentido; iii) el inciso 6 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 no vulnera el principio de consecutividad ya que si bien el texto final es distinto al inicial “este tema estuvo presente en todos los debates reglamentarios, aún cuando su redacción sufrió modificaciones a lo largo del trámite en el Congreso”¹⁴; por lo tanto no existió una modificación sustancial del articulado; iv) “no existe vicio alguno en el trámite del Acto Legislativo ni en su publicación, que se surtió y en la que simplemente se cometió un error, que en nada afecta ni el contenido del Acto Legislativo ni la intención del Congreso de la República. Conviene precisar que la ley 4 de 1913, instrumento legal que permite la corrección de los yerros tipográficos, no señala como lo manifiesta el actor, que los errores detectados deban ser corregidos por una autoridad en particular, ni que tal facultad se encuentre atada a la propia de la promulgación de las leyes”¹⁵; v) las disposiciones demandadas no pretenden “una sustitución o destrucción de la Constitución de 1991 por otra, sino una mera modificación de un artículo que, por lo demás, ni siquiera se sustituye sino que se adiciona”¹⁶; y vi) las disposiciones demandadas no vulneran los acuerdos

internacionales mencionados por el demandante, “ya que “se limita a predicar la igualdad entre todas las personas respecto del Sistema de Pensiones; no se observa ni en dichos convenios ni en la Constitución alusión o protección alguna a la desigualdad de trato, por el contrario se exige una garantía a la seguridad social, aspecto que no se modifica ni altera, sino que se reitera, pues en la definición de “todas las personas” contenida en el inciso acusado, se entienden también los trabajadores a los que se refiere el estatuto del trabajo”¹⁷ y adicionalmente, “el artículo 55 Superior, referido a la negociación colectiva, desde su inclusión en el texto superior por el constituyente de 1991, de siempre ha señalado que este derecho no es absoluto, pues con claridad expresó que tendría las limitaciones que señalara la ley, por lo cual no puede hablarse aquí de violación sustancia de la Constitución, de derogatoria de la misma cuando su contenido original se reitera, al establecer que es la ley, en este caso la ley del Sistema General de Pensiones, la llamada a establecer los lineamientos de la seguridad social y que no pueden invocarse acuerdos o pactos para apartarse de tales condiciones obligatoria e iguales para todas las personas.”¹⁸

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que emita los siguientes pronunciamientos:

11.1. Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por vulneración del derecho de participación ciudadana dentro del trámite del mismo.

11.2. Declarar EXEQUIBLES los incisos tercero (segundo aparte), quinto, séptimo y noveno, parágrafo 1o., y párrafos transitorios 2o. y 3o. del Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por falta de competencia del Congreso de la República para decidir acerca de los mismos por tener un contenido normativo similar al de la pregunta 8o. del temario del referendo reformativo constitucional celebrado el 25 de octubre de 2003.

11.3. Declarar EXEQUIBLE el inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por haberse desconocido el principio de consecutividad en su trámite.

11.4. Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por omisión del debate de los textos conciliados del proyecto del mismo, en las sesiones plenarias de Cámara y Senado en ambos períodos legislativos.

11.5. Declararse INHIBIDA para conocer de fondo la presente demanda presentada contra algunos apartes del Acto Legislativo 01 de 2005, por adolecer dicho acto de un vicio de procedimiento en su formación relacionado con la vulneración del trámite de promulgación, consistente en la invalidez del mismo por haber sido objeto de sanción y promulgación, por parte de un servidor público carente de competencia para ello, un texto que genera serias dudas al ciudadano sobre la veracidad de su contenido.

Como consecuencia, DEVOLVER el Proyecto de Acto Legislativo 01 al Presidente del Congreso de la República para que promulgue el acto legislativo que corresponda.

11.6. Declararse INHIBIDA para conocer de fondo la presente demanda presentada contra el Acto Legislativo 01 de 2005 (con excepción de sus incisos 1o., 2o., 4o. y 9o.), por ineptitud sustantiva de la demanda ante la falta de claridad y especificidad en la formulación del cargo; o subsidiariamente, declararlo EXEQUIBLE en relación con la vulneración del principio de progresividad para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

11.7. Declararse INHIBIDA para conocer de fondo la presente demanda presentada contra el Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad, especificidad y pertinencia en la formulación de los cargos de vicio de trámite por ausencia de denuncia de los Convenios 98 y 154 de la OIT, previamente a la modificación de los mismos mediante el acto legislativo atacado; desconocimiento de los derechos adquiridos laborales colectivos y a pensionarse bajo el régimen de transición; lesión de la soberanía popular por haberse acordado la reforma pensional en el ámbito de la política internacional de Colombia; y de sustitución del orden superior inicialmente establecido, por el conjunto de enmiendas al mismo.²⁰

A continuación se resumirán cada uno de los argumentos presentados por la Procuraduría General de la Nación que sustentan la solicitud de los anteriores pronunciamientos.

5.1. Vicio de procedimiento en la formación del Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con la no publicación de observaciones presentadas por los ciudadanos intervinientes en el trámite del mismo y la consecuente aceptación o rechazo expreso de las mismas en la ponencia para primer debate.

La Procuraduría señala que el procedimiento de participación ciudadana en el estudio de proyectos de ley o de acto legislativo no es requisito esencial para la discusión, aprobación, existencia y validez de dichos actos jurídicos. Lo anterior pues, de acuerdo a la Ley 5 de 1992:

La publicidad de las intervenciones se da mediante publicación de las mismas en la Gaceta del Congreso, cuando a juicio del respectivo presidente de comisión, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. De igual manera, mediante la consignación de la totalidad de las modificaciones o propuestas planteadas, que considere el ponente importantes, y las razones para su aceptación o rechazo

El anterior contexto de la intervención ciudadana en el trámite de actos legislativos (con excepción de la vocería de la iniciativa popular), indica que su incidencia en dicho trámite no es esencial, sino que está encaminada a enriquecer el debate. Esto se infiere de la discrecionalidad con que el ponente, el presidente y demás miembros de la comisión deben tratar el contenido de tales intervenciones, y del efecto vinculante de éstas en el proceso parlamentario constituyente, que es optativo.

El ponente sólo está obligado a consignar en su informe la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas por los intervinientes que considere importantes, y las razones para su aceptación o rechazo. No hay un efecto vinculante, per se, de estas propuestas o modificaciones en el proceso parlamentario constituyente. Esto debe ser así porque los aportes ciudadanos no se miden por la cantidad de las disertaciones o argumentaciones, sino por la pertinencia de las propuestas. En ese sentido, la mayoría de las intervenciones pueden estar motivadas, más por intereses particulares, que por el interés general.

(...)

Por tanto, puede concluirse que lo visto hasta aquí indica que cualquier cargo de inconstitucionalidad formulado contra el procedimiento parlamentario de reforma de la Carta

Política por vicio de trámite derivado de la participación ciudadana en el mismo, en términos generales, no prospera porque dicha participación es a título de contribución al debate, sin comprometer la competencia del Congreso, quien al respecto de tal intervención ciudadana la ejerce de manera discrecional.²¹

Así mismo, sostiene que para el caso en concreto se cumplió con “el espíritu que anima la participación ciudadana en el estudio de los proyectos en el congreso de la República, ya que se aseguró su debida atención y oportunidad.”²² Sin embargo, indican que si bien existieron errores procedimentales tales como no haber consignado el ponente en su informe para primer debate las razones de aceptación o rechazo de las propuestas o modificaciones planteadas por los ciudadanos intervinientes éstos no comprometen el trámite legislativo aun cuando sí podrían comprometer la responsabilidad personal parlamentaria.

5.2 Falta de competencia del Congreso para decidir sobre el Acto Legislativo 01 de 2005, teniendo en cuenta que su contenido es similar al del artículo 8o. del temario del referendo reformativo constitucional celebrado el 25 de octubre de 2003, el cual no fue aprobado por el pueblo.

El Ministerio Público señala que “no pueden ser objeto de decisión, dentro de los dos años siguientes, las normas que hayan sido aprobadas mediante referendo; pero sí las que no lo hubieren sido por inexistencia de decisión popular de fondo, como sucede en relación con el contenido del artículo 8 del temario de referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, porque no fue aprobado por falta de validez en la votación.”²³ De acuerdo a lo anterior indica que “para que opere la limitante temporal de procedencia de nueva decisión sobre normas aprobadas mediante referendo, que las normas deben ser aprobadas, lo que implica una decisión afirmativa del pueblo válidamente expresada que, como consecuencia, dé nacimiento a la vida jurídica a una norma. De no ser así, no surte ningún efecto la indicada limitante temporal por inexistencia de la norma”²⁴.

Por lo tanto, el cargo no es procedente dado que la pregunta 8 del Referendo no fue aprobada, ya que su votación total no excedió la cuarta parte del total de ciudadanos que para esa fecha integraban el censo electoral. Entonces, “si bien la pregunta 8o. del cuestionario del referendo constitucional tiene similitud de contenido con la mayoría de los temas de reforma pensional aprobados por el Congreso en el Acto Legislativo 01 de 2005, al

respecto el ejercicio de la competencia de la corporación legislativa no estaba impedido temporalmente debido a que el contenido del indicado artículo no nació a la vida jurídica porque no fue objeto de aprobación popular por falta del requisito de la votación mínima requerida para la validez de la misma.”²⁵

5.3. Vulneración al principio de consecutividad en el trámite del proyecto que se aprobó como el Acto Legislativo 01 de 2005, al haberse incluido el inciso sexto del mismo en el segundo período y no el primero.

6.3. El Acto Legislativo 01 de 2005 se tramitó bajo el proyecto número 034 acumulado con el 127 de 2004 Cámara de Representantes, 011 de 2004 Senado de la República. En lo correspondiente al tema del inciso sexto aprobado en tal acto, este se presentó indicando: “El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente”. El motivo de la misma fue evitar las interpretaciones judiciales sobre el mínimo vital (Gacetas del Congreso 385, 452 y 642 de 2004).

En ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, se propone modificar la propuesta inicial por el texto “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”. Tal iniciativa (que no fue aprobada) se planteó porque los ponentes consideraron que establecer el mínimo vital para fines pensionales, equivalente al salario legal vigente, contradecía el artículo 53 de la Carta, en cuanto que se debe garantizar a los trabajadores la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo (Gacetas del Congreso 596 y 838 de 2004).

Por las mismas razones los ponentes volvieron a insistir, en la ponencia para segundo debate, en la iniciativa presentada y negada en el primero, la cual no fue aprobada en sesión plenaria (Gacetas del Congreso 645, 698 y 832 de 2004). Tal iniciativa la retoman los ponentes para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, con el argumento de que los jueces deben interpretar, para cada caso en concreto, el concepto del mínimo vital y móvil, porque como lo han venido haciendo han permitido que el Estado se acerque al ciudadano (Gaceta del Congreso 739 de 2004).

Tal iniciativa fue aprobada en comisión primera en combinación con la presentada por el

gobierno nacional, de la siguiente manera: “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión” (Gaceta del Congreso 32 de 2005). Finalmente, fue la que se aprobó en el período (Diario Oficial 45.798 de 21 de enero de 2005), con dos conceptos implícitos, el de tratar de controlar las decisiones judiciales en materia de mínimo vital y móvil, y el de garantizar un monto mínimo pensional.

6.4. En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el segundo período, se presentó como iniciativa modificatoria de lo aprobado en el primer período, la que dice: “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones”. Dicho inciso fue aprobado.

La razón de tal propuesta fue que la modificación presentada evitaba que por otras vías (decisiones judiciales) se liquidasen pensiones sin consultar lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus reformas, y la contradicción de establecer el mínimo vital en la Constitución, en cuanto que es el Estatuto del Trabajo el que debe hacerlo (Gacetas del Congreso 184 y 265 de 2005).

Para segundo debate en plenaria de Cámara, en segunda vuelta, la ponencia mantuvo la propuesta aprobada en comisión, con la adición que se subraya, presentada por razones técnicas: “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones como base de cotización”. En esos términos fue aprobada y se mantuvo inmodificable hasta el segundo debate en la plenaria del Senado (Gacetas del Congreso 218, 276, 287, 296, 336 y 497 de 2005).

En segundo debate en la plenaria del Senado, en segunda vuelta, se presentaron dos propuestas de modificación al inciso antes indicado, una sustitutiva del mismo y dos aditivas a la sustitutiva (Gaceta del Congreso 497 de 2005). La primera, “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.”, se propuso para controlar las liquidaciones o reliquidaciones efectuadas modificando los factores inicialmente tenidos en cuenta, que la redacción sustituida pudiera permitir.

La primera aditiva a la sustitutiva se aprobó como “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.”, para garantizar, el Estado, dicho mínimo pensional, especialmente en los eventos que el trabajador, habiendo cumplido con los requisitos para pensionarse, no tuviera ahorrado el capital suficiente para pensionarse con un salario mínimo mensual (¡Cómo posiblemente sucede con muchos que se vienen pensionando a partir del mes de abril de 2006, debido al impacto de la crisis del mercado de valores en los fondos de pensiones y de cesantías!).

La segunda proposición aditiva a la sustitutiva, “Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, se aprobó como consecuencia de la primera, y con el fin de poder conceder las denominadas pensiones de sobrevivencia, como auxilios económicos no sujetos a los aportes pensionales, y dirigidos a las personas de escasos recursos.²⁶

Así, para el Ministerio Público, el trámite de la disposición respetó el principio de consecutividad dado que la discusión de su articulado siempre se mantuvo dentro de la unidad de materia del respectivo proyecto.²⁷

5.4. Vicios de trámite en relación con la omisión del debate en las plenarias de Senado y Cámara, en primero y segundo períodos, al aprobarse los textos conciliados.

Para el Ministerio Público el Acto Legislativo 01 de 2005 no incurrió en vicio de trámite en relación con la discusión de los informes de conciliación por parte de las cámaras del Congreso, en primero y segundo períodos, “puesto que tales informes fueron presentados a consideración de las sesiones plenarias y hubo sendos debates con intervención parlamentaria”.²⁸ Para sustentar lo anterior se hace un resumen del mencionado trámite:

7.2. En la sesión plenaria del Senado de la República del 15 de diciembre de 2004, se puso a consideración el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 034 y 127 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, el cual se sometió a debate donde intervinieron varios senadores (Gaceta del Congreso 036 de 2005, Acta de Plenaria de Senado 029 de 2004). Igual aconteció en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del mismo día, donde se presentó a debate el proyecto y hubo intervención parlamentaria (Gaceta del Congreso 051 de 2005, Acta de Plenaria de Cámara 155 de 2004).

En la sesión plenaria del Senado de la República del 20 de junio de 2005, se puso a consideración el informe de conciliación, en segundo período, del proyecto de acto legislativo indicado, el cual se sometió a debate e intervinieron varios senadores (Gaceta del Congreso 522 de 2005, Acta de Sesión Plenaria de Senado 54 de 2005). Lo mismo ocurrió en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del mismo día, donde se puso a consideración el informe de conciliación pertinente y hubo la intervención de varios representantes (Gaceta del Congreso 505 de 2005, Acta de Sesión Plenaria 184 de 2005).²⁹

Por lo tanto, la Procuraduría considera que no existió un vicio de trámite ya que las actas de las sesiones demuestran que los textos conciliados, en ambos periodos legislativos, fueron puestos a consideración de las respectivas plenarias y fueron debatidos.

5.5. La invalidez de la promulgación de un acto legislativo por vicios en la corrección de yerros caligráficos debido a la por incompetencia del Presidente de la República para efectuarlos.

El Ministerio Público considera que “el Presidente de la República no es competente para sancionar y promulgar actos legislativos por tratarse de decisiones constituyentes y como tales, libres de la ingerencia de otro poder constituido. Así, procede la inhibición para conocerse de la presente demanda debido a la inexistencia de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005 por incompetencia del Presidente de la República para sancionarlo y promulgarlo, en cuanto que lo publicado en el Diario Oficial 45.980 fue el Proyecto de Acto Legislativo en segunda vuelta. Lo procedente sería que la Corte Constitucional ordene al Presidente del Congreso de la República su promulgación.”³⁰

La Procuraduría señala, respecto del trámite de promulgación de los actos legislativos, que “estos existen con la sola aprobación por parte del Congreso una vez surtidos los dos períodos de trámite, y para su validez sólo requieren de la promulgación. En ese contexto constitucional, las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido (con excepción del control procedimental atribuido a la Corte Constitucional), por lo que no resulta procedente la intervención del Presidente de la República en este procedimiento, tal como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1998 “Además, debe agregarse que los Actos Legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución no requieren

de sanción presidencial, porque las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y precisa atribuida a la Corte para efectos del control formal".³¹

Así, el Congreso goza de independencia del ejecutivo para el trámite de actos legislativos y el gobierno no debe intervenir para sancionar ni para promulgar tales actos. La Procuraduría continúa señalando la incompetencia del presidente para la promulgación del Acto y dice:

En el presente caso, para la ciudadanía se trata de la publicación de un proyecto de acto legislativo tramitado en segunda vuelta, efectuada a manera de promulgación y posterior corrección por un funcionario incompetente para ello. Esto significa que, para los efectos vinculantes de la norma cuestionada para el pueblo colombiano, tal no ha sido promulgada, por lo que carece de validez en el ámbito jurídico nacional.

"Teniendo en cuenta que el acto legislativo 01 de 2005 fue publicado en los Diarios Oficiales Nos. 45980 y 45984 de fechas 22 de julio y 29 de julio de 2005, respectivamente, en razón del error que se cometió en el título de la primera publicación, tomando esta última fecha, se presenta dentro del término señalado en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución."

Planteada así la situación, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de fondo la presente demanda, por adolecer el Acto Legislativo 01 de 2005 de un vicio de procedimiento en su formación relacionado con la vulneración del trámite de promulgación, consistente en la invalidez del mismo por haber sido objeto de sanción y promulgación, por parte de un servidor público carente de competencia para ello, un texto que genera serias dudas al ciudadano sobre la veracidad de su contenido.

Como consecuencia de dicha decisión, se solicitará a la Corporación devolver el Proyecto de Acto Legislativo 01 al Presidente del Congreso de la República para que promulgue el acto legislativo pertinente.³²

5.6. El Acto Legislativo 01 de 2005 es contrario al principio de cobertura progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, por elevar los requisitos para acceder al derecho pertinente y reducir el contenido económico del mismo

La vista fiscal sostiene que “la reforma pensional se aviene al espíritu del principio de cobertura progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, en cuanto que su regulación (v.gr. los requisitos para acceder al derecho y el contenido económico de la pensión), busca garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional y los derechos a cargo de éste, incluidos los adquiridos, sobre bases de equidad contributiva.”³³

El Ministerio Público considera que el demandante no cumplió con los requisitos establecidos para conocer de una demanda de inconstitucionalidad en lo que se refiere al cargo:

En el presente caso, el cargo no resulta claro ni específico (falta de cargo constitucional concreto) por no explicar, el libelista, en qué consiste la elevación de la exigencia de los requisitos para acceder al derecho pensional, ni cómo se disminuye el contenido económico del mismo, ni de qué manera estas afirmaciones del demandante impactan negativamente el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocido internacionalmente por Colombia, hasta el punto de generar una sustitución de la Constitución.

Por tal razón, se solicitará a la Corporación declararse inhibida para conocer el cuestionamiento indicado contra el Acto Legislativo 01 de 2005 (con excepción de sus incisos 1o., 2o., 4o. y 9o.), por ineptitud sustantiva de la demanda ante la falta de claridad y especificidad en la formulación del cargo.³⁴

No obstante, revisa el cargo de fondo de manera subsidiaria y sostiene que “la reforma pensional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2005, en lugar de ir en contravía del principio de progresividad en la satisfacción de los derechos económicos y sociales, lo apuntala como consecuencia de la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional con miras a su viabilidad futura de modo autárquico, y al dejar abierta la posibilidad de ampliar la cobertura en relación con las personas de la tercera edad que se encuentren en circunstancias de precariedad económica y que no pueden acceder a una pensión por la vía contributiva”.³⁵

5.7. Vicios de trámite por falta de denuncia de los Convenios 98 y 154 de la OIT, previamente a la modificación de los mismos mediante el Acto Legislativo 01 de 2005.

Para el Ministerio Público, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para conocer

acerca de los “cargos de vicio de trámite por falta de denuncia de los Convenios 98 y 154 de la OIT, previamente a la modificación de los mismos mediante el Acto Legislativo 01 de 2005; desconocimiento de los derechos adquiridos laborales colectivos y a pensionarse bajo el régimen de transición; vulneración de la soberanía popular por haberse acordado la reforma pensional en el ámbito de la política internacional de Colombia; y de sustitución del orden superior inicialmente establecido, por el conjunto de enmiendas al mismo”³⁶, por ineptitud sustantiva de la demanda. Señala:

10.2. En relación con el vicio de trámite del Acto legislativo 01 de 2005, consistente en la no denuncia de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 98 y 154 previamente a su modificación por parte de dicho acto, se observa ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad y de especificidad en la formulación del cargo, precisamente porque el problema que pretende plantear no es de trámite sino de fondo.

Efectivamente, el libelista no explica el modo como el acto legislativo modifica el contenido de los convenios de la OIT citados ni, menos aún, demuestra la magnitud y trascendencia de la modificación no demostrada con el alcance de sustituir la Carta Política.

10.3. Con respecto a la afirmación que la reforma pensional desconoce los derechos adquiridos en materia laboral colectiva y a pensionarse bajo el régimen de transición, por decretar la pérdida de vigencia de las convenciones, pactos, laudos arbitrales y del régimen de transición, también se observa ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad y especificidad en la formulación del cargo.

Esto, debido a que el demandante no explica cómo se desconocen los derechos adquiridos que señala, ni demuestra la magnitud y trascendencia de la derogación que menciona con el alcance de sustituir la Carta Política.

10.4. En cuanto al cuestionamiento de que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya vulnerado la soberanía popular por contener asuntos que fueron acordados en el ámbito de la política internacional de Colombia, de igual manera se percibe ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad en la formulación del cargo y de pertinencia del mismo, por tratarse de una afirmación que hace el accionante encaminada a formular un cargo de conveniencia.

Además de que la acusación no es clara por no demostrar el demandante cómo se afectó la soberanía popular, no resulta procedente la presente acción por tratarse de un señalamiento relacionado con asuntos de la política internacional de Colombia que se deben discutir dentro del ámbito de la conveniencia, en este caso, por parte del Congreso como reformador de la Constitución Política.

10.5. Frente al cargo según el cual el conjunto de enmiendas constitucionales efectuadas a la Constitución Política sustituyeron el orden superior inicialmente establecido, se capta ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad y de especificidad en la formulación del cargo ya que se trata de una afirmación genérica sin explicación alguna que permita su abordaje con fines de análisis de constitucionalidad.

10.6. Se concluye que resulta improcedente la acción contra el Acto Legislativo 01 de 2005 por ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad y pertinencia en la formulación de los cargos de vicio de trámite por ausencia de denuncia de los Convenios 98 y 154 de la OIT, previamente a la modificación de los mismos mediante el acto legislativo atacado; desconocimiento de los derechos adquiridos laborales colectivos y a pensionarse bajo el régimen de transición; lesión de la soberanía popular por haberse acordado la reforma pensional en el ámbito de la política internacional de Colombia (este cargo, además, aduce a un asunto de conveniencia política propio de la competencia del Congreso y no de la Corte Constitucional); y de sustitución del orden superior inicialmente establecido, por el conjunto de enmiendas al mismo.³⁷

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de un acto legislativo.

La Corte, además, es competente para conocer de la presente acción debido a que fue

presentada dentro del término constitucional, el cual es de un año contado a partir de la promulgación del acto legislativo (artículo 379 superior); en efecto el Acto Legislativo 01 de 2005 se publicó en el Diario Oficial 45.980 el 25 de julio de 2005 y la demanda contra el mismo se presentó el 22 de marzo de 2006.

1. Problemas jurídicos

La Corte encuentra los siguientes problemas jurídicos a resolver:

En cuanto a los vicios de competencia alegados:

- ¿Incurrió el Congreso de la República en un vicio de competencia al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005 sin haber denunciado los Convenios 98 y 154 de la OIT, ya que de acuerdo al demandante el acto demandado deroga y desconoce dichos Convenios, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción?
- ¿El Acto Legislativo acusado, sumado al conjunto de enmiendas a la Constitución Política adoptadas entre 1993 y el 2005 sustituyeron el orden superior inicialmente establecido?
- ¿Incurrió el Acto Legislativo 01 de 2005 en un vicio de competencia por regular temas relacionados con asuntos que, según el demandante, habían sido acordados en el ámbito de la política internacional de Colombia?
- ¿Es competente el Congreso para decidir mediante acto legislativo dentro de los dos años siguientes a la realización de un referendo, en relación con temas similares a los puestos a consideración del pueblo mediante referendo constitucional aprobatorio, cuando tales temas no fueron objeto de aprobación por incumplimiento del requisito de participación ciudadana mínima establecido para que la votación fuera jurídicamente eficaz?

En cuanto a los vicios de trámite alegados:

- ¿Incurrió el Acto Legislativo 01 de 2005 en un vicio de trámite por no publicar y considerar las intervenciones del demandante durante las audiencias públicas que se llevaron a cabo en los meses de septiembre y octubre de 2004 y marzo de 2005?

- ¿Se violó el principio de consecutividad en el trámite del proyecto que se aprobó como Acto Legislativo 01 de 2005, al haberse incluido el inciso sexto de éste último en segunda vuelta?

- ¿Se omitieron los debates en plenarias de Cámara y Senado, en primera y segunda vueltas, del articulado conciliado por las respectivas comisiones de conciliación y, por lo tanto, el Acto Legislativo 01 de 2005 incurrió en un vicio de trámite?

- ¿Se incurrió en un vicio de trámite dado que el Presidente expidió un decreto de corrección de yerros para enmendar errores caligráficos o mecanográficos en el título del Acto Legislativo 01 de 2004?

Para resolver los anteriores problemas jurídicos la Corte dividirá en tres partes su análisis. Como cuestión previa, se resolverá la solicitud de nulidad de la admisión de la demanda por incompetencia de la Corte Constitucional para revisar un decreto proferido por el Presidente de la República. Luego, la Corte analizará los problemas jurídicos en relación con los cargos de vicios de competencia, planteados por el demandante. Por último, de no prosperar los cargos por vicios de competencia, se analizarán los problemas jurídicos planteados en relación con los vicios de trámite durante el procedimiento que surtió el Acto Legislativo en el Congreso.

3. Solicitud de nulidad de la admisión de la demanda por incompetencia de la Corte Constitucional para revisar un decreto proferido por el Presidente de la República.

El 13 de diciembre de 2006 se remitió al despacho escrito firmado por el señor Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán, actor en la demanda de la referencia en el que se solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la demanda “y en su lugar se inadmita la demanda porque la norma demandada no se encuentra dentro de los actos señalados en el artículo 241 de la Constitución Política que le ordena “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo...”³⁸. Para el demandante, el Acto Legislativo 01 de 2005 no ha nacido a la vida jurídica como Acto Legislativo ya que la norma fue publicada en el Diario Oficial 45980 del 25 de julio de 2005 como “Proyecto de Acto Legislativo 01” y fue sancionado y promulgado de esa manera. Sin embargo, también expone que el Acto Legislativo fue corregido mediante un decreto de corrección de yerros expedido

por el Presidente de la República cuando éste no tenía la competencia para ello.

Finalmente, solicita que “en caso de no prosperar la solicitud anterior solicito un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional en el que se indique a los ciudadanos sobre la norma que está estudiando en la presente acción de inconstitucionalidad: Proyecto de Acto Legislativo 01 de 22-07-2005 por el cual se adicional el artículo 48 de la Constitución Política (Segunda vuelta) o – Decreto 2576 del 27/07/2005 por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.”³⁹

La Sala advierte que lo que el demandante pretende con su escrito es la reposición del Auto del 8 de mayo de 2006 porque pide que se inadmita la demanda. El auto admisorio de la demanda tiene más de seis meses de ejecutoriado, como lo certifica el Oficio del 16 de mayo de 2006 de la Secretaría de la Corte Constitucional. Por lo tanto, esta solicitud es manifiestamente extemporánea ya que no es posible controvertir decisiones que se encuentren en firme.⁴⁰ De otra parte, en caso de que la petición del demandante se entendiera como una solicitud de nulidad por vulneración al debido proceso por incompetencia de la Corte Constitucional, la misma tampoco prospera.

En efecto, el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 que regula los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional dispone sobre la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad:

Artículo 6° Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes.

Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte.

El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia

las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.

Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.

Así, en lo que se refiere al rechazo de las demandadas de inconstitucionalidad por incompetencia, dichas decisiones se pueden adoptar tanto mediante auto que rechaza la demanda como en la misma sentencia.

El argumento del demandante para solicitar la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la demanda y en consecuencia pedir la inadmisión de la misma, se sostiene en la incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de decretos administrativos dictados por el Presidente, como lo es el decreto de corrección de yerros así como en la incompetencia para conocer de normas que no han nacido a la vida jurídica, como lo sería el Acto Legislativo acusado.

El Acto Legislativo 01 de 2005 siguió el trámite previsto para la expedición de reformas a la Constitución. Este Acto, después de haber surtido los debates en dos periodos legislativos consecutivos, fue sancionado por los Presidentes de cada Cámara y por sus secretarios el día 22 de julio de 2005. El Acto fue publicado en el Diario Oficial 45980 del 25 de julio de 2005⁴¹. Sin embargo, dicha publicación contenía yerros caligráficos en lo que se refiere al título pues éste fue publicado como “proyecto de Acto de Legislativo (Segunda Vuelta)”. Para corregir dichos errores el Presidente expidió el Decreto 2576 del 27 de julio de 2005 “por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Aún cuando el Acto Legislativo hubiere sido publicado con yerros caligráficos en su título, éste nació a la vida jurídica. Cosa diferente es que después el Presidente hubiera expedido un decreto que corregía su título, asunto que será luego analizado en la presente sentencia. La Corte Constitucional, como regla general, no es competente para conocer de un decreto de corrección yerros salvo en circunstancias excepcionales precisadas en la jurisprudencia.⁴² No obstante, sí lo es para conocer de un Acto Legislativo. El objeto de la demanda es atacar el Acto Legislativo 01 de 2005 y la Corte Constitucional, en virtud del artículo 241-1 de la

Constitución en concordancia con el artículo 379, es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos por vicios en su formación.⁴³ Por lo tanto, es competente para conocer de la presente demanda.

Por otra parte, en anteriores oportunidades en donde la Corte se ha pronunciado sobre este mismo Acto Legislativo ha señalado en la parte resolutive de sus sentencias la norma sobre la cual recae el pronunciamiento. La parte resolutive de la sentencia C-181 de 2006⁴⁴ que conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005 dice:

Primero: Por los cargos analizados, declarar exequible el inciso acusado del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”, que dice : “La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.”

Segundo: Declarase inhibida para pronunciarse de fondo en relación con las expresiones demandadas del artículo 1º. del Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud formal de la demanda. (Subraya por fuera del original)⁴⁵

Dado que la demanda considera que hubo un vicio en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005 por incompetencia del Presidente de la República para expedir un decreto de corrección de yerros respecto de un acto legislativo, la Corte se pronunciará sobre el tema más adelante.

4. Reiteración de jurisprudencia -Inhibición para ejercer el control material de un Acto Legislativo-.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución, y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. La competencia de la Corte se limita a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. No obstante, la Corte ha admitido que es posible juzgar la constitucionalidad de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución, por cuanto ello constituiría un vicio de competencia del reformador de la Carta. La primera vez que la Corte abordó el punto fue en relación con una ley que convocó a un referendo

constitucional. En la sentencia C-551 de 2003⁴⁶ que revisó la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo para reformar varios artículos de la Constitución, la Corte dijo que el poder de reforma de la Constitución se concreta en una competencia cuyo alcance no es ilimitado por lo que no es posible la sustitución, derogación o subversión de la Constitución. Al respecto se dijo en la sentencia:

“El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.”⁴⁷

Luego de estimar que esta doctrina también se aplicaba a los Actos Legislativos, y de proferir varias sentencias al respecto,⁴⁸ en la sentencia C-1040 de 2005⁴⁹ la Corte sintetizó los criterios sentados por la jurisprudencia en cuanto al concepto de sustitución de la Constitución. Dijo:

a. “Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

a. Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.

a. Que para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad.

a. Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.

a. Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.

f. Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución.”⁵⁰

En la misma sentencia, la Corte avanzó sobre el concepto de sustitución de la Constitución, declaró por primera vez inconstitucional una parte de un acto legislativo por sustitución parcial de la Constitución, y llegó a las siguientes conclusiones:

“Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales.

Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en que en éste la Corte se circunscribe a estudiar si el reformador sustituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de sustitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.

Tercero, el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles.

La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente. En ninguna de sus sentencias la Corte ha declarado inexecutable una reforma constitucional por haber llegado a la conclusión de que el reformador excedió su competencia y sustituyó la Constitución, en todo o en parte. No obstante, la Corte ha suministrado ejemplos para ilustrar cuándo se estaría ante una sustitución total o parcial de la Constitución. Además, en las sentencias en las cuales declaró exequibles artículos de actos reformativos de la Constitución -fuesen estos referendos o actos legislativos- la Corte estableció que dichos actos no representaban sustituciones parciales de la Carta.

Cuarto, la Corte ha subrayado que el concepto de sustitución se distingue de otros con los cuales no puede confundirse, tales como los de intangibilidad e irreversibilidad, o afectación y vulneración de contenidos, los cuales aluden a juicios materiales de las reformas constitucionales que escapan a la competencia de la Corte Constitucional. La Corte solo tiene competencia para verificar que el poder de reforma, que es constituido, no haya adoptado un acto mediante el cual sustituya la Constitución que lo habilitó exclusivamente para reformarla.

Quinto, la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta, aunque no ha desarrollado ni precisado sus componentes.

Sexto, la Corte ha dicho que la aplicación del método para identificar sustituciones en ningún caso puede conducir a volver irreformables normas de la Carta porque no hay normas pétreas ni principios intangibles en la Carta de 1991. Toda ella es reformable, más no sustituible.

De este modo, en la presente oportunidad la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que el reformador de la Constitución no es soberano y ejerce una competencia limitada por las normas adoptadas por la Asamblea Constituyente en 1991. Se subraya que, de

conformidad con el artículo 374 de la Carta, la Constitución puede ser “reformada” por el Congreso, no derogada, subvertida o sustituida. A su vez, el artículo 380 de la Carta permite distinguir entre la derogación de una Constitución, de un lado, y las reformas introducidas a una Constitución, de otro, reformas que si bien pueden cambiar el contenido de las normas constitucionales no sustituyen la Constitución por otra Carta opuesta o integralmente diferente, como sucedió cuando se promulgó la nueva Constitución en 1991. En el artículo 379 de la Carta se establece que la Corte debe controlar que el reformador respete todos “los requisitos” establecidos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente la competencia del órgano que expide la reforma regulada en el primer artículo de dicho Título. Esta competencia es un presupuesto para que dicho órgano, en este caso el Congreso de la República, pueda luego seguir el trámite para modificar validamente la Constitución. El requisito que debe verificar la Corte es que el Acto Legislativo sea una reforma, no una derogación o sustitución de la Constitución, como lo ordena el artículo 374 en concordancia con el artículo 380 de la Constitución Política. La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias “en los términos que esta Constitución establece”, no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que “reside exclusivamente en el pueblo”, el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente.”⁵¹

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte se ha establecido que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un Acto Legislativo para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,⁵² debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución.⁵³ Al respecto la Corte ha dicho lo siguiente:

“Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué

consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

En el mismo sentido en la sentencia C-153 de 2007,⁵⁵ que también conoció de una demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, se dijo al respecto:

“(E)l ciudadano que instaure una acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de un Acto Legislativo, o una parte del mismo, no puede plantearle a la Corte que realice un examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución. (...) En este caso, la carga para el demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso. En otras palabras, el actor debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no es una reforma sino que se está ante una sustitución de la misma.

(...) la exigencia que la Corte le hace al ciudadano de estructurar al menos un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los casos en que éste considere que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al reformar la Constitución, es consonante no sólo con el carácter rogado que tiene la jurisdicción constitucional en estos casos, sino con los mínimos requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 a fin de que la Corte pueda centrar adecuadamente el examen constitucional correspondiente, permitiendo también a los intervinientes y al Procurador General de la Nación, el pronunciamiento, el pronunciamiento sobre problemas jurídicos concretos.⁵⁶

En el mismo sentido, la Corte indicó:

(...) en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se

trata de descalificar una reforma constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, e compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.⁵⁷

9. En virtud de los argumentos expuestos, frente a una demanda como la que se estudia y con el fin de garantizar (1) el límite al poder de reforma sin dar lugar a un injustificado subjetivismo judicial que bloquee de manera ilegítima los cambios y transformaciones constitucionales y, (2) la existencia de una verdadera controversia constitucional sobre la presunta sustitución, la Corte debe asegurarse que el cargo se encuentre suficientemente estructurado. Para ello, como acaba de ser mencionado, debe exigir que el demandante demuestre de manera clara, suficiente, concreta y específica, que ha existido una verdadera sustitución de la Constitución. De esta manera la Corte debe evitar que so pretexto de un juicio de sustitución se adopte una decisión de fondo sobre una demanda que, en realidad, este solicitando un control material de una reforma constitucional respecto de otras normas constitucionales o de tratados de derechos humanos.”⁵⁸

De acuerdo a los anteriores criterios se pasa a analizar los cargos de la demanda.

El demandante esgrime cuatro argumentos esenciales para estructurar sus cargos por falta de competencia del Congreso para expedir el Acto Legislativo demandado: i) el Congreso no tiene competencia para derogar ni desconocer tratados internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción; en este caso tales tratados serían los Convenios 98 y 151 de la OIT; ii) el Acto Legislativo acusado sustituye la Constitución si es considerado sumado a las 22 enmiendas constitucionales realizadas desde 1993; iii) el acto legislativo es el resultado de presiones del FMI y de la banca mundial; y iv) el Acto Legislativo reprodujo el contenido de la pregunta 8 del referendo, lo cual desconoce una prohibición expresa fijada en el artículo 46 de la Ley 134 de 1994.

El primer argumento del demandante sostiene que el Congreso no tenía la competencia para derogar ni desconocer convenios suscritos por Colombia en el marco de la OIT lo que vicia el acto de dos formas. Primero porque se omitió el trámite en el que “ha debido, el titular de las relaciones internacionales (artículo 189 de la CP), seguir los procedimientos establecidos

en los instrumentos internacionales citados para apartarse de ellos o los procedimientos consagrados en las normas de derecho internacional”,⁵⁹ ya que el acto legislativo contraría las disposiciones consagradas en dichos textos sobre la negociación colectiva y el derecho a la seguridad social, por lo que se están vulnerando los artículos 9, 93 y 374 de la Constitución. Segundo, porque el acto legislativo “en lugar de hacer efectiva la progresividad del derecho a la seguridad social consagrada por los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, se obtiene el resultado contrario, es decir, se trata de una legislación regresiva que riñe con las normas internacionales ratificadas por Colombia porque hace más exigente los requisitos para que los colombianos y colombianas puedan acceder a una pensión y disminuye los derechos pensionales respecto del régimen que existía con antelación a la expedición del acto legislativo demandado.”⁶⁰ Para el demandante, el Acto Legislativo 01 de 2005 vulnera el principio de progresividad del derecho a la seguridad social estatuido en diversos tratados internacionales.⁶¹

Los anteriores argumentos, de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, no plantean un vicio de competencia por sustitución de la Constitución sino que invitan a la Corte a efectuar un análisis material del Acto Legislativo a la luz de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y de ciertos artículos de la Constitución. El demandante desarrolla su argumento señalando que el Acto Legislativo ha vulnerado los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT en lo que se refiere a los derechos de negociación colectiva en materia de seguridad social, los cuales, en virtud del artículo 93 de la Constitución, prevalecen en el orden interno.⁶²

Sin embargo, a pesar de indicar que le son aplicables las consideraciones de la sentencia C-551 de 2003 sobre la sustitución o derogación de la Constitución mediante un Acto Legislativo, no propone argumentos en ese sentido sino que se limita intentar demostrar que los derechos a la negociación colectiva en materia de seguridad social son prevalentes en el orden interno en virtud de los Convenios de la OIT mencionados y pretende un control material del acto respecto de dichos instrumentos internacionales. Afirma:

Por las anteriores razones, considero que el Congreso de la república desconoció que existen unos tratados y convenios ratificados por Colombia, que la obligan por tratarse de normas de derecho internacional imperativo y por lo mismo, existe una irregularidad en el trámite del Acto Legislativo demandado que conlleva a su inconstitucionalidad.⁶³

En el mismo sentido, sostiene que hubo vulneración de los artículos 53, 58, y del inciso 9 del artículo 215 por haber sido desconocidos derechos adquiridos. Nuevamente, el demandante propone un control material del Acto Legislativo a la luz de los anteriores artículos. Alega:

Adicionalmente, considero que los apartes que se transcriben y subrayan del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 desconocen derechos adquiridos con arreglo a las leyes, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, como lo ordena el artículo 58 de la C.P.⁶⁴

Para el actor los derechos que se derivan de los pactos o convenciones colectivas configuran derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por una decisión unilateral del Estado, así ésta se encuentre plasmada en normas de rango constitucional. Así mismo, señala que de una comparación entre las disposiciones del Decreto 1045 de 1978, el artículo 2 de la Ley 4 de 1992 y lo dispuesto por el Acto Legislativo demandado se encuentra que el nuevo régimen “desmejora las prestaciones sociales de los empleados públicos y afecta o desconoce el mínimo de derechos de los trabajadores oficiales y por tanto vulnera derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores (ley 1045 de 1978 y ley 4 de 1992) protegidos constitucionalmente por el artículo 58 de la CP en concordancia con lo dispuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 17 y Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículo 21”.⁶⁵ En su argumento desarrolla detalladamente el caso del régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993, que en su sentir el Acto Legislativo 01 de 2005 desconoce por lo que vulnera la expectativa legítima de los trabajadores que habían sido cobijados por el mismo.

Los anteriores argumentos no cumplen con la carga argumentativa mínima señalada en la jurisprudencia en el sentido de exponer razones claras, específicas, pertinentes y suficientes por las que la enmienda constitucional supone una sustitución total o parcial de la Constitución, sino que se limita a exponer en extenso en qué consiste la contradicción material entre el Acto Legislativo 01 de 2005 y normas de la Carta del 91 y de derecho internacional. El actor pide la inconstitucionalidad del Acto por vulnerar dichas disposiciones, lo cual implica plantear un cargo de violación material de la Constitución, no un juicio de sustitución parcial de la misma⁶⁶. Por lo tanto, la Corte se deberá declarar inhibida respecto de este Cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

El segundo argumento que presenta el actor alega la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005 por vulneración al artículo 374 de la Constitución. El demandante sostiene que “a través de 22 enmiendas constitucionales introducidas a la Carta Política desde 1993 analizadas en conjunto e incluido el Acto Legislativo 01 de 2005 demandado, no han reformado la Constitución Política sino que paulatinamente la han sustituido o subvertido por otra.”⁶⁷

Con dicho argumento, el demandante pretende la revisión de todas las enmiendas a la Constitución para demostrar la sustitución de la misma.⁶⁸

El anterior argumento establece de manera clara que el demandante no considera que el Acto Legislativo 01 de 2005 haya sustituido la Constitución, en sí misma. Éste considera que la sustitución de la Constitución se da por las 22 enmiendas a la misma, por lo que el Acto Legislativo demandado en esta oportunidad debe ser analizado en conjunto con las otras 21 enmiendas constitucionales, que no hacen parte de esta demanda. Dicho argumento no plantea que el acto en sí mismo ha subvertido la Constitución, lo que hace que nuevamente el cargo sea inepto. Además, el cargo no versa sobre el objeto normativo acusado, sino que comprende actos reformativos de la Constitución no acusados.

El tercer cargo del demandante consiste en que el Acto Legislativo 01 de 2005 vulnera los artículos 3 y 374 de la Constitución ya que éste “no fue un acto soberano del Congreso de la República ni el desarrollo de la función legislativa constituyente, sino un acto impuesto por el Fondo Monetario Internacional y la banca multilateral”.⁶⁹ El demandante indica que el que una reforma pensional se encuentre en los memorandos de intención y los compromisos adquiridos por Colombia con el FMI desde hace varios años hacen que el Acto Legislativo tuviera como objetivo cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado:

“El Gobierno Nacional para cumplir con los dictados del FMI y de la banca mundial, presento a consideración del Congreso de la República un proyecto que terminó siendo el Acto Legislativo demandado, que como he dicho no fue resultado de la función constituyente sino de una imposición, desconociendo que la Carta Política señala la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que el pueblo la ejerce directamente o por medio de sus representantes y que el artículo 226 establece que el Estado debe promover la

internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas pero sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.”⁷⁰

Una vez más, el argumento presentado por el demandante no cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia ya que plantea un vicio de competencia del Congreso por vulneración a la soberanía del Estado. Lo anterior no constituye un cargo que recaiga sobre una proposición jurídica objetiva y a su trascendencia en el orden constitucional, sino que representa un argumento relativo a las razones que podrían haber impulsado al gobierno a proponer esta reforma, según las apreciaciones personales sobre la intención del gobierno al haber presentado esta iniciativa a consideración del Congreso, que según el demandante, y de acuerdo a memorandos de intención que datan del 2000, responden a una presión del FMI. El anterior argumento no presenta razones concretas, claras, específicas y suficientes que establezcan un vicio de competencia por sustitución de la Constitución, como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, por lo que la Corte Constitucional también se declarará inhibida al respecto.

Para el demandante, finalmente, los incisos 3 (segunda parte), 5, 7, 9, del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 al igual que el parágrafo 1 y los párrafos transitorios 2 y 3 reprodujeron la pregunta número 8 de la Ley 796 de 2003, mediante la cual se convocó a un referendo constitucional aprobatorio. Para el actor, dicha reproducción vulnera el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 que establece que “las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias.” Para el demandante, la vulneración consiste en que no transcurrieron dos años después de que la pregunta 8 no fuera aprobada, por lo que el Congreso no tenía competencia para reproducir su contenido. Advierte que el Congreso, en la primera vuelta, no aprobó el articulado mediante mayoría absoluta.⁷¹

La Corte encuentra que el demandante no cumple con la carga de demostrar que el contenido de los apartes del Acto Legislativo 01 de 2005 es igual al de la pregunta número 8 de la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocó a un referendo, a pesar de que los textos son distintos. El siguiente cuadro pone de presente lo anterior.

Texto de la pregunta 8 de la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo

Texto de los apartes del Acto Legislativo 01 de 2005 que el demandante considera iguales a la pregunta 8 de la Ley 796 de 2003

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiriera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional.

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.

A partir del 1° de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con

abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública

Parágrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

De acuerdo a la anterior comparación, se encuentra que los textos, a pesar de versar sobre la misma materia (el régimen de pensiones), no son idénticos. Correspondía al demandante demostrar que a pesar de las diferencias textuales, el contenido normativo material del Acto Legislativo acusado es el mismo que el del punto del referendo no aprobado. El demandante no señala de manera precisa las similitudes materiales sino que se limita a subrayar apartes del acto legislativo sin comparar su contenido material con el texto del punto 8 del referendo.⁷²

Adicionalmente, de la comparación realizada en el anterior cuadro se pueden establecer

varias diferencias sustanciales entre los dos textos. Así, el artículo 8 del referendo votado en el año 2003 proponía la adición del artículo 187 de la Constitución,⁷³ que versa sobre la asignación de los miembros del Congreso, mientras que la adición que realizó el Acto Legislativo 01 de 2005 se da respecto del artículo 48 de la Constitución, que trata sobre la seguridad social en general.

En el artículo 8 del referendo se encuentran cuatro incisos que a pesar de tratar el tema de la seguridad social no presentan siquiera temas comunes con los apartes del Acto Legislativo 01 de 2005 que resalta el demandante:

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

A partir del 1° de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

Respecto de los otros cuatro incisos de la pregunta 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 se corrobora que en efecto existe una coincidencia temática con los apartes señalados por el demandante del Acto Legislativo 01 de 2005. No obstante, éstos no son iguales.

El primer inciso de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 regula el tope de las pensiones que pueden percibirse con cargo a recursos públicos⁷⁴. A primera vista podría pensarse que este inciso se parece al parágrafo 1 del Acto Legislativo demandado que regula el mismo tema⁷⁵. Sin embargo, la pregunta 8 del referendo, a diferencia del parágrafo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, establece dos excepciones a la prohibición de percibir pensiones superiores a 25 salarios mínimos: quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales. Por lo tanto, las dos disposiciones no son iguales.

El segundo inciso de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 regulaba la vigencia de los regímenes pensionales y establecía que ésta expiraría en diciembre de 2007, con excepción del régimen para el Presidente de la República que expiraría al momento de entrar en vigencia la reforma. El inciso séptimo del Acto Legislativo 01 de 2005, también regula la vigencia de los regímenes exceptuados⁷⁶, pero establece una prohibición para la existencia de dichos regímenes a partir de la vigencia del Acto. Así mismo, establece una excepción para el Presidente de la República y la fuerza pública, de acuerdo a lo establecido en otros parágrafos del mismo Acto. Por lo tanto, las disposiciones no son iguales.

El cuarto inciso de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 regula los requisitos y beneficios pensionales, y establece que éstos, con la salvedad de las excepciones temporales determinadas por otros incisos son aquellos establecidos en la ley⁷⁷. Podría establecerse una coincidencia con los incisos tercero y cinco del Acto Legislativo demandado⁷⁸ puesto que éstos regulan el mismo tema. No obstante, se encuentra que el aparte del inciso tercero del Acto Legislativo, a diferencia del reseñado de la Ley 796 de 2003, hace alusión a los requisitos y beneficios para adquirir una pensión de invalidez o de sobrevivencia, lo que presenta una especificidad no contemplada en el inciso cuarto de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003. De otra parte, el inciso quinto del Acto Legislativo, aun cuando también versa sobre los requisitos y beneficios pensionales de manera general, estipula otra especificidad respecto de las condiciones para pensionarse por actividades de alto riesgo y además establece una prohibición explícita para dictar disposiciones o invocar acuerdos que se aparten de lo establecido en la norma. Por lo tanto, el inciso cuarto de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 tampoco es repetido en el Acto Legislativo 01 de 2005.

Finalmente, el inciso sexto de la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 establece que la ley general de pensiones debe ordenar la revisión de las pensiones “que hayan sido decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho”.⁷⁹ Este tema es regulado en el inciso noveno del Acto Legislativo demandado. No obstante, dicho inciso establece la creación de un procedimiento breve para la revisión de las pensiones, mientras que el inciso sexto de la pregunta 8 no establece la creación de un procedimiento de revisión específico sino que ordena que las pensiones que no cumplan con los requisitos legales sean revisadas. Así, una de las disposiciones ordena una revisión mientras que la otra lo que establece es la creación de un procedimiento. Adicionalmente, el

inciso confiere otra particularidad: que dicha revisión también se debe aplicar a las pensiones que han sido expedidas en atención a convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Por lo tanto, las disposiciones no son iguales y el demandante no explica cómo, a pesar de estas diferencias notorias, las normas acusadas del Acto Legislativo tienen el mismo contenido material que el punto 8 del referendo mencionado.

Adicionalmente, el demandante no invoca ninguna norma constitucional que prohíba al Congreso reformar la Constitución una vez que se ha realizado un referendo. Tampoco señala una norma constitucional que excluya del poder de reforma los temas objeto de una votación referendaria, ni los asuntos que no fueron negados por el pueblo en una votación jurídicamente eficaz.

El artículo 378 de la Carta establece que “la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral”. Esta norma constitucional exige un mínimo de participación para la eficacia jurídica de la decisión del pueblo. Este umbral es *prima facie* distinto a la decisión misma, v.gr., aprobar o derogar una norma sometida a referendo. En la sentencia C-1121 de 2004⁸⁰ la Corte conoció de una demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2004, que resultó del referendo votado en el 2003. El cargo contra la norma consistía en que “durante su trámite se incurrió en un vicio de forma, consistente en que no fueron excluidas del censo nacional electoral para la celebración del referendo constitucional del 25 de octubre de 2003, cédulas de ciudadanía pertenecientes a miembros activos de las Fuerzas Armadas y personas fallecidas; y, porque en el mismo se incluyeron a quienes no se les había entregado para aquel entonces su documento de identidad. De allí que, en su concepto, se vulneraron los artículos 2, 40, 99, 219, 265.5 y 378 constitucionales.” Sobre el censo electoral y el mínimo de participación de los ciudadanos para que se entienda aprobado o rechazado un referendo se dijo:

Pues bien, el censo electoral, su determinación y oportunidad, resultan ser entonces indispensables para que los mecanismos de participación democrática establecidos en la Constitución cumplan la misión de expresar la verdadera voluntad popular; por lo tanto, esta

figura permite darle cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales que consagran un umbral mínimo de participación ciudadana para efectos de darle viabilidad a una iniciativa popular para presentar proyectos de ley o de reforma constitucional⁸¹, la solicitud ciudadana para la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley⁸², la convocatoria por el pueblo a una Asamblea Constituyente⁸³, la solicitud para someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso⁸⁴, y la aprobación de reformas a la Constitución por la vía del referendo.

La pregunta número ocho del referendo tuvo un total de 6.221.313 votos, mientras que el umbral establecido para la fecha del referendo era de 6.267.44385. Por lo tanto, la pregunta número 8 del referendo votado en el 2003 no fue ni aprobada ni rechazada jurídicamente, si bien la votación fue de 5.602.823 a favor y de 493.563 en contra.

En conclusión, el texto del Acto Legislativo 01 de 2005 en algunos de sus apartes presenta una coincidencia temática con la pregunta número 8 del artículo 1 de la Ley 796 de 2003, pero sus disposiciones son esencialmente diferentes tanto en la forma como en el fondo. Además, el demandante no indica cuál es la norma constitucional que le impide al Congreso reformar la Constitución después de que se ha convocado un referendo constitucional que no ha surtido efectos respecto del tema objeto del Acto Legislativo acusado. Finalmente, el punto 8 del referendo no fue efectivamente aprobado o rechazado por el pueblo durante la votación del referendo ya que éste no alcanzó el umbral de participación requerido. Así, el demandante tampoco justifica por qué la limitante establecida en el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 es relevante para el caso. Por lo anterior, el cargo es inepto.

5. El trámite legislativo que surtió el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2005 en relación con el cumplimiento de: i) los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992; ii) el principio de consecutividad para el inciso 6 del artículo 1; iii) los debates en la etapa de conciliación por parte de las Plenarias de la Cámara y el Senado, en la primera y segunda vuelta; iv) y la competencia del Presidente para expedir un decreto de corrección de yerros caligráficos en el título del Acto Legislativo 01 de 2005.

El demandante plantea cuatro vicios de trámite en la formación del Acto Legislativo 01 de 2005: i) vulneración al derecho a la participación ciudadana por el incumplimiento de los

artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 al no incluir sus intervenciones realizadas en dos audiencias públicas; ii) vulneración al principio de consecutividad al haberse incluido el inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005 en segunda vuelta y no como iniciativa en la primera vuelta; iii) omisión de los debates en plenarias de Cámara y Senado, en primera y segunda vueltas, de los textos conciliados por las respectivas comisiones; y iv) la incompetencia del Presidente para expedir un decreto que corrige los errores caligráficos del título del Acto Legislativo 01 de 2005.

Para analizar estos cargos es preciso describir el trámite que surtió el Acto Legislativo 01 de 2005 en el Congreso, haciendo especial énfasis en los puntos anteriormente anotados.

5.1. Descripción general del proceso surtido en cada vuelta y en cada debate del trámite legislativo del acto legislativo 01 de 2005, con énfasis en las etapas en las cuales se alega que hubo un vicio.

El Acto legislativo se identificó en su trámite como: “Proyecto de Acto legislativo 034-127 acumulados 2004, Cámara/11 de 2004, Senado.”

5.1.1. Primera vuelta, Cámara de Representantes.

El Gobierno nacional presentó dos proyectos de Acto Legislativo que fueron publicados en la Gaceta 385 del 23 de julio de 2004⁸⁶ y en la Gaceta 452 del 20 de agosto de 2004.⁸⁷ Los proyectos fueron acumulados para el reparto de la respectiva ponencia.

En la Gaceta 593 de 5 de octubre de 2004 se publicó la ponencia para primer debate, en la Comisión Primera Constitucional, de Javier Ramiro Devia Arias, ponente coordinador⁸⁸. En la ponencia, entre otras cosas se hace referencia a las audiencias públicas, convocadas mediante Resolución 06 del 29 de septiembre de 2004, que se realizaron los días 8, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004⁸⁹. Obra también el pliego de modificaciones propuesto para primer debate y el texto definitivo para primer debate (páginas 6 y 7).

En la Gaceta 596 de 2004, de 5 de octubre de 2004, consta el Informe de ponencia para primer debate de los proyectos de acto legislativo acumulados nos. 034 y 127 de 2004, Cámara.⁹⁰ También el texto del pliego de modificaciones propuesto para primer debate y el correspondiente texto propuesto para primer debate. (págs. 7 y 8). Esto obedece a que se

presentaron dos ponencias. En el informe se hace referencia a las audiencias públicas realizadas con motivo de los proyectos mencionados.⁹¹

La Gaceta 838 de fecha 22 de diciembre de 2004, contiene el Acta 20 de la sesión del 14 de octubre. En ella se discutió y aprobó el proyecto de Acto legislativo.

En la Gaceta 642 de 22 de octubre de 2004, obra la ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo (21 de octubre de 2004)⁹². Allí se señala que se presentaron a consideración de la Comisión Primera de la Cámara dos ponencias favorables, con algunas variaciones que permiten llegar a unos acuerdos de texto único, texto que fue el finalmente aprobado por la Comisión primera de la Cámara, en reunión de fecha 13 de octubre de 2004. Se consigna que no obstante, los ponentes Carlos A. Piedrahita, Griselda Y. Restrepo y Lucio Muñoz M. hicieron observaciones y dejaron constancias. Se consigna además en la Gaceta que el proyecto fue aprobado en la Comisión primera, según Actas 19 y 20 de los días 13 y 14 de octubre de 2004 (secretario de la Comisión primera constitucional).

La Gaceta 645 de 25 de octubre de 2004 contiene el Informe de Ponencia para segundo debate del acto legislativo.⁹³ Constan los impedimentos de algunos de los ponentes que fueron negados por la Comisión Primera Constitucional en el desarrollo del primer debate. Se advierte que para el debate en plenaria se pone nuevamente en consideración el asunto. En las págs. 10 y 11 se encuentra el texto de proyecto de acto legislativo aprobado en Comisión.⁹⁴

La Gaceta 818 de 14 de diciembre de 2004 contiene el Acta 139 de la sesión Plenaria de la Cámara, del 26 de octubre de 2004. En las páginas 14 y 15 se expresa que hay dos ponencias y, en ese momento, sólo se había repartido una de ellas, la otra se estaba repartiendo. Se indaga sobre si hay quórum y se pregunta si se puede discutir sin que exista quórum. Se leen los impedimentos. Se inicia el debate, pero finalmente se cita para el próximo martes siguiente (2 de noviembre de 2004). (pág. 24).

La Gaceta 832 del 21 de diciembre de 2004 contiene el Acta 141 de la sesión Plenaria de la Cámara de fecha 2 de noviembre de 2004. Obra, además, la solicitud de impedimentos, el informe de la Comisión Accidental en el sentido de que no existe ni se presenta conflicto de intereses, que se votó cada impedimento y por mayoría fueron negados. Consta la discusión y votación. Fue aprobado para que continuara su trámite en la primera vuelta, en el Senado.

Gaceta 698 de 12 de noviembre de 2004 contiene el texto definitivo al proyecto de Acto legislativo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.⁹⁵

5.1.2. Primera vuelta: Senado de la República.

En la Gaceta 739 del 23 de noviembre de 2004 se publican dos ponencias para primer debate en la Comisión Primera del Senado. En la primera, los ponentes explican el trámite surtido en la Cámara de Representantes, las diferencias, los desacuerdos en las ponencias y finalmente el texto aprobado con algunas modificaciones respecto del original, pero conservando la esencia de la propuesta gubernamental.⁹⁶ En la otra ponencia, los senadores proponen unas modificaciones al proyecto de Acto legislativo aprobado en la Cámara.⁹⁷

La Gaceta 32 del 7 de febrero de 2005 contiene el Acta 29 de la sesión de Comisión primera del Senado, de fecha 29 de noviembre de 2004. En dicha sesión comenzó la discusión y votación del proyecto de Acto Legislativo que continuó en la siguiente sesión. En la página 48 se lee que se convoca para el 30 de noviembre la discusión y votación de este proyecto.

La Gaceta 33 del 7 de febrero de 2005 contiene el Acta 30 de la sesión de la Comisión primera del Senado de fecha 30 de noviembre de 2004 en la que se aprueba el texto al proyecto de Acto legislativo para segundo debate.

Las Gacetas 339 y 341 del 2005 contienen los informes de ponencia, mayoritario y minoritario, presentados para el segundo debate en la Plenaria del Senado.⁹⁸

La Gaceta 28 del 7 de febrero de 2005 contiene el Acta 27 de la Plenaria del Senado de fecha 13 de diciembre de 2004. Allí consta la lectura de ponencias y consideración en segundo debate del proyecto de acto legislativo y se anuncia que el día 14 de diciembre de 2004 se discutirá y votará el proyecto. (pág. 26)

La Gaceta 29 del 7 de febrero de 2005 contiene el Acta 28 de la sesión del 14 de diciembre de la Plenaria del Senado en donde se aprueba en primera vuelta el proyecto de acto legislativo.

5.1.3. Comisión de Conciliación.

La Gaceta 823 de 14 de diciembre de 2004 contiene el acta de conciliación concerniente al proyecto de acto legislativo (pág. 6). Allí consta que en la fecha se reunieron los Senadores y Representantes designados con el fin de conciliar el texto del proyecto en mención.

La Gaceta 824 del 14 de diciembre de 2004, contiene el acta de conciliación de este proyecto de Acto legislativo.⁹⁹

La Gaceta 51 de fecha 15 de febrero de 2005 contiene el Acta 155 de la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 15 de diciembre de 2004. En la página 50 se señala que se pone en consideración de la Plenaria el Acta de conciliación, se abre a discusión y se registran algunas intervenciones. Finalmente consta que la plenaria aprueba el informe y el acta de conciliación (pág. 52).¹⁰⁰

En la Gaceta 36 del 8 de febrero de 2005 consta el Acta 29 de la Plenaria del Senado de fecha 15 de diciembre de 2004, en la que se encuentra el informe de conciliación del proyecto de acto legislativo y el acta de conciliación aprobada después de haber sometido a consideración nuevamente el proyecto de acto legislativo correspondiente. (pág. 9)

5.1.4. Publicación del Proyecto de Acto Legislativo por el Gobierno.

El Gobierno nacional profirió el Decreto 100 del 20 de enero de 2005, que fue publicado en el Diario Oficial No. 45.798 de 21 de enero de 2005, mediante el cual se ordenó la publicación del Proyecto de Acto legislativo número 034 de 2004 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara, número 011 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.¹⁰¹

La Gaceta 184 del 18 de abril de 2005 contiene el informe de ponencia para primer debate –segunda vuelta– al proyecto de acto legislativo y el texto conciliado en primera vuelta.¹⁰² Señala lo pertinente a la audiencia pública convocada por la Comisión primera de la Cámara para el día 17 de marzo de 2005 y las intervenciones que hubo.

La Gaceta 265 del 17 de mayo de 2005 contiene el Acta 43 del 20 de abril de 2005 de la Comisión primera de la Cámara donde se discutió y aprobó todo el proyecto de Acto legislativo en Comisión.¹⁰³

En la Gaceta 218 del 27 de abril de 2005 se publicó el Informe de ponencia para segundo

debate, el pliego de modificaciones y el texto propuesto para segundo debate.¹⁰⁴

La Gaceta 387 de 20 de junio de 2005 contiene el Acta 165 del 5 de mayo de 2005 de la sesión Plenaria de la Cámara en la que se discute el proyecto y se inicia la votación. Se convoca para el día 10 de mayo de 2005.¹⁰⁵

La Gaceta 354 del 13 de junio de 2005 tiene el Acta 166 del 10 de mayo de 2005, de la sesión Plenaria de la Cámara. Continúa la discusión y votación y en la página 61 aparece anunciado que se continúa el 11 de mayo de 2005 con la discusión y votación.

La Gaceta 439 del 22 de julio de 2005 contiene el Acta 167 correspondiente a la sesión Plenaria del 11 de mayo de 2005 en la que se continuó la discusión y votación del proyecto. Obra en la página 42 la certificación de la votación.

5.1.6. Segunda Vuelta: Senado de la República.

La Gaceta 287 del 25 de mayo de 2005 contiene la ponencia minoritaria para primer debate –segunda vuelta- en la Comisión primera Senado.¹⁰⁶ En la Gaceta 296 del 26 de mayo de 2005 está publicado el informe de ponencia mayoritaria para primer debate –segunda vuelta- en la Comisión del Senado.¹⁰⁷

La Gaceta 535 del 18 de agosto de 2005 incluye el Acta 45 de la sesión de la Comisión Primera Constitucional del Senado de fecha 31 de mayo en la que se inició la discusión y votación del proyecto. Se anunció continuar la discusión y votación para la siguiente sesión -1º de junio de 2005.¹⁰⁸

La Gaceta 533 del 18 de agosto de 2005 contiene el Acta 46 correspondiente a la sesión de la Comisión Primera del Senado del 1º de junio de 2005 en la que finalizó la discusión y votación.

La Gaceta 339 del 9 de junio de 2005 publica la ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado, con el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado.¹⁰⁹ En la Gaceta 341 del 9 de junio de 2005 también se publica el informe de ponencia minoritaria para segundo debate en Plenaria del Senado.¹¹⁰

La Gaceta 497 del 8 de agosto de 2005 contiene el Acta 50 de la sesión Plenaria del Senado

de fecha 14 de junio de 2005, donde consta que se inició la discusión y votación del proyecto, y se anuncia que continuará en el día siguiente -15 de junio de 2005.¹¹¹

En la Gaceta 476 del 3 de agosto de 2005 consta el Acta 51 de la sesión Plenaria del Senado de fecha 15 de junio de 2005. En la página 51 aparece el anuncio continuar en la próxima sesión -16 de junio de 2005 la discusión y votación de este proyecto.

En la Gaceta 433 del 15 de julio de 2005 consta el Acta 52 de la sesión Plenaria del Senado de fecha 16 de junio de 2005 que aprobó en segunda vuelta los incisos pendientes de discusión y votación.¹¹²

5.1.7. Comisión de Conciliación.

En las Gaceta 382 y 383 del 17 de junio de 2005, del Senado y la Cámara respectivamente, consta el Informe de Conciliación al proyecto de Acto Legislativo.

En Gaceta 505 del 8 de agosto de 2005 consta el Acta 184 de la sesión Plenaria de la Cámara de fecha 20 de julio de 2005 en la que se aprueba el texto conciliado.¹¹³

La Gaceta 522 del 12 de agosto de 2005 contiene el Acta 54 de la sesión Plenaria del Senado de fecha 20 de junio de 2005, en donde se observa la discusión del texto conciliado.¹¹⁴

Se pasa ahora a analizar cada uno de los cargos planteados por el demandante.

5.2. No hubo vulneración de los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 al no haber sido publicadas textualmente las observaciones presentadas por el demandante al proyecto de acto legislativo durante las audiencias públicas en las que éste participó.

El demandante considera que durante el trámite que surtió en el Congreso el Acto Legislativo 01 de 2005 se incurrió en un vicio por vulneración a los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992. Sostiene que participó en las audiencias del 30 de septiembre de 2004, del 4 de octubre de 2004¹¹⁵ y del 17 de marzo de 2005 pero sus opiniones tanto verbales como escritas no fueron tenidas en cuenta, como ordenan los artículos señalados.¹¹⁶

El demandante también considera que se vulneró el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución al “no ser tenidas en cuenta mis intervenciones -verbales y

escritas- por no haber sido publicadas en los informes de ponencia.”¹¹⁷

Los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 disponen que los particulares pueden expresar sus opiniones mediante observaciones a cada proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen le corresponda a alguna de las comisiones constitucionales.¹¹⁸ Así mismo, disponen que las observaciones deben hacerse por escrito y con el lleno de ciertos requisitos. Dichas observaciones serán publicadas en la Gaceta del Congreso cuando, previo cumplimiento de los requisitos, a juicio del Presidente “merezcán destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas”.¹¹⁹ De la misma manera, el ponente del proyecto debe consignar en la ponencia las “propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo” y que hayan sido radicadas tres días antes de la presentación del informe.¹²⁰

Sobre el contenido y alcance de los anteriores artículos la Corte ya se ha pronunciado en varias oportunidades.¹²¹ En la sentencia C-1040 de 2005 la Corte revisó un cargo por vulneración a los artículos 230, 231 y 231 de la Ley 5ª de 1992 durante el trámite legislativo que surtió el Acto Legislativo 02 de 2004.¹²² Sobre el derecho de participación ciudadana y la interpretación de los mencionados artículos y en particular sobre la obligación de publicación por parte de los ponentes de dichas observaciones, se dijo:

Por su parte, el artículo 232 ibídem delega en el ponente del respectivo proyecto la labor de consignar en la ponencia la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, “siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones”.

Respecto de tal regulación, la jurisprudencia constitucional ha destacado que la posibilidad de presentar observaciones ciudadanas y su posterior divulgación, tiene un doble propósito. Uno principal, que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de los proyectos de ley o de acto legislativo que cursan en el Parlamento. Y otro secundario, pero no menos importante, cual es el que dichas observaciones puedan potencialmente constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa. Tal fue la posición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de

Sobre las observaciones u opiniones que formulen los ciudadanos en torno a un determinado proyecto, la jurisprudencia constitucional ha admitido que su publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso. Dicho en otras palabras, que en torno al cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 232 y 233 del Reglamento del Congreso, las Cámaras legislativas gozan de un alto grado de discrecionalidad pues no están obligadas a acoger las propuestas ciudadanas, debiendo sólo publicar e incorporar en la ponencia aquellas que el Presiente y Ponente consideren de importancia. Suponer lo contrario, que tales observaciones tienen carácter vinculante, comporta, a juicio de la Corte, “una imposición que coartaría la libre autonomía del Congreso”.¹²⁴

Sin embargo, la jurisprudencia ha llamado la atención acerca del poder discrecional que por disposición reglamentaria ejercen tales autoridades. En concreto, la Corte ha considerado que la facultad para decidir qué observaciones deben ser publicadas y cuáles tienen que ser consideradas para la elaboración del informe de ponencia, debe ser ejercida en forma razonable y proporcional, con el fin de evitar la arbitrariedad y, en consecuencia, que por su intermedio se desconozca el derecho ciudadano a participar en la tarea legislativa. Al respecto, sostuvo la Corte en la citada Sentencia C-543 de 1998:¹²⁵

“La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que “merezcán destacarse” o se “consideren importantes” podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. Corresponde entonces, a tales funcionarios evaluar las intervenciones de manera que no se menoscabe el derecho citado, permitiendo que los ciudadanos intervengan en las decisiones de interés colectivo”.

Bajo ese supuesto, ha considerado la Corte que en el proceso de evaluación y valoración de las intervenciones ciudadanas, la discrecionalidad otorgada a los funcionarios competentes les imprime a su vez una mayor responsabilidad en el ejercicio de su labor, cual es el de permitir que se realice el derecho ciudadano a intervenir en las decisiones de interés

colectivo y los objetivos por él perseguidos, actuando con la mayor diligencia en la selección y trámite de las observaciones ciudadanas que merezcan destacarse, sin que ello les otorgue un carácter vinculante a las mismas.¹²⁶

De acuerdo a las anteriores consideraciones la Corte encuentra que no le asiste razón al demandante en sus cargos. La jurisprudencia reseñada indica que la publicación de las observaciones realizadas por los ciudadanos en las audiencias públicas convocadas para la discusión de un acto legislativo se encuentran sujetas a dos condiciones. La primera corresponde a que dichas observaciones hayan sido entregadas, de manera personal, con tres días de antelación a la elaboración del informe de ponencia y la segunda que sean consideradas de importancia por el ponente, en los términos transcritos.

De acuerdo al trámite reseñado en el acápite 5 de esta providencia la Corte encuentra que en las Gacetas del Congreso Nos. 593 de 5 de octubre de 2004, 596 de 5 de octubre de 2004 se hizo referencia a las intervenciones que se realizaron en las audiencias del 8, 30 de septiembre y 4 de octubre del 2004. En la Gaceta 593 del 5 de octubre de 2004 se reseñaron de manera general y por temas las intervenciones ciudadanas, en los siguientes términos:

En ellas contamos con la participación de empresarios, gremios, congresistas, políticos, académicos, sindicalistas y representantes de diversas asociaciones de trabajadores, de estudiantes y pensionados y demás ciudadanos. En estas exposiciones se analizaron profundamente aspectos tales como la importancia de respetar los derechos adquiridos, la equidad en el Régimen Pensional, la necesidad de incluir el principio de sostenibilidad financiera del mismo, así como tener en consideración convenios internacionales suscritos por Colombia que se refieran a esos temas y la facultad del legislador para regular aspectos, el respeto por el mínimo vital como criterio para definir el valor de las pensiones, la posibilidad de modificar el Régimen de Transición y el costo que este representa para el país. Temas estos que desarrollaremos en el numeral 2 de esta ponencia.

(...)

Teniendo en cuenta que quienes participaron en las audiencias públicas ya mencionadas, insistieron en la importancia de asegurar el sostenimiento del Sistema hacia el futuro, estimamos necesario incluir el principio de sostenibilidad financiera en el proyecto de acto legislativo.

(...)

La mayoría de los participantes en las audiencias públicas se refirieron a este tema, tanto para sostener su permanencia como para propender a su eliminación. Nosotros hemos valorado ambas posiciones, estimando que la igualdad y la equidad exigen su eliminación, sin menoscabo en todo caso de las expectativas legítimas de quienes se encuentran cercanos a adquirir el beneficio pensional.

(...)

En tal sentido se pronunciaron algunos de los participantes en las audiencias públicas, tanto asegurando la necesidad de limitar este derecho, como señalando la inconveniencia de hacerlo. Esto último aduciendo que tal limitación escapa a la competencia del legislador, aún tratándose de un acto legislativo, pues su vigencia deriva del denominado bloque de constitucionalidad, producto de las negociaciones y acuerdos internacionales, particularmente los Convenios números 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

(...)

En adición a lo anterior, debe precisarse que durante las audiencias públicas se manifestó una gran preocupación por la definición constitucional que se propone permitir solamente trece mesadas al año, bajo el entendido de que aquellas personas que gozan del privilegio de la pensión de gracia, cuentan con veintiséis mesadas. Este argumento no puede ser atendido, pues para nosotros resulta evidente que el número de mesadas se refiere a cada pensión individualmente considerada, por lo cual cada una de ellas continuaría con las trece mesadas aludidas, sin que quepa por ningún motivo la suma de mesadas propias de pensiones diferentes.¹²⁸

En la Gaceta 596 del 5 de octubre de 2004 también se hizo referencia a las intervenciones realizadas los días 8, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004. En esta oportunidad se reseñó específicamente la intervención del demandante, así:

4. Audiencias públicas sobre el proyecto.

Para proceder al estudio del Proyecto del Acto Legislativo, la Comisión Primera Constitucional

de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencias públicas, que se celebraron los días 25 de agosto, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004.

Para participar en estas audiencias se inscribieron más de doscientos (200) ciudadanos que manifestaron sus distintas posiciones y comentarios sobre el tema pensional. A continuación citamos algunos de muchos comentarios sobre el proyecto, que se manifestaron no solo en la audiencia, sino también a través de documentos radicados en la comisión:

-Elson Rafael Rodríguez Beltrán: hace observaciones al Proyecto, recordando las sentencias de la Corte sobre el respeto a los regímenes de transición. Asimismo expresa que el Proyecto desconoce convenios internacionales sobre negociación colectiva. Explica también que el desequilibrio del sistema se debe a los cambios en la contratación laboral, la informalidad, desempleo, subempleo, etc. Se manifestó sobre la deuda pensional del Estado con el ISS, aclarando que los recursos que anualmente el Estado debe trasladarle es precisamente consecuencia de ese incumplimiento. Expresa también que el Estado no debe asumir la garantía de pensión mínima de los Fondos Privados de Pensiones. Solicita que se archive el proyecto o en su defecto que se devuelva al Gobierno nacional par que sea debatido y concertado en la Comisión de Concertación ordenada por el artículo 56 de la Constitución política; también pide escuchar la opinión de la OIT y la ONU sobre el tema y verificar si el texto cumple con los tratados internacionales firmados por Colombia. Solicita además que se fortalezca el Régimen de Prima Media y que se mantengan los regímenes especiales y exceptuados. Finalmente pide someter a referendo este proyecto de reforma.¹²⁹

En la Gaceta del Congreso 184 del 18 de abril del 2005 aparece el informe para primer debate –segunda vuelta- del proyecto de Acto Legislativo. Así mismo, se señala lo pertinente sobre la audiencia pública realizada el 17 de marzo de 2005.¹³⁰

De acuerdo a lo anterior, no le asiste razón al demandante cuando insiste en que la publicación de todas las observaciones ciudadanas es vinculante e imperativa, pues como ya quedó establecido en la jurisprudencia de la Corte, solo deben ser publicadas aquellas observaciones que se consideren importantes y que hayan sido entregadas con tres días de antelación al informe de ponencia. El demandante señala que radicó sus observaciones y comentarios el 4 de octubre de 2004 y el 17 de marzo de 2005 y los informes de ponencia fueron publicados respectivamente el 5 de octubre de 2004 y el 8 de abril de 2005. Para el

primero de los informes, no se cumplió con el tiempo de antelación requerido. No obstante, sus comentarios fueron efectivamente publicados en la Gaceta 596 del 5 de octubre de 2004, como ha sido transcrito. En el segundo de los casos, la audiencia del 17 de marzo de 2005, sus comentarios fueron radicados con suficiente antelación pero el ponente no los consideró importantes por lo que no fueron publicados, aunque sí se hizo referencia a otras intervenciones ciudadanas.

Al demandante no le asiste razón cuando argumenta que su derecho a la participación ciudadana fue vulnerado, al igual que los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992. Sus observaciones fueron escuchadas durante las respectivas audiencias y en efecto sus comentarios y observaciones fueron reseñados como parte del primer informe de ponencia –primera vuelta- en la Cámara de Representantes. Durante la segunda audiencia no fue así, pero la jurisprudencia ha indicado que la “publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso”¹³¹ y se encuentra sujeta a la discrecionalidad del ponente. Por lo tanto, la no inclusión de una observación de algún ciudadano que haya sido parte de una audiencia pública durante el trámite de un acto legislativo en el Congreso no conlleva a la vulneración de los artículos mencionados. El ejercicio de la discrecionalidad en la consideración de las observaciones debidamente presentadas tendría que ser arbitraria para que se estableciera la vulneración de los artículos 231 y 232 de la Ley 5 de 1992. El demandante no alega una arbitrariedad en la selección de las observaciones que sí fueron publicadas después de la audiencia pública del 17 de marzo de 2005 sino que argumenta que el hecho de la omisión es suficiente para desencadenar la inconstitucionalidad. Por lo tanto, dado que no ha sido demostrada la arbitrariedad, la Corte no considerará violados tales artículos de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la jurisprudencia también ha señalado que este tipo de omisiones puntuales no vicia el acto legislativo sino que genera una “irregularidad en dicho proceso, pero sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida”¹³², dado que otras intervenciones sí fueron reseñadas. Por lo tanto, el cargo del demandante no prospera como lo señalará la Corte en la parte resolutive de esta providencia.

5.3. No se vulneró el principio de consecutividad respecto del inciso 6 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005.

El demandante considera que durante el trámite del acto legislativo se vulneró el principio de consecutividad ya que durante la segunda vuelta se incluyeron disposiciones que no surtieron los ocho debates reglamentarios.¹³³ En particular, el demandante señala que este vicio recae sobre los apartes del Acto Legislativo correspondientes al inciso 6:

“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.”

Como ya se mencionó, el problema jurídico a resolver que se desprende de los anteriores argumentos se puede sintetizar en la siguiente cuestión: ¿Se violó el principio de consecutividad en el trámite del proyecto que se aprobó como Acto Legislativo 01 de 2005, al haberse incluido el inciso sexto de éste último en la segunda vuelta?

Para resolver el anterior problema, primero, se hará un recuento detallado del trámite que surtió el inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005. Segundo, se reiterará la jurisprudencia de esta Corte sobre el principio de consecutividad y su relación con el principio de identidad flexible, para luego, pasar a aplicar los criterios en ella establecidos al caso concreto.

5.3.1. Delimitación del tema sobre el que versa el inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005 y recuento del trámite que surtió en el Congreso.

Para poder establecer si se vulneró el principio de consecutividad respecto del inciso 6 del Acto Legislativo 01 de 2005 es necesario primero identificar el tema sobre el cual éste versa.

El inciso sexto se puede dividir en dos partes. La primera, corresponde a la frase que establece “para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.” La segunda, corresponde a la alusión específica al mínimo vital: “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos

recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. No obstante, el tema regulado en todo el inciso corresponde a los factores que se deben tener en cuenta para definir el monto de una pensión que garantice el mínimo vital del pensionado. El tema cobró importancia habida cuenta de la controversia en torno al concepto de mínimo vital aplicado por los jueces, a la trascendencia de los factores subjetivos y objetivos en la definición de dicho mínimo y de la correspondiente pensión, así como sobre el reconocimiento de pensiones altamente subsidiadas en aras de asegurar el mínimo vital cualitativo.

Como lo ha resaltado la jurisprudencia, el análisis sobre la vulneración del principio de consecutividad depende de la evolución del texto específico del inciso sexto así como de otros apartes del Acto Legislativo 01 de 2005 que se refieren al tema, además de analizar lo que se dijo, propuso y votó, sobre el tema objeto de la norma acusada en las respectivas ponencias y debates.

Ahora bien, el tema regulado por la primera parte del inciso sexto, (los factores de liquidación de la pensión para privilegiar los factores objetivos) guarda una relación clara y estrecha con lo dispuesto en el texto del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 en dos de sus incisos. El primero, es el inciso tercero del Acto Legislativo 01 de 2005 que dice:

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

Dicho inciso establece los requisitos objetivos para adquirir el derecho a la pensión lo que determina precisamente los factores de liquidación de la pensión.

El segundo inciso, con el que se encuentra una relación directa es el inciso quinto del Acto Legislativo 01 de 2005:

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo

allí establecido.

De nuevo, el inciso señala que los requisitos y beneficios pensionales de manera general corresponderán a los factores objetivos establecidos en la ley, y hace una precisión sobre la pensión de vejez por actividades de alto riesgo al igual que sobre la prohibición de dictar disposiciones o invocar acuerdos particulares para apartarse de lo establecido en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Así, los dos incisos también regulan uno de los puntos del inciso 6 demandado, v.gr. los factores de liquidación de la pensión para privilegiar los factores objetivos, y éste fue parte del texto del Acto Legislativo 01 de 2005 desde su presentación por parte del Gobierno así como de los debates en primera vuelta. El siguiente cuadro ilustra la evolución de las mencionadas disposiciones durante la primera vuelta, tanto del inciso sexto como de los incisos tercero y quinto, lo que corresponde al momento del trámite en el que el demandante señala que se omitieron los correspondientes debates.

Momento del trámite legislativo

Evolución del Texto del Artículo 1 en lo que se refiere a los factores a tener en cuenta para la liquidación de pensiones (Primera Vuelta)

Proyecto presentado por el Gobierno¹³⁴

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de cotización y las demás condiciones que señale la ley.

(...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional, Cámara de Representantes¹³⁵

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley,(...)

(...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional, Cámara de Representantes¹³⁶

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley (...)

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional, Cámara de Representantes¹³⁷

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de

servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley (...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes¹³⁸

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, (...)

(...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes¹³⁹

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

(..)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, (...)

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes¹⁴⁰

(...) los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley (...)

(...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado¹⁴¹

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, (...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital acumulado necesario, así como las demás condiciones que señale la ley,(...)

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Informe de ponencia para debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado¹⁴²

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley.

(...)

Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicio o de cotización o alcanzar el capital necesario según la ley.

(...)

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado¹⁴³

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley.

(...)

Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicio o de cotización o haber acumulado el capital necesario según la ley.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión.

Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado¹⁴⁴

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o acumular el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

(...)

Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

Informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado¹⁴⁵

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidas las de vejez por

actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

(...)

Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para los fines de pensión.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, o las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia

Texto aprobado por la Plenaria del Senado¹⁴⁶

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley.

(...)

Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicios o de cotización o acumular el capital necesario según la ley.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión.

Texto aprobado durante la primera vuelta y publicado por el gobierno

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley.

(...)

Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicios o de cotización o acumular el capital necesario según la ley.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión.

La evolución específica del inciso sexto acusado fue la siguiente:

El inciso sexto demandado fue presentado por el Gobierno de la siguiente manera: “El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.”¹⁴⁷

Dicho texto se reprodujo en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes”.¹⁴⁸ En el informe minoritario de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes el texto varió un poco: “ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual”.¹⁴⁹

El texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional de la Cámara incluye el inciso siguiente: “El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.”¹⁵⁰ Durante el debate en el que se aprobó el anterior texto, varios representantes intervinieron para referirse al tema de la pensión mínima y el mínimo vital.¹⁵¹

En el debate de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, cuando se discutía el texto de los incisos tercero y quinto del Acto Legislativo, se discutió sobre los factores, en general, para adquirir la pensión. Se propuso que el texto debía consignar los factores objetivos para liquidar la pensión como requisitos, es decir, el tiempo de cotización,

la edad y el tiempo de servicios.¹⁵² Así mismo se estableció que los requisitos y beneficios pensionales debían ser aquellos señalados en la ley.¹⁵³

Luego, en la Plenaria de la Cámara, los ponentes se refirieron expresamente al tema de la necesidad de regular en el nivel constitucional el mínimo vital para efectos pensionales.¹⁵⁴

El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente: “el mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.”¹⁵⁵ En el debate intervinieron varios representantes para referirse al tema del mínimo vital en el ámbito pensional, a sus límites y a la financiación de las pensiones.¹⁵⁶

En el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, cuando se discutía el articulado sobre los requisitos y beneficios de las pensiones se habló sobre la importancia de que quedara consignada una prohibición a que se impusieran condiciones diferentes para adquirir la pensión a las establecidas en la ley. También se vuelve a hacer alusión a la importancia de los factores objetivos como requisitos para adquirir la pensión.¹⁵⁷

Luego en el Senado, este tema continuó presente en la primera vuelta. En una de las ponencias presentadas para primer debate en la Comisión Constitucional del Senado se mantuvo el anterior texto, pero en la otra, se propuso cambiar el texto anterior para que quedara “ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de la pensión”¹⁵⁸. Este texto fue aprobado por la Comisión Primera del Senado y se mantuvo en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado el cual fue aprobado en la respectiva sesión. Dicho texto también se mantuvo en el informe de conciliación y quedó como texto definitivo de la primera vuelta del trámite legislativo.

En el debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado, haciendo referencia específica a los incisos tercero y quinto del texto del Acto Legislativo, que contemplan los factores generales pensiones se habló de que se debía consignar en el texto una disposición que dejara en pie de igualdad a todos, lo que se lograba estableciendo que los requisitos y beneficios son los contemplados en la ley. Lo anterior, en el sentir de algunos congresistas implicaba la exclusión de la liquidación de pensiones conforme a pactos colectivos o laudos arbitrales¹⁵⁹. Igualmente, cuando se habló de los requisitos para adquirir la pensión por invalidez, nuevamente, se hizo alusión a que éstos debían ser los factores objetivos

consignados en la ley.¹⁶⁰

En el debate en la Plenaria del Senado, cuando se hacía referencia a los incisos tercero y quinto del Acto Legislativo 01 de 2005, se volvió a señalar que debía quedar consignado expresamente que los factores generales para adquirir la pensión debían ser aquellos consignados en la ley. Lo anterior muestra la preocupación de la Plenaria del Senado para que quedara específicamente consignado en el acto que los factores de liquidación de la pensión debían ser objetivos.¹⁶¹

El Acto Legislativo aprobado en primera vuelta fue publicado con el siguiente texto, en lo pertinente:

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley. A partir de la vigencia del presente acto legislativo, solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.

(...)

En materia pensional se respetarán los derechos adquiridos. Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicios o de cotización o acumular el capital necesario según la ley. La ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia.

(...)

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión.

Al iniciarse la segunda vuelta, el tema del mínimo vital pensional vuelve a suscitar controversia.

En el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta, se propone el siguiente texto: “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones”. Se explica que la necesidad de definir el mínimo vital pensional obedecía a fallos judiciales que, en aras de proteger el mínimo vital cualitativo, reconocían pensiones por un valor que no correspondía a

lo efectivamente cotizado por el beneficiario, teniendo en cuenta las reglas legales para efectuar la liquidación por lo cual se propone esta redacción que alude de manera directa y específica a este punto, sin afectar la definición de mínimo vital.¹⁶²

Dicho texto fue aprobado por la Comisión de la Cámara. En el debate se recordó que en principio se había propuesto el inciso que determinaba que el mínimo vital en materia de pensiones correspondía al salario legal mensual vigente con el objetivo de establecer límites a los jueces en cuanto a los factores a tener en cuenta para la liquidación de la pensión. Sin embargo, se señaló que se había considerado que no era pertinente dicha alusión al mínimo vital sino que era mejor establecer unos límites con el fin de que en el momento de liquidar la pensión no se pueda tener en cuenta factores diferentes a los establecidos en la ley y así no se incluyan factores subjetivos con el pretexto de proteger el mínimo vital.¹⁶³

El texto se mantuvo en el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes pero se añadió la expresión “como base de cotización”, al final del mismo. El texto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes de esta manera: “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización”. La ponencia lo justificó con el argumento de evitar que el mínimo vital cualitativo llevara a pensiones fundadas en factores subjetivos, no en factores objetivos.¹⁶⁴ En la Plenaria se aludió al tema por varios Representantes.¹⁶⁵

Luego, en el Senado, el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado mantuvo el texto anterior. No obstante, volvió a introducir el inciso original, como un agregado: “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para los fines de la pensión.” Se justificó esta adición con el argumento inicial, es decir, para prevenir “la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores iniquidades en el sistema”.¹⁶⁶

En la Gaceta 296 de 2005 consta otro informe de ponencia para primer debate –segunda vuelta- en la Comisión de Senado¹⁶⁷. En esta ponencia se mantiene el texto aprobado en la primera vuelta en lo que respecta al inciso que se revisa, el cual fue aprobado de esa manera

por la Comisión del Senado y se mantuvo en uno de los informes de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado.¹⁶⁸ En el segundo informe de ponencia¹⁶⁹ para segundo debate consignado en la Gaceta del Congreso 341 de 2005 se vuelve a proponer la inclusión del inciso que dice: “ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para los fines de pensión”.¹⁷⁰

Para la liquidación de la pensión solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones¹⁷¹

De la misma manera se presentaron dos proposiciones aditivas al inciso. Una de las proposiciones fue retirada.¹⁷² El texto que fue presentado y votado positivamente fue el siguiente:

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo, sin embargo la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios, económicos, periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.¹⁷³

Así, al concluir la segunda vuelta el inciso sexto aprobado decía: “Para la liquidación de las pensiones, sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.¹⁷⁴ En cambio, el texto aprobado por la Cámara decía: “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización”.¹⁷⁵ Se convocó entonces a una comisión de conciliación.

En la Gaceta 382 de 2005, que contiene el Informe del Acta de Conciliación del texto del Acto Legislativo 01 de 2005, se decide acoger el inciso aprobado por la Plenaria del Senado en segundo debate, el cual posteriormente fue votado de manera positiva por las plenarias de las dos Cámaras del Congreso:

Inciso 6º. Este inciso en la numeración del Senado de la República corresponde al inciso 5º de

la Cámara de Representantes (S)¹⁷⁶.

Se acoge la redacción del Senado de la República. El texto es:

“Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.¹⁷⁷

5.3.2. Reiteración de jurisprudencia sobre el principio de consecutividad y de identidad en el trámite legislativo de un proyecto de Acto Legislativo.

Según el artículo 375, los Proyectos de Acto Legislativo deben ser tramitados en dos periodos ordinarios y consecutivos. Por lo tanto, en virtud del principio de consecutividad, en consonancia con el principio de identidad, no solo el articulado formalmente considerado sino los principales temas objeto de éste, han de ser sometidos a debate y votados (afirmativa o negativamente) en cada etapa, es decir, en las respectivas comisiones constitucionales permanentes y plenarias. En la sentencia C-208 de 2005,¹⁷⁸ la Corte revisó la constitucionalidad de los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”, por un cargo semejante al presentado en este proceso v.gr. la inclusión de un artículo en la segunda vuelta (voto preferente). Uno de los cargos analizados en esa oportunidad fue la vulneración al principio de consecutividad. En dicha sentencia se sintetizó la jurisprudencia de la Corte sobre el tema en el ámbito de los actos legislativos¹⁷⁹ y por lo tanto es pertinente transcribirla en extenso.

“El artículo 157 de la Constitución, parcialmente aplicable al procedimiento de reformas constitucionales, señala que el trámite ordinario de los proyectos de ley debe surtir en cuatro debates, dos en cada Cámara. Por su parte, el artículo 375 Superior, dispone que los actos legislativos tendrán lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, y que en el segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

En efecto, en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley¹⁸⁰; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna.¹⁸¹

Proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo.¹⁸²

Al respecto del principio de identidad, ha considerado la Corte, que “...bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la Corte Suprema de Justicia, cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, sostuvo que con fundamento en el principio de identidad un proyecto de ley debía ser exactamente el mismo en las diferentes instancias de su trámite. Sin embargo, la situación varió fundamentalmente a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, cuyas normas admiten la posibilidad de que en las plenarias de las Cámaras se puedan introducir modificaciones a un proyecto, siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida. Y el problema relativo a las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se resolvió con la previsión contemplada en el art. 161, que mediante las comisiones accidentales que deben preparar el texto unificado que supere las diferencias acaecidas, que requiere ser aprobado por las plenarias de cada Cámara, busca remediar aquéllas y darle la necesaria unidad normativa al proyecto”.¹⁸³

Por ello, [E]n el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y prueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la

Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia.¹⁸⁴

De tal manera, lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.

También ha considerado esta Corporación, que las modificaciones y adiciones que se surtan en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad e identidad relativa. Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.¹⁸⁵

Por lo tanto, la facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones.¹⁸⁶ Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica,¹⁸⁷ estrecha,¹⁸⁸ necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente.¹⁸⁹

Además, 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 5 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.¹⁹⁰

Igualmente ha considerado la Corte, que en virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto.¹⁹¹ Al respecto, ha considerado la Corte, que “...En efecto, la

totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5 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”.¹⁹²

Al respecto, también ha precisado la Corte, que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.

La Corte ha concluido por lo tanto, que existen las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio de consecutividad, y que no desconocen el contenido del inciso segundo del artículo 160 Superior: (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.¹⁹³

Tampoco es posible en el procedimiento legislativo, que “...a pretexto de proponer

modificaciones o adiciones en las plenarias 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”.¹⁹⁴

También se ha considerado, que “...la elusión en que incurren las diferentes células legislativas atenta contra la supremacía de la Constitución, norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados”. Así como que “...el vicio de inconstitucionalidad por elusión, en principio, puede tener dos modalidades, la primera, de carácter formal y la segunda, de carácter material. En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992”.¹⁹⁵

Además, cuando el precepto contiene por sí mismo un tema autónomo de contenido jurídico propio, el aprobar su eliminación de la ponencia, su contenido material no es debatido ni aprobado en dicha célula legislativa constatándose de esa manera una elusión del debate que conforme a lo ordenado en el artículo 157 Superior debió surtir. En este sentido es necesario precisar que la aprobación de una proposición sobre la eliminación de un artículo

no puede sustituir el debate que exige la Constitución sobre contenido material del mismo, ya que toda iniciativa legislativa requiere no sólo una deliberación formal sino material. Por ello, dicho texto normativo no puede ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, puesto que el tema al cual se refería como autónomo, no fue debatido en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates.¹⁹⁶

También ha considerado la Corte, que vicia el procedimiento legislativo, que se impida de alguna manera la discusión de las normas que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo, pues se trata de "...la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación...". Así lo consideró esta Corporación en la sentencia C-668 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, al declarar inexecutable el artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003, sobre la integración de las Asambleas Departamentales, en la que, reiterando la doctrina de la Corte sobre el concepto de debate¹⁹⁷, encontró que se impidió la discusión del artículo respectivo en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Se dijo en la mencionada sentencia, que como "...estaba próximo a expirar el período de sesiones ordinarias, la expresión del Presidente de la Corporación en la que manifestó que "se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación, la Plenaria se pronunciará por favor" (Pág. 89, columna segunda), fue una conminación sobre el resto de los miembros de la Corporación para que se abstuvieran de intervenir en la discusión. Si bien a continuación intervinieron los representantes José Luis Arcila Córdoba y Jorge Julián Silva Meche, lo hicieron sin que la Presidencia hubiera declarado abierto el debate como lo exige el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, y más bien ello constituye una constancia sobre la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación de una ley y, con mucha mayor razón de una norma contenida en un acto legislativo.

Se precisó en dicha providencia, que "...con esa conducta se afecta de manera grave el principio democrático para la adopción de una reforma constitucional, pues para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor

razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibile es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir.”; “Así, lo que en realidad se presenta es una violación flagrante del deber constitucional y legal de debatir los proyectos respectivos, como lo ordenan los artículo 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5 de 1992, pues es claro que al proceder de esa manera no pueden “tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”, como allí se garantiza. Así, también resulta infringido el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, en el cual se ordena que las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso referidas al proceso legislativo ordinario son también de obligatoria observancia en trámite de los actos legislativos, en tanto no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales que expresamente regulan lo atinente a la reforma de la Constitución”.

Ha considerado la Corte también, que vicia el procedimiento legislativo, que luego de resultar un empate en la votación en una de las Comisiones, la otra que sesiona de manera conjunta no vote el asunto, pues en ningún caso queda liberada del deber de votarlo en uno y otro sentido, ya que tal omisión legislativa impide que el asunto pueda ser retomado por otras instancias del Congreso de acuerdo a las condiciones previamente fijadas en la Constitución y el reglamento.¹⁹⁸

Igualmente, que constituye violación a los principios de identidad y consecutividad, cuando los textos se sustituyen al momento de ser publicados en la gaceta del Congreso, pues no corresponden a lo aprobado en primer debate y por lo tanto la discusión en segundo debate se orienta a un campo diferente del querer del Congreso.¹⁹⁹

Ahora bien. Como de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 inc. 2 Superior, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, incluso incluir artículos nuevos, siempre y cuando se respeten los principios de consecutividad e identidad relativa, puede darse el caso de que surjan discrepancias entre lo aprobado por una de las Cámaras en relación con lo aprobado por la otra. Para estos casos, el artículo 161 de la Constitución prevé, que ambas Cámaras integrarán comisiones de conciliadores, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible definirán por mayoría, a fin de evitar que el

proyecto tenga que regresar a la Comisión respectiva nuevamente haciendo más dispendioso y demorado el trámite de la ley.

Al respecto del contenido y alcance del artículo 161 Superior, la Corte ha venido reiterando,²⁰⁰ a partir del control de constitucionalidad de las leyes e igualmente en relación con el control de constitucionalidad de los actos legislativos, que dicho artículo surgió a la vida jurídica con la Constitución de 1991, y se creó con el propósito de imprimir mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes, flexibilizando el procedimiento para su adopción, puesto que se crea una instancia que permite armonizar los textos divergentes de las Cámaras, sin que se tenga que repetir la totalidad del trámite del proyecto.²⁰¹

Se ha recordado por la Corte, que cuando se presentó esta disposición en la Asamblea Nacional Constituyente el doctor HERNANDO YEPES ARCILA, en su calidad de ponente, argumentó que: “La sistemática que proponemos sugiere así mismo un trámite especial para la superación de las discrepancias que surjan una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos que emanen de éstas, mediante el sencillo expediente de confiar la búsqueda de aproximaciones a una comisión accidental designada por los dos cuerpos con el encargo específico de preparar un texto final para reabrir sobre él el segundo debate. (Ver gaceta constitucional Nos. 67).”²⁰²

Desde entonces, la Corte ha venido considerado, que en virtud de lo dispuesto en los artículos 160 y 161 de la Constitución, las Cámaras legislativas están autorizadas para integrar comisiones accidentales de mediación, siempre y cuando existan “discrepancias” o desigualdad, entre el proyecto aprobado en una Cámara y el aprobado en la otra, respecto de los asuntos o materias que lo conforman²⁰³[44]. Discrepancias que por lo tanto deben producirse durante el segundo debate, puesto que “...la única manera de establecer que en realidad existen discrepancias entre las cámaras en torno a determinado proyecto, para los fines de constituir comisiones accidentales en los términos del artículo 161 de la Carta, consiste en verificar que ellas resultan de textos aprobados. Es decir, las comisiones de concertación y conciliación no tendrían razón de ser antes de que en las dos cámaras se hubiera votado el proyecto, pues no podría presumirse con base en elementos distintos a la comprobación de la votación que en efecto los textos que prohíjan una y otra corporación son distintos, según se colige de lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 5 de 1992.”²⁰⁴

Dicha Comisión de Conciliación es mixta, pues se integra con miembros de una y otra cámara, y debe reunirse conjuntamente con el fin de adoptar una norma que se adecue al querer mayoritario de los miembros de las dos Cámaras. Es decir, le corresponde preparar un texto, correspondiente a las disposiciones disímiles, que concilie las diferencias que surgieren entre las cámaras, y que habrá de reemplazar a aquella o aquellas que presentaron disparidad²⁰⁵[46]. Por lo tanto, la comisión no se podrá ocupar del estudio de aquellos artículos que no presentaron diferencias en las Plenarias, así como tampoco de los problemas de transcripción o gramaticales que en nada inciden en el contenido material de la norma y por lo tanto no constituyen discrepancias, puesto que no se trata de una reunión “unificadora de estilos”.²⁰⁶

Decisión de la comisión de conciliación que igualmente debe ser considerada y aprobada en sesión plenaria tanto por el Senado de la República como por la Cámara de Representantes, a fin de que quede cumplido el requisito de la aprobación en segundo debate del texto único del proyecto. Y si subsisten las diferencias sobre el proyecto, después del segundo debate en las cámaras, se considerarán negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que éstos no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley²⁰⁷[48]. Por lo tanto, resulta ajena a la voluntad del constituyente considerar la posibilidad de que la Comisión de Conciliación presente a las Plenarias para su aprobación, y éstas aprueben, textos implícitos o determinables con posterioridad.²⁰⁸

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha venido considerando, que las comisiones de conciliación no pueden entonces, llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, sustituyendo de tal manera su voluntad.²¹²

Los anteriores criterios han sido precisados por la Corte,²¹³ a partir de la pregunta ¿cuáles son las divergencias o modificaciones que, introducidas por las plenarias de una y otra Cámara a un proyecto de ley, en desarrollo del artículo 160 de la Constitución, pueden ser conciliadas por las comisiones accidentales de mediación?. Al respecto ha indicado, que “La respuesta a este interrogante lo da la propia Constitución, cuando en su artículo 158, exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. (subraya fuera de texto). Texto éste que ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución,

al señalar que cada Cámara “podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En este sentido, es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la Ley 5 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 da al asunto correspondiente.

Por lo tanto se ha concluido, que ha de entenderse que la regla de los cuatro debates a que hace referencia el artículo 157 de la Constitución, parte del supuesto según el cual desde el primer debate que debe surtirse en cada una de las comisiones permanente constitucionales de cada Cámara, el proyecto presente una unidad en la materia o temática, objeto de discusión y aprobación. Por consiguiente, si las modificaciones que se introducen en las plenarias guardan esa unidad, la competencia para zanjar las discrepancias entre un proyecto y otro, concluido el proceso legislativo, será de la comisión accidental de conciliación que, para el efecto, se conforme.²¹⁴

Cabe precisar además, como lo ha reiterado la Corte, que los principios de consecutividad y de identidad se predicán de los proyectos de ley, o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada.²¹⁵ Y, si las propuestas de la comisión de conciliación, 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. Es claro, que la facultad para introducir modificaciones a los textos divergentes y proponer, si es del caso, textos nuevos a efectos de resolver discrepancias, debe referirse a la misma temática sobre la cual versan aquellos para que se entienda que guardan la unidad de materia.²¹⁶ Pero, dicha unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos en las comisiones constitucionales.²¹⁷

Es por ello que se ha considerado, que una cosa es el principio de identidad legislativa,

mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman una ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.²¹⁸

Ahora bien. En relación con las diferencias que pueden ser conciliadas por la comisión respectiva, la Corte ha considerado, que “La mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario”.²¹⁹

Además se ha precisado, que una interpretación sistemática del artículo 161 de la Carta indica que las diferencias que pueden surgir en la aprobación de una ley se producen no solo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una Cámara aprueba una disposición y la otra no lo hace.²²⁰ Es preciso aclarar, que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de discrepancia ha sido considerado por las plenarias de

las dos Corporaciones en cualquier sentido.²²¹

Así como que “dado que es la misma Constitución la que autoriza a las Cámaras para introducir en el segundo debate, modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley, es apenas obvio, que se pueden presentar diferencias entre lo aprobado por una cámara, de ahí que se hayan establecido las comisiones de conciliación encargadas de resolver tales divergencias. Por tanto, es perfectamente legítimo que cuando la Plenaria del Senado aprueba una disposición que la Plenaria de la Cámara no hace, o viceversa, que la Cámara la haya aprobado y el Senado no, se debe acudir a la conciliación, como mecanismo procedimental excepcional instituido por el constituyente, con el fin de zanjar las diferencias presentadas. Siendo así, no puede existir violación del ordenamiento superior en el presente caso, sino por el contrario, respecto fiel de los mandatos constitucionales.”²²²

También se ha precisado, que si una norma no es aprobada en un debate, es decir es negada después de haber sido sometida a votación, ello no significa que dicha norma no tuvo el respectivo debate. Al respecto dijo la Corte²²³, “...Lo que en esta oportunidad se ha aceptado es que cuando se ha discutido durante los ocho debates, un tema v.gr. la irretroactividad de la extradición, como en el presente caso sucedió, la no aprobación en una de las Comisiones (Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta y Comisión Primera del Senado de la República en la segunda), no implica la inconstitucionalidad del proyecto de Acto legislativo, por una razón muy simple: por que posteriormente las Plenarias de esas mismas Corporaciones, mediante votación mayoritaria, decidieron introducir ese asunto nuevamente al proyecto de Acto Legislativo.”. Así por ejemplo, se concluyó en la sentencia C-543 de 1998, que el tema de la irretroactividad, al que se referían las normas demandadas, fue objeto de estudio y discusión en todos los debates; el hecho de que una norma no haya sido aprobada en algún debate, no implica violación del artículo 375 de la Constitución, pues lo que éste prohíbe es debatir en la segunda vuelta iniciativas no presentadas en la primera.

En resumen, si bien las discrepancias que hubieren podido surgir en relación con el proyecto aprobado en la plenaria de una cámara con respecto al aprobado en la plenaria de la otra, y que pueden ser conciliadas por las comisiones respectivas, se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se

aprueban artículos nuevos en una cámara²²⁴, cumpliendo de tal manera las comisiones accidentales de conciliación una función de agilidad, eficacia y racionalidad del procedimiento legislativo, trátase del trámite de un proyecto de ley o de un acto legislativo, su actuación también debe enmarcarse dentro de los principios de consecutividad e identidad relativa que rige la totalidad de dichos trámites en el Congreso de la República.

Ahora bien. Los principios de consecutividad e identidad relativa, tratándose del trámite de proyectos de acto legislativo, presentan además ciertas particularidades especiales, en razón a que, como se tramitan en dos períodos ordinarios y consecutivos, por disposición del artículo 375 Superior, una vez aprobados en el primero de ellos, deberán ser publicados por el Gobierno, y en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Cabe recordar ahora, que como la Constitución no agota la regulación constitucional del trámite de las reformas constitucionales, para establecer el alcance de las facultades que tiene el Congreso en dicho procedimiento es necesario acudir a otros artículos de la Constitución y del reglamento del Congreso que sean pertinentes y compatibles con este particular y delicado procedimiento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución. Al respecto, ha determinado la Corte²²⁵, que los principios de consecutividad e identidad relativa, se encuentran consagrados de manera expresa para los actos legislativos en el artículo 226 del Reglamento del Congreso, que consagra que “...el cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en segunda “vuelta”, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida.”, disposición que armoniza con lo previsto en el inciso 3º del artículo 375 Superior.

También ha determinado la Corte, que si un tema es considerado como el principal o tema sustancial del proyecto, y ha sido estudiado y discutido en todos los debates, el hecho de que una norma no haya sido aprobada en alguno de ellos no implica violación del artículo 375 de la Constitución, pues lo que éste prohíbe es debatir en la segunda vuelta iniciativas no presentadas en la primera.²²⁷

Igualmente se ha establecido, que el texto final puede ser distinto al inicial, si el tema estuvo presente en los ocho debates, por cuanto, “...el hecho de que la decisión final no haya estado

acorde con las propuestas iniciales no desvirtúa el aserto de que el tema estuvo siempre presente en el debate, prueba de lo cual resulta que, precisamente, el Congreso cambió de parecer a la hora de aprobar su redacción final...". Y, si se trata de una discusión instrumental, a la luz de lo dispuesto en el artículo 226 de la Ley 5ª, sobre la "institución política objeto de reforma", debe la Corte "...tener como punto de referencia algo más que el simple texto del artículo modificado, un concepto de mayor cobertura...", aunque observado el artículo de manera aislada pueda parecer una modificación esencial.²²⁸

En relación con los cambios que pueden introducirse durante la segunda "vuelta" del trámite de los actos legislativos, la Corte ha determinado, que no pueden ser considerados cambios esenciales al proyecto, aquellos que no tienen un contenido temático específico que permita diferenciarlas del resto del inciso, pues se introducen con el fin de precisar o delimitar el alcance de las decisiones adoptadas en el primer período, y por lo tanto, tampoco puede predicarse respecto de éstos cambios, ausencia de publicación entre las dos vueltas;²²⁹ tampoco aquellos que simplemente reafirman las consecuencias de una decisión ya adoptada en primera vuelta;²³⁰ ni pueden considerarse modificaciones esenciales, aquellas que fijaron pautas concretas, cuya conveniencia no corresponde evaluar a la Corte, pues derivaron de una discusión que estuvo siempre presente desde el mismo momento en que se puso en consideración del Congreso de la República la enmienda.²³¹

También ha considerado la Corte, que podrán hacerse modificaciones a los proyectos durante la segunda "vuelta", siempre y cuando no alteran la esencia de lo aprobado en la primera, si guarden relación de conexidad inmediata y evidente con las decisiones adoptadas a lo largo de todas las etapas del trámite legislativo, y tengan una función instrumental necesaria, aunque sean separables los contenidos normativos respectivos,²³² así como, "... si se mantiene esa relación de conexidad, en la medida en que la iniciativa sobre la cual se producen las modificaciones ha sido debatida desde el principio, no obstante las variaciones de contenido que haya podido tener a lo largo del trámite legislativo, no puede decirse que si hay textos que no hayan hecho el tránsito por los ocho debates resulta vulnerado el principio de consecutividad."²³³

Ha concluido la Corte, que "...como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las palabras, o en la redacción. Tales cambios

puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc. Adicionalmente a las modificaciones meramente formales, también resulta constitucionalmente admisible que el texto de un proyecto cambie en su contenido normativo a lo largo de todo el debate legislativo, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado. Y por tales debe entenderse aquellos cambios, en tal medida significativos, que no permita afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyen verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en primera vuelta.²³⁴

Por lo tanto, "...el análisis sobre la constitucionalidad de las expresiones normativas acusadas estará orientado a establecer si las diferencias que el texto definitivo presenta respecto del proyecto original, responden a la introducción de temas nuevos no considerados en el primer periodo o implican modificaciones que afectan el contenido esencial de lo aprobado inicialmente, o si, por el contrario, son alteraciones que obran sobre iniciativas previamente aprobadas, sin alterarlas de manera esencial."²³⁵

En resumen, según la sentencia citada, sobre este punto de la inclusión de artículos nuevos en la segunda vuelta la jurisprudencia de la Corte ha precisado, entre otras, las siguientes reglas: i) el tema debe haber sido debatido y votado durante los debates correspondientes; ii) en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y (iii) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad material con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.

5.3.3. El inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005 cumplió con los 8 debates reglamentarios y, por lo tanto, respetó el principio de consecutividad.

Como se advirtió, el demandante considera que el trámite que surtió el inciso sexto del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005²³⁶ no respetó el principio de consecutividad. Tanto los que intervinieron en el proceso como la Procuraduría General de la Nación consideran que dicho cargo no debe prosperar ya que el trámite que surtió el inciso sexto del artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2005 cumplió con el principio de consecutividad.

El recuento realizado en el acápite 5.3.1 de esta providencia hace énfasis en el trámite específico de dicho inciso, los cambios que sufrió y el tema dentro del cual se inscribe la norma en él consagrada. De acuerdo a este recuento, el tema abordado en el inciso estuvo presente desde que se radicó la iniciativa del Gobierno y cumplió con los ocho debates reglamentarios que establece el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el principio de consecutividad. El tema del monto de las pensiones, específicamente el de los factores de liquidación de la pensión con miras a privilegiar criterios objetivos frente a los parámetros subjetivos asociados al concepto de mínimo vital cualitativo, fue discutido y puesto a consideración de los congresistas durante toda la primera vuelta, en un principio de manera general y luego vinculado específicamente al mínimo vital.

La evolución del texto muestra como en la concepción y el diseño del Acto Legislativo 01 de 2005 durante la primera vuelta estuvo presente el tema de los factores a tener en cuenta para la liquidación de la pensión así como de su incidencia en el monto de la pensión, en especial respecto de su relevancia a la luz del concepto de mínimo vital pensional. Y también estuvo presente la definición de los límites mínimos que deberían ser respetados al momento de determinar el monto de las pensiones. En la segunda vuelta se partió de esa base para reunir en un mismo texto los factores a tener en cuenta para la liquidación de las pensiones con sujeción a la ley y establecer el monto mínimo de las pensiones, a lo que se añadió la salvedad de que para ciertos casos especiales, que serían determinados por la ley, era posible la concesión de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo.

De acuerdo a lo anterior, la Corte concluye que a lo largo de las dos vueltas durante el trámite del inciso 6 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, si bien hubo cambios, el tema por él regulado, sí fue objeto de debate y votación en los ocho debates, por lo que no se vulneró el principio de consecutividad. Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del inciso 6 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 por el cargo estudiado.

5.3.4. Durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005 se cumplió con los debates y la aprobación por parte de las Plenarias de la Cámara y el Senado, en primera y segunda vuelta, de los textos acordados por las respectivas comisiones de conciliación.

El demandante considera que durante las sesiones correspondientes a la etapa conciliación de los textos aprobados en las cámaras, tanto en la primera como segunda vuelta del Acto legislativo 01 de 2005, se omitió el respectivo debate, vulnerándose así el artículo 161 de la Constitución. La Corte encuentra que durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005 se cumplió con los debates y la aprobación por parte de las Plenarias de la Cámara y el Senado, en primera y segunda vuelta, de los textos propuestos por las respectivas comisiones de conciliación.

En lo que respecta a la primera vuelta, cabe resaltar lo siguiente. La Gaceta 51 de 2005 contiene el Acta 155 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en donde se puso a consideración el texto conciliado y éste fue debatido y votado positivamente.²³⁷ En el debate se hizo referencia a los derechos adquiridos en lo relativo a las pensiones, y a cómo la adquisición de la pensión de invalidez o sobrevivencia quedaba sujeta a lo que estableciera la ley. También se aludió a la sostenibilidad financiera del régimen de transición y su fecha límite y, finalmente, se dejó constancia de varios votos negativos. Así mismo, se encuentra en la Gaceta 36 de 2005 el Informe de Conciliación al proyecto y el Acta de conciliación aprobada por la Plenaria del Senado.²³⁸ En el debate se hizo referencia específica a las fechas límites del régimen de transición, al tope de las pensiones y se dejó constancia de los votos negativos.

De acuerdo a lo anterior la Corte verifica que en efecto el texto conciliado durante la primera vuelta del Acto Legislativo 01 de 2005 fue presentado a la Plenaria de la Cámara de Representantes y a la Plenaria del Senado en donde fue debatido y votado de manera positiva.

En lo que respecta a la conciliación en la segunda vuelta, cabe destacar lo siguiente. En la Gaceta del Congreso 505 se consigna el Acta 184 del 20 de junio de 2005 donde se registra el debate y votación por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes del texto conciliado en la segunda vuelta.²³⁹ En la discusión, se hizo referencia específicamente a la eliminación de la mesada 14, la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la

prohibición de que existan pensiones por encima de 25 salarios mínimos. Finalmente, se dejó una constancia del partido liberal. En la Gaceta 522 del 12 de agosto de 2005 se encuentra el Acta de la sesión Plenaria del Senado del 20 de junio de 2005 en donde se debatió y votó el texto conciliado del Acto Legislativo demandado.²⁴⁰ En el debate se explicó la adopción de cada uno de los incisos. Así mismo, se hizo referencia a la mesada 14 pensional, a la vigencia del tope de 25 salarios mínimos, a los derechos adquiridos, a los factores para liquidar las pensiones, al procedimiento para la revisión de las pensiones y a la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Finalmente, se dejó constancia de varios votos negativos. Por lo tanto, el cargo presentado por el actor en el sentido de que el texto conciliado en la primera vuelta y en la segunda vuelta no fue debatido por las Plenarias de cada Cámara no prospera.

6.1. Inexistencia de un vicio en el trámite por la expedición por parte del Presidente de la República de un decreto de corrección de yerros que enmendó el título del acto legislativo acusado.

El demandante considera que se han vulnerado los artículos 374 y 375 de la Constitución ya que “el Presidente de la República no tiene la facultad constitucional ni legal para corregir los yerros caligráficos o tipográficos de los actos legislativos porque el artículo 45 de la Ley 4 de 1913 radica en cabeza de los respectivos funcionarios que ordenaron la publicación de la ley esta facultad,”²⁴¹ y el Presidente, mediante Decreto 2576 del 27 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial 45984 del 29 de julio de 2005 corrigió los errores mecanográficos que contenía el título del Acto Legislativo.²⁴²

Por lo tanto, el cargo del demandante hace alusión a un vicio de trámite por la expedición de un decreto de corrección de yerros en el título del Acto Legislativo 01 de 2005. El demandante no plantea un cargo respecto de la sanción o promulgación de dicho acto, por lo que Corte se limitará a lo esbozado por éste.

El artículo 241 de la Constitución establece la competencia de la Corte Constitucional para conocer de demandas por vicios de trámite en la formación de los actos legislativos, como se recordó en el acápite 3 de esta providencia. El cargo presentado por el actor recae sobre el Acto Legislativo mismo, aunque se refiere a la expedición de un decreto de corrección de yerros, sobre el cual la Corte no tiene competencia salvo en circunstancias excepcionales.²⁴³ La Corte se circunscribirá en este caso a juzgar el acto legislativo acusado

por el vicio alegado.

La Constitución ha establecido que durante el trámite de los actos legislativos el gobierno tiene el deber de publicar mediante decreto, y en el diario oficial, el texto definitivo aprobado en la primera vuelta.²⁴⁴ Así mismo, al Presidente no le compete sancionar y objetar el proyecto de Acto Legislativo.²⁴⁵ La voluntad del Congreso como reformador de la Constitución se forma de manera autónoma sin que se requiera la concurrencia de la voluntad del Ejecutivo. La sentencia C-208 de 2005²⁴⁶ señaló al respecto:

El artículo 157-4 de la Constitución, exige que para que un proyecto sea ley debe haber obtenido la sanción del Gobierno. Esta posibilidad no se da en el caso de los actos legislativos pues el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.²⁴⁷

En cuanto a las facultades para expedir decretos de corrección de yerros el artículo 1 de la Ley 45 de 1913 establece que corresponde a los respectivos funcionarios enmendar los errores caligráficos o tipográficos en el texto de una norma, cuando no quede duda de la voluntad del Congreso.²⁴⁸ Así mismo, se ha dicho que la expedición de decretos de corrección de yerros es una función administrativa y ordinaria del Presidente de la República en el ámbito de la promulgación de las leyes.²⁴⁹

El decreto de corrección de yerros expedido por el Presidente enmienda un error mecanográfico en la redacción del título del Acto Legislativo 01 de 2005 y en nada altera la voluntad del Congreso. Así, en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005 se publicó el Acto Legislativo 01 de 2005 con un error en el título:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01

22/07/2005

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

(Segunda Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Posteriormente, en el Diario oficial 45.984 del 29 de julio de 2005 se publicó el Decreto 2576 de 2005 “por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. El decreto, se limitó a corregir un error en título y respetó el texto exacto del Acto Legislativo 01 de 2005:

DECRETA:

Artículo 1º. Corríjase el título del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual quedará así:

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005

“por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Artículo 2º. Publíquese en el Diario Oficial el Acto Legislativo 01 del 2005 con la corrección que se establece en el presente decreto.

Artículo 3º. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de julio de 2005.

La corrección consistió en a) suprimir la expresión “proyecto de”, habida cuenta de que la reforma ya había sido aprobada por el Congreso en las dos vueltas exigidas por la Constitución y, por lo tanto, ya era Acto Legislativo, no proyecto de acto legislativo; b) suprimir la fecha 22/07/2005 y c) suprimir la expresión “segunda vuelta”.

La corrección hizo que el título de la norma reflejara lo que había sucedido en el trámite en el Congreso, es decir, que se trataba de un acto que había finalizado su trámite de conformidad con la voluntad del Congreso. Por lo tanto, el yerro consistía en un error mecanográfico que calificaba de una forma manifiestamente incorrecta el Acto. El título -“por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”- corresponde a una mera identificación del artículo de la Constitución adicionado y fue el aprobado en las dos vueltas por el Congreso.

La corrección del yerro respeta la voluntad expresa del Congreso y apunta a asegurar que

dicha voluntad, definitiva en razón de la conclusión de la formación del Acto Legislativo, no sea calificada con palabras que le darían un carácter provisional, contraevidente y adverso a lo efectivamente decidido por el reformador de la Constitución.

Por lo tanto, se declarará la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2005 por el cargo estudiado.

I. DECISION

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.- Declararse INHIBIDA para conocer de los cargos relativos a la sustitución de la Constitución formulados contra el Acto Legislativo 01 de 2005, por ineptitud de la demanda.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con los cargos analizados atinentes a vicios de procedimiento en su formación.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-178 DE 2007

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-
Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6264

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No.01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Demandantes: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

En la parte resolutive de este fallo la Sala Plena se declaró inhibida para conocer de los cargos relativos a la sustitución de la Constitución formulados contra el Acto Legislativo 01 de 2005 por ineptitud sustancial de la demanda, y declaró exequible la reforma constitucional en relación con las acusaciones analizadas atinentes a vicios en el procedimiento de su formación.

Si bien comparto la decisión adoptada considero necesario aclarar mi voto en lo que se refiere a la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas sobre pretendidos vicios de competencia en que incurra el Congreso en la aprobación de un acto legislativo y para realizar el así denominado “control de sustitución de la Constitución”, pues estas figuras implican realmente un control material de las reformas constitucionales, como he sostenido en ocasiones anteriores, especialmente en el salvamento de voto a la sentencia C-1040 de 2005, por lo tanto esta modalidad de examen también escapa del ámbito de competencias de esta Corporación.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Configuración (Salvamento de voto)

REFERENDO-Efectos (Salvamento de voto)

DECRETO DE CORRECCION DE YERROS (Salvamento de voto)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque demanda cumple requisitos para suscitar decisión de fondo (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-6264

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, reiterando para ello mi posición jurídica sostenida en repetidas oportunidades frente al estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005250, con fundamento en las siguientes razones:

1. En primer término, considero que es necesario un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte, por cuanto en mi concepto, el Acto Legislativo 01 de 2005 no solamente reforma la Constitución sino que a mi juicio la sustituye, razón por la cual he sostenido que este acto reformativo traspasó claramente los límites de reforma a la Constitución.
2. Adicionalmente, sostengo que en relación con el referendo hubo un pronunciamiento del pueblo, en el sentido de que al no haber acudido a las urnas, el pueblo votó para que esa norma no formara parte del ordenamiento jurídico. A mi juicio, un órgano constituido no puede ir en contra de dicha voluntad soberana.
3. Igualmente, considero que se están violando tratados internacionales que consagran el derecho de asociación sindical, del cual hacen parte, en mi concepto, tanto la negociación colectiva en materia laboral como pensional.
4. De otra parte, es de observar que si en el fondo se considera que la sustitución de la Constitución implica un control material, hay motivos adicionales de inconstitucionalidad, como el de la usurpación del Presidente de la República de una competencia del Congreso, pues en mi concepto al Ejecutivo no le corresponde sancionar y promulgar y menos aún objetar un acto legislativo que sólo requiere de publicación. También considero que el

decreto de yerros configura otra usurpación del poder constituyente.

5. Finalmente, en mi criterio, la demanda de inconstitucionalidad presentada en esta oportunidad en contra del Acto Legislativo 01 del 2005 sí cumplía con las condiciones para entrar a estudiar de fondo el cargo por vicio de competencia del Congreso. Razón por la cual no comparto la inhibición de esta Corporación. Adicionalmente, me aparto de la decisión de exequibilidad respecto de algunos de los vicios de forma alegados por el actor, que considero daban lugar a declarar la inexequibilidad.

Por las razones expuestas, salvo mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

. ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-178/07

Referencia: Expediente D-6264.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”

Magistrado Ponente: Manuel

JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Aun cuando comparto la decisión tomada por la Corte en la parte resolutive de la sentencia C-153 de 2007, en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, me aparto de las consideraciones expuestas por la mayoría sobre la competencia de esta corporación para conocer de

demandas por sustitución de la Constitución, cuya ineptitud formal dio lugar en este caso a la referida inhibición, pues considero que este Alto Tribunal no está facultado constitucionalmente para conocer de esa clase de acciones.

En mi opinión la Corte Constitucional no puede examinar, como presupuesto del análisis de constitucionalidad de un acto legislativo, si el Congreso de la República era o no competente para expedir una enmienda al ordenamiento superior, dependiendo de la materia de la cual ella trata, pues en relación con los actos reformativos de la Constitución, ésta únicamente faculta para decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos, solo por vicios de procedimiento en su formación.

Ciertamente, parecería innecesario mencionar que el texto constitucional que fija las competencias de esta Corte (art. 241, en su encabezado y el numeral 1º, para el caso), es absolutamente claro en su sentido y alcance, al punto de resultar inaceptable cualquier interpretación que de él quiera hacerse, más aun si conduce a la ampliación de su contenido literal.

En efecto, la citada preceptiva comienza por establecer que “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo” (no está en negrilla en el texto original).

Luego, el numeral 1º de la misma norma, que fija como la primera de tales competencias la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra los actos reformativos de la Constitución, advierte con absolutas claridad y precisión, en su parte final, que dicha competencia se extiende sólo a lo relacionado con “vicios de procedimiento en su formación” (no está en negrilla en el texto original).

Como puede apreciarse, la norma es diáfana en su encabezado -estrictos y precisos términos de este artículo-, y usa expresiones de tal contundencia, que erradica cualquier espacio a la duda, estableciendo taxativas atribuciones a la Corte, tal como lo son en un Estado de derecho todas las competencias de los órganos constituidos.

Pero por si esto fuera poco, el numeral 1º, que trata sobre el tema del control de los actos legislativos, utiliza el adverbio sólo para significar, sin duda alguna, le exclusión de cualquier otra atribución diferente a la allí establecida (vicios de procedimiento en su formación).

Con arreglo a estas preceptivas, es evidente que la Corte Constitucional no puede asumir su misión de velar por la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución como una obligación de resultado, que la habilite para hacer lo que en su criterio sea necesario para ampliar su poder, desbordando la estricta cobertura de dicha misión.

No, por cuanto si bien es cierto que el constituyente de 1991 le encomendó de manera exclusiva esta delicada e importante labor, no es menos cierto que simultáneamente le asignó las funciones que, a su juicio, eran necesarias y suficientes para cumplirla, siéndole vedado a la Corte, como poder constituido que es, ampliar dichas atribuciones so pretexto de cumplir en mejor forma la función que le fue constitucionalmente asignada.

De otra parte, la posibilidad de adelantar un control constitucional de los actos legislativos que comprenda también el análisis previo de la competencia, supone, en su ejercicio, que en la Constitución se encuentren señalados, con antelación, y en forma explícita, los límites materiales que no pueden ser desbordados por el órgano reformador.

Al revisar la historia de nuestro constitucionalismo se observa que cuando quiera que el constituyente ha querido establecer límites competenciales al Congreso como órgano reformador, éstos han sido expresamente fijados en el texto constitucional. Así, por mencionar dos ejemplos, el artículo 190 de la Constitución de la República de Colombia de 1821, establecía en forma explícita que la enmienda constitucional hecha por el Congreso en ningún momento podría alterar la bases contenidas en la Sección 1ª del Título I, y en la 2ª del Título II; así mismo, la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832 en su artículo 218 disponía que el poder de reforma del Congreso no se podía extender nunca a los artículos atinentes a la forma de gobierno.

Ahora bien, existiendo en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, tanto legislativa como de reforma a la Constitución Política (artículos 150 y 374 respectivamente), la misma Constitución no señala taxativamente los límites de contenido a los cuales está sometido dicho poder de reforma en cabeza del Congreso. Y ello es así, por una razón fundamental: en materia de competencia el principio universal es la consagración de reglas claras y expresas, descartando la analogía o las fórmulas implícitas, como garantía de que las actuaciones de las autoridades se ceñirán al debido proceso y al principio de legalidad.

Fecha ut supra

1 La demanda fue repartida el 26 de abril de 2006 de acuerdo a lo establecido por la Sala Plena en sesión del 24 de abril de 2006

2 Esta es la única Gaceta del Congreso anexada al expediente relativa a la votación del proyecto que culminó con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005, durante el segundo período legislativo.

3 Consejo Nacional Electoral, Resolución 001 de 2004, Artículo Tercero. Declarar no aprobados, por no reunir los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 378 de la Constitución Política, los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del proyecto de reforma a la Constitución sometido a referendo mediante el artículo 1° de la Ley 796 de 2003.

4 Folio 36, C.1.

5 Folio 158, C.1.

6 Folio 158, C.1. “En el caso concreto del accionante, consideramos pertinente indicar que los temas tratados en sus intervenciones fueron incluidos en las ponencias en forma general y, en particular, se incluyó precisamente en la ponencia para primer debate de la reforma que nos ocupa su primera intervención en los siguientes términos: Elson Rafael Rodríguez Beltrán: Hace observaciones al proyecto, recordando las sentencia de la Corte sobre el respeto de los regímenes de transición. Así mismo expresa que el proyecto desconoce convenios internacionales sobre negociación colectiva. Explica también que el desequilibrio del sistema se debe a los cambios en la contratación laboral, la informalidad, desempleo, subempleo, etc. Se manifestó sobre la deuda pensional del Estado con el ISS, aclarando que los recursos que anualmente el Estado debe trasladarle es precisamente consecuencia de ese incumplimiento. Expresa también que el estado no debe asumir la garantía de pensión mínima de los Fondos Privados de Pensiones. Solicita que se archive el proyecto o en su defecto que se devuelva al Gobierno Nacional para que sea debatido y concertado en la Comisión de Concertación ordenada por el artículo 56 de la Constitución Política; también

pide escuchar la opinión de la OIT y la ONU sobre el tema y verificar si el texto cumple con los tratados internacionales firmados por Colombia. Solicita además que se fortalezca el Régimen de Prima Media y que se mantengan los regímenes especiales y exceptuados. Finalmente pide someter a referendo este proyecto de reforma.” (Gaceta 596 del 6 de octubre de 2004, página 5).

7 Folios 158-159, C.1.

8 Folio 159, C.1.

9 Folio 161, C.1.

10 Folio 164, C.1.

11 Folio 164, C.1.

12 Folio 168, C.1.

13 Folios 168-169, C.1.

14 Folio 181, C.1.

15 Folio 185, C.1.

16 Folios 187-188, C.1. “En este orden de ideas, en el caso que se hubiese sustituido parcial o totalmente el artículo 48 Superior, lo cual además no sucedió, tampoco cabría un análisis de fondo al Acto Legislativo ahora analizado, pues en su contenido no se observa ningún elemento de la esencia, del fundamento del Estado social de derecho que no obre en otras normas de la Constitución de 1991.”

17 Folio 188, C.1.

18 Folio 189, C.1.

19 Folio 192, C.1.

20 Folios 246-248, C.1.

21 Folios 215-216, C.1.

22 Folio 217, C.1. “Las audiencias públicas en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en primera vuelta, se realizaron los días 25 de agosto, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004, y en la ponencia rendida para primer debate se consignaron las observaciones, propuestas o modificaciones planteadas, incluyendo las formuladas por el ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán, quien como demandante formula el presente cargo (Gaceta del Congreso 596 de 2004, pág. 5).”

23 Folio 219, C.1.

24 Folio 219, C.1.

25 Folio 220, C.1.

26 Folios 222-225, C.1.

27 Folios 226-228, C.1. “En cuanto a la expresión “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.”, este fue el querer final del constituyente derivado a la propuesta presentada por el gobierno, y que en primera vuelta fue aprobada estableciendo que el mínimo vital para fines de pensión es equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.

Fue la opción que se consideró apropiada, desde un punto de vista equitativo y para preservar el espíritu de la reforma constitucional de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, en cuanto a evitar pensiones que contemplaran factores de liquidación sobre los cuales no se había cotizado, especialmente las reconocidas por fallos judiciales proferidos con base en el concepto de mínimo vital y móvil para garantizar condiciones de subsistencia dignas.

La primera proposición aditiva a la sustitutiva, “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.”, es exactamente igual a la primera parte de la iniciativa aprobada en el primer período.

La segunda proposición aditiva a la sustitutiva, “Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario

mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, si bien en si misma es nueva, realmente es una adición que se ajusta a los principios de unidad de materia y de consecutividad propios del Acto Legislativo 01 de 2005 (Constitución Política, artículo 160).

Esto, en cuanto que como se aprobó la primera proposición aditiva, hacía casi imposible desde el punto de vista de la intención de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, conceder pensiones a las personas de la tercera edad que, por razones económicas, no alcanzan a cumplir con los aportes mínimos requeridos, o viven en estado de indigencia (Constitución Política, artículo 46), porque cualquier pensión, sin distingo alguno, no podía ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

En palabras del Ministro de la Protección Social, expresadas durante el debate aprobatorio del aparte normativo analizado, se indicó:

“Por lo tanto tenemos que entender que existirá un periodo largo de tiempo en el cual 4 de cada 5 trabajadores, 4 de cada 5 colombianos no van a tener la posibilidad de cumplir los requisitos para una pensión, y lo que estamos buscando en la Constitución es abrir el espacio para que podamos conjuntamente con el Congreso, en el futuro podamos construir programas especiales dedicados a lo que técnicamente se llama una pensión de sobrevivencia, que se podría identificar con otro nombre, pero técnicamente hablando, se dice pensión de sobrevivencia que es aquella que no está ligada al número de semanas cotizadas por las distintas personas.” (Gaceta del Congreso 497 de 2005).

Se trató de una adición que tiene una conexidad temática, teleológica y sistémica con el Acto Legislativo 01 de 2005 (incluido su trámite) y con la Constitución misma, en lo correspondiente a la sostenibilidad financiera, universalidad y solidaridad del Sistema Pensional, especialmente con las personas de la tercera edad que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por razones económicas.

Se puede concluir que el inciso sexto del Acto Legislativo 01 de 2005 se aviene al orden superior, en cuanto que su trámite se ajustó a los principios de consecutividad y de unidad de materia, razón por la cual se solicitará a la Corte Constitucional declarar su exequibilidad.”

28 Folio 228, C.1.

29 Folios 228-229, C.1.

31 Folio 231, C.1.

32 Folios 236-237, C.1.

33 Folio 237, C.1.

34 Folio 239, C.1.

35 Folio 241, C.1. 9.3. Sin embargo, en virtud de la garantía de los derechos políticos del accionante, subsidiariamente se revisará de fondo el asunto.

La finalidad del Acto legislativo 01 de 2005 fue la de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, para así poder garantizar los derechos correspondientes, incluidos los adquiridos. Para alcanzar el objetivo, estableció lineamientos tales como que las leyes pensionales expedidas a futuro deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas;

Para adquirir el derecho pensional se deben cumplir únicamente los requisitos de ley, sin que resulten aceptables los pactados u otorgados mediante actos administrativos; se elimina la mayoría de regímenes especiales, exceptuados y el de transición; las pensiones que se causen sólo reciben 13 mesadas pensionales al año, y no pueden causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales.

Las anteriores medidas están encaminadas a generar un marco racional para el sistema pensional que lo haga viable financieramente, en lo posible, de manera autárquica, lo que puede permitir liberar recursos presupuestales (actualmente comprometidos en virtud de la garantía estatal de los derechos pensionales) para otras inversiones públicas.

Especial mención hay que hacer en relación con la aplicación del principio de equidad para la finalidad indicada, en cuanto que para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales las personas hayan efectuado las cotizaciones; y el establecimiento de procedimientos breves de revisión de pensiones reconocidas con abuso

del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos legales o convencionales. Para apuntalar la garantía del derecho pensional se estableció que no habrá pensiones inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Muchas de las figuras indicadas son de tendencia correctiva frente a la inequidad contributiva que representaban las figuras preexistentes, tales como la mesada 14 o el reconocimiento de pensiones sin tener en cuenta su correlación con los factores de cotización (bajas cotizaciones, pensiones convencionales, reconocimientos normativos pensionales superiores a lo cotizado). El gobierno así lo entendió cuando presentó el Proyecto de acto legislativo 127 de 2004 Cámara (Gaceta del Congreso 452 de 2004).

9.4. En cuanto a la progresividad en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972), así lo establece, prescribiendo:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” (Subrayado fuera de texto).

Precisamente la reforma pensional va encaminada a garantizar la progresividad, tanto desde el punto de vista de los derechos adquiridos, especialmente de los mismos trabajadores (Constitución Política, artículo 53), como de la población en general, para lo cual el Estado diseñó un servicio público prestado mediante un sistema de financiación que requiere viabilidad y sostenibilidad.

Al respecto el Constituyente dejó abierta la posibilidad para que el legislador determine los casos en que se puedan conceder beneficios económicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión (artículos 13 y 46 ibídem).”

37 Folios 244-246, C.1.

38 Folio 256, C.1.

39 Folio 256-257, C.1.

40 En materia de solicitudes de nulidad de sentencias de constitucionalidad el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 dispone: “Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso.” Así, la Corte ha dicho que uno de los requisitos de éstas es que se interpongan antes de ejecutoriada la providencia: “La nulidad originada en la sentencia se debe alegar en forma fundamentada durante el término de notificación de la sentencia en materia de constitucionalidad, (...) (Auto del 13 de febrero de 2002 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; Auto del 20 de febrero de 2002 MP. Jaime Araujo Rentería) ya que vencido en silencio el término de ejecutoria cualquier eventual nulidad queda automáticamente saneada. Lo anterior “(...) no sólo por la carencia de legitimidad para pedirla, sino, además, por las siguientes razones: (i) en primer lugar, atendiendo el principio de seguridad jurídica y de necesidad de certeza del derecho; (ii) en segundo lugar, ante la imposibilidad presentar acción de tutela contra las providencias de tutela. Y finalmente, (iii) porque es razonable establecer un término de caducidad frente a las nulidades de tutela, si incluso esa figura aplica en las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma.” (Auto de 30 de abril de 2002; M.P. Eduardo Montealegre Lynett; A-031a de 2002).

De otra parte, en la Sentencia C-1299 de 2005 (MP: Álvaro Tafur Galvis) se declaró improcedente un recurso contra el auto admisorio de la demanda: “Mediante memorial del 23 de mayo de 2005, el ciudadano y abogado Aurelio Ignacio Cadavid López presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el Auto admisorio de la demanda. El Magistrado sustanciador, mediante Auto del 27 de mayo de 2005, i.) rechazó por improcedente tanto el recurso de reposición, como el de súplica interpuestos por el señor Aurelio Ignacio Cadavid López contra el Auto admisorio de la demanda, ii.) ordenó continuar con el trámite en cumplimiento del Auto del 16 de mayo e iii.) informó de la improcedencia de recursos contra esa decisión. Mediante escrito del 7 de junio de 2005, el ciudadano

Aurelio Ignacio Cadavid López presentó solicitud de nulidad del proceso en referencia. Frente a esta solicitud, el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 15 de junio de 2005 resolvió remitir a la Sala Plena de la Corporación el escrito referido para que resolviera lo conducente, por ser un asunto de su competencia. Posteriormente, el 24 de noviembre de 2005, el ciudadano Cadavid López presentó nuevo escrito, dirigido a la Sala Plena de la Corte y allegado por la Secretaría General al Magistrado Sustanciador, el 25 de noviembre de 2005.”

41 DIARIO OFICIAL 45.980

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

(Segunda Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

La Presidenta de la honorable Cámara de Representantes,

Zulema del Carmen Jattin Corrales.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de julio de 2005.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

43 Constitución Política. Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

(...)

44 Sentencia C181 de 2006 MP: Alfredo Beltrán Sierra.

45 De la misma manera, la Corte se pronunció sobre el Acto Legislativo 01 de 2005 en las sentencias C-337 de 2006 (MP: Clara Inés Vargas Hernández): “RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, solo por los cargos analizados, el párrafo transitorio 4, del artículo 1, del Acto Legislativo No. 01 de 2005, que dispone (...)”

Sentencia C-472 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): “RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA de conocer los cargos planteados por los demandantes contra el Párrafo 1 (parcial), Párrafo 2, Párrafos transitorios 2, 3, 4 y 6 (parcial) del artículo 1

del Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política.”

Sentencia C-740 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): “R E S U E L V E:

DECLARARSE INHIBIDA para proferir un fallo de mérito en relación con el Acto Legislativo 01 de 2005 “por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política”, por ineptitud sustancial de la demanda.”

Sentencia C-986 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA, por ineptitud de la demanda, contra los segmentos normativos impugnados del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.”

46 Sentencia C-553 de 2003 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

47 Sentencia C-551 de 2003 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

48 Ver entre otras: Sentencia C-970 de 2004 MP: Rodrigo Escobar Gil; C-971 de 2004 MP: Manuel José Espinosa; C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

49 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

50 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

51 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco

Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

52 En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten estos requisitos así:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de

constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

54 Sentencia C-1124 de 2004 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del

artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

55 Sentencia C-153 de 2007 MP: Jaime Córdoba Triviño. SV: Jaime Araujo Rentarías. AC Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto.

56 Sobre el tema también se puede consultar la sentencia C-970 de 2004 en la que la Corte concluyó que las disposiciones del Acto Legislativo por medio de las cuales se conferían facultades extraordinarias al Gobierno para que, de manera supletoria, expidiese las normas con fuerzas de ley necesarias para la puesta en marcha del sistema acusatorio introducido en la reforma, no podían tenerse como una sustitución de Constitución. También se puede revisar la sentencia C-971 de 2003 en la que se llega a la misma conclusión en relación con la habilitación contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 para que el Presidente de la República, si oportunamente lo hiciere el Congreso, adoptase mediante decreto con fuerza de ley las normas electorales que desarrollen el artículo 109 constitucional sobre financiación de partidos y campañas políticas antes de la realización de las elecciones departamentales y municipales subsiguientes a la reforma.

57 Sentencia, C-1124 de 2004, C-181 de 2006 y C-472 de 2006.

58 Sentencia C-153 de 2007 MP: Jaime Córdoba Triviño. SV: Jaime Araujo Rentarías. AC Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto.

59 Folio 43, C.1.

60 Folio 48, C.1.

61 Folio 48, C.1. En la demanda se indica la vulneración del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 8 y 9 del protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derecho económicos, sociales y culturales, los artículos 1-27 del Código Iberoamericano de Seguridad Social aprobado mediante Ley 516 de 1999, que son las normas que establecen el principio de progresividad del derecho a la seguridad social.

62 Folio 40, C.1. “Subsisten en nuestro país las normas de los Convenios Internacionales del Trabajo 98 y 154 que garantizan y fomentan la negociación colectiva que obligan a Colombia en el ámbito internacional de conformidad con la Convención de Viena sobre el derecho de

los tratados y que prevalecen en el orden interno y las establecidas en el acto legislativo demandado que limitan o restringen el derecho a la negociación colectiva en lo relacionado con la seguridad social.”

(...)

Los Convenios Internacionales del Trabajo 87 y 151 también son vulnerados por el Acto Legislativo demandado porque al limitar el derecho a la negociación colectiva se está restringiendo el derecho de asociación sindical, derechos fundamentales garantizados por Convenios de la OIT que están íntimamente ligados.”

63 Folio 51, C.1.

64 Folio 52, C.1.

65 Folio 53, C.1.

66 En el mismo sentido se pronunció la Sentencia C-153 de 2007 (MP: Jaime Córdoba Triviño. SV: Jaime Araujo Rentería. AC Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto, en donde se planteaba un cargo similar respecto del Acto legislativo 01 de 2005. Se dijo: “12. Señala el demandante que cuando el Estado colombiano decide incumplir un tratado internacional al cual se encuentra vinculado, está obligado a comunicar internacionalmente su decisión de no cumplir en adelante con las obligaciones contraídas en dicho tratado. Consideran que la reforma constitucional parcialmente demandada vulnera lo dispuesto en los Convenios 87, 98, 152 y 154 de la OIT. En consecuencia encuentra que la obligación del Estado era la de denunciar tales tratados en los términos en que los Convenios en mención lo indican.

13. Ahora bien, para los demandantes la referida obligación no es sólo una obligación internacional. En su criterio, la obligación de denunciar un tratado, antes de expedir una norma doméstica que lo vulnere, es también una obligación nacional cuya satisfacción se convierte en un requisito del procedimiento interno de expedición de la norma. En otras palabras, consideran que si antes de expedir la disposición que vulnera el tratado el Estado no ha adelantado el trámite de la denuncia, se ha vulnerado un requisito del trámite legislativo y la norma debe ser declarada inconstitucional. (...)

En consecuencia, los demandantes consideran que antes de que el Gobierno ordenara la

publicación del Acto Legislativo demandado, debió adelantar el trámite de denuncia de los Convenios de la OIT ya mencionados. No obstante, el acto legislativo, conforme a su artículo 2, comenzó a regir a partir de su publicación. Por consiguiente, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los apartes demandados por haber sido expedidos sin adelantar el trámite de denuncia de los tratados incumplidos. (...)

18. En los términos de la jurisprudencia anterior, resulta claro que la denuncia de un tratado internacional no es un trámite exigido por el Título XIII de la Carta ni por las normas legales aplicables a los procesos de formación constitucional, pues este trámite no se relaciona directa ni indirectamente con los requisitos previstos en el Título XIII de la Carta para la adopción de actos legislativos.

(...)

20. En suma, en el segundo cargo formulado no se indica claramente cual es la norma constitucional vulnerada con el trámite constituyente. Tampoco se aportan razones suficientes para entender que las normas sobre denuncia de los tratados internacionales hacen parte del procedimiento legislativo o constituyente. La demanda tampoco demuestra la existencia de la laguna legislativa que haga necesaria la aplicación de las normas sobre denuncia de los tratados, ni indica porque las disposiciones presuntamente aplicables son necesarias para garantizar alguno de los principios orientadores del trámite legislativo o alguno de los requisitos consagrados en el Título XIII de la Carta.

En virtud de lo anterior, la Corte no puede menos que constatar que, respecto del segundo cargo, la demanda incumple uno de los requisitos esenciales de que trata el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pues no especifica cuales son las normas constitucionales presuntamente vulneradas. En esa medida la Corte debe entender que, en el punto estudiado, la demanda carece de uno de los requisitos esenciales para dar lugar a un pronunciamiento de fondo. Por tanto, debe declararse inhibida para fallar respecto del segundo cargo formulado.”

67 Folio 70, C.1.

68 Folio 70, C.1. Es lo que ha venido sucediendo con los actos legislativos desde 1993. El análisis de la Corte Constitucional no puede mirar de manera aislada el Acto Legislativo 01 de

2005 demandado para verificar si con ese acto legislativo se derogó, sustituyó o subvirtió la Constitución Política sino que debe examinar en conjunto los diferentes actos legislativos que se han aprobado incluido el demandado porque las 22 enmiendas han generado una sustitución de la carta Política original y un desmonte del Estado Social de Derecho colombiano que se encuentra en formación.

Si se compara la Constitución original de 1991 con la vigente después de 22 reformas, se puede concluir que no es la misma.

69 Folio 71, C.1.

70 Folio 71, C.1.

71 Folios 28-30, C.1. “El pueblo colombiano no aprobó el numeral 8 del artículo 1 de la ley 796 sometido a su consideración y por lo mismo, el Congreso de la República no tiene competencia para pronunciarse sobre un asunto que el constituyente primario decidió en votación, porque no transcurrieron mas de dos años entre el referendo y la expedición del acto legislativo demandado. Tampoco el Congreso de la República para aprobar el proyecto de acto legislativo en la primera vuelta, tomó la decisión por mayoría absoluta de sus miembros como lo ordena el artículo 46 de la ley 134 de 1994.

Si el Congreso de la República no podía aprobar las normas del acto legislativo demandado por no haber transcurrido el tiempo establecido en la ley 134, es decir, dos años entre la fecha del referendo y la fecha de promulgación del acto legislativo demandado o habiéndolo aprobado dentro de ese término pero sin las mayorías absolutas requeridas en la primera vuelta como lo ordena el artículo 46 de la ley estatutaria 134, el acto legislativo demandado adolece de un vicio en su trámite, de un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo reformador que genera su inconstitucionalidad, al desconocer la manifestación del constituyente primario expresada en la votación popular del 27 de octubre de 2007.

Por tanto, el Congreso de la República quien actuó como constituyente secundario al expedir el acto legislativo demandado, carecía de competencia para expedir el acto reformador de la Carta política demandado, al no cumplir con los requisitos de trámite exigidos en el artículo 46 de la ley 134 de 1994 generándose un vicio de procedimiento que conlleva su inconstitucionalidad.”

72 Folios 24-28, C.1.

73 Constitución Política. ARTICULO 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

74 Ley 796 de 2003. “A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiriera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.”

75 Acto Legislativo 01 de 2005. “Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.”

76 Acto Legislativo 01 de 2005. “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.”

77 Ley 796 de 2003. “Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.”

78 Acto Legislativo 01 de 2005. “Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

(...)

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo

allí establecido.”

79 Ley 796 de 2003. “La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.”

80 Sentencia C-1121 de 2004 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

81 C.P., artículos 155 y 375.

82 C.P., artículo 170.

83 C.P., artículo 376 inciso 2.

84 C.P., artículo 377.

85 En la sentencia C-1121 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) se hizo un recuento sobre la determinación de la Registraduría Nacional sobre dicha cifra: “El Consejo Nacional Electoral, mediante resolución núm. 5315 del 23 de septiembre de 2003 dictó las “normas sobre el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003”, en cuyo artículo primero se dispuso lo siguiente:

“Conformación del censo electoral para el referendo. El censo electoral para la votación del referendo convocado para el 25 de octubre de 2003, será el que suministre la Registraduría Nacional del Estado Civil, consolidado a 24 de octubre de 2003. En esa fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil informará y publicará en el Diario Oficial el número de ciudadanos que conforman el censo electoral y, en consecuencia, el número de sufragantes que deben concurrir a la votación para que el referendo cumpla con los requisitos señalados en el artículo 378 de la Constitución Política”.

En cumplimiento de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió la siguiente certificación que fue publicada en el Diario Oficial núm. 45.350, p. 21, del 24 de octubre de 2003:

“Registraduría Nacional del Estado Civil.

CERTIFICACIONES

La Registraduría Nacional del Estado Civil,

CERTIFICA QUE:

El Censo Nacional Electoral, a la fecha asciende a 25.069.773 ciudadanos, aptos para ejercer el derecho al sufragio.

Para que el Referendo Constitucional convocado mediante la Ley 769 de 2003 cumpla con los requisitos señalados por el artículo 378 de la Constitución Política, deben sufragar más de 6.267.443 ciudadanos.

Se expide en Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre de 2003, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 1° de la Resolución número 5315 del 23 de septiembre de 2003, proferida por el Consejo Nacional Electoral.

La Registradora Nacional del Estado Civil,

Alma Beatriz Rengifo López.

Ese mismo día, el Consejo Nacional Electoral profirió la resolución núm. 5856 “por la cual se establece el umbral de participación y el número de votos mínimos que debe obtener cada una de las preguntas del referendo a celebrarse el 25 de octubre de 2003 para su aprobación”, la cual apareció publicada en el Diario Oficial núm. 45.353, p. 10, del 27 de octubre de 2003, y en cuyo artículo tercero se dispuso:

“Una vez obtenido el umbral de participación a que se refiere el artículo anterior, por cada una de las preguntas, se considerarán aprobadas aquellas que hayan obtenido al menos 3.133.723 votos por el sí.”

Posteriormente, esa misma autoridad pública profirió la resolución núm. 001 del 2 de enero de 2004 “Por la cual se declara el resultado del referendo constitucional, de iniciativa gubernamental, convocado mediante Ley 796 de 2003, cuya votación se realizó el 25 de octubre de 2003”, en cuya parte resolutive se declaran los resultados de la votación del referendo constitucional, realizado el 25 de octubre de 2003; se declara aprobada, por vía de referendo, la reforma al artículo 122 de la Constitución y no aprobadas, por no reunir los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 378 de la Carta Política, los numerales 2,

3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del “proyecto de reforma a la Constitución sometido a referendo mediante el artículo 1 de la Ley 796 de 2003”, así como comunicarle al Presidente de la República la declaración de los resultados.”

86 El texto presentado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social con la respectiva exposición de motivos el 20 de julio de 2004 es el siguiente: “Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafo al artículo 48 de la Constitución Política :

Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras deberá procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de cotización y las demás condiciones que señale la ley. Salvo lo dispuesto en el párrafo transitorio, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, con excepción del aplicable a la fuerza pública, ni pensiones obligatorias superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Las personas a las que se les reconozca pensión a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Parágrafo transitorio. Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente convenido del pacto, convención o acuerdo y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre de 2007. La vigencia de los regímenes pensionales especiales o exceptuados expirará el 31 de diciembre del año 2007. No obstante lo anterior, el régimen especial del Presidente de la República expirará a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo. En todo caso se respetarán los derechos legalmente adquiridos.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.”

87 El texto presentado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social con la respectiva exposición de motivos el 19 de agosto de 2004 es el siguiente: “Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos al artículo 48 de la Constitución Política:

Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras deberá procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de cotización y las demás condiciones que señale la ley. Salvo lo dispuesto en el último inciso del presente acto, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, con excepción del aplicable a la fuerza pública, ni pensiones obligatorias superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Las personas a las que se les reconozca pensión a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente convenido del pacto, convención o acuerdo y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre del año 2007. La vigencia de los regímenes pensionales de transición, los especiales, los exceptuados así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las reglas generales de la Ley 100 de 1993 y sus reformas expirará el 31 de diciembre del año 2007. No obstante lo anterior, el régimen especial del Presidente de la República expirará a partir de la vigencia

del presente acto legislativo.

No hay derechos adquiridos a la inmutabilidad de la ley. El legislador podrá siempre modificar el régimen pensional sin que deba respetar expectativas, pero no podrá desconocer derechos adquiridos, esto es aquellos que se tienen por haberse cumplido los supuestos de hecho previstos en la norma vigente antes de la expedición de la nueva ley, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero de la presente reforma constitucional.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.”

88 Esta ponencia corresponde a la ponencia mayoritaria para primer debate.

89 Gaceta del Congreso 593, 5 de octubre de 2004. “En ellas contamos con la participación de empresarios, gremios, congresistas, políticos, académicos, sindicalistas y representantes de diversas asociaciones de trabajadores, de estudiantes y pensionados y demás ciudadanos. En estas exposiciones se analizaron profundamente aspectos tales como la importancia de respetar los derechos adquiridos, la equidad en el Régimen Pensional, la necesidad de incluir el principio de sostenibilidad financiera del mismo, así como tener en consideración convenios internacionales suscritos por Colombia que se refieran a esos temas y la facultad del legislador para regular aspectos, el respeto por el mínimo vital como criterio para definir el valor de las pensiones, la posibilidad de modificar el Régimen de Transición y el costo que este representa para el país. Temas estos que desarrollaremos en el numeral 2 de esta ponencia.

(...)

Teniendo en cuenta que quienes participaron en las audiencias públicas ya mencionadas, insistieron en la importancia de asegurar el sostenimiento del Sistema hacia el futuro, estimamos necesario incluir el principio de sostenibilidad financiera en el proyecto de acto legislativo.

(...)

La mayoría de los participantes en las audiencias públicas se refirieron a este tema, tanto para sostener su permanencia como para propender a su eliminación. Nosotros hemos valorado ambas posiciones, estimando que la igualdad y la equidad exigen su eliminación,

sin menoscabo en todo caso de las expectativas legítimas de quienes se encuentran cercanos a adquirir el beneficio pensional.

(...)

En tal sentido se pronunciaron algunos de los participantes en las audiencias públicas, tanto asegurando la necesidad de limitar este derecho, como señalando la inconveniencia de hacerlo. Esto último aduciendo que tal limitación escapa a la competencia del legislador, aún tratándose de un acto legislativo, pues su vigencia deriva del denominado bloque de constitucionalidad, producto de las negociaciones y acuerdos internacionales, particularmente los Convenios números 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

(...)

En adición a lo anterior, debe precisarse que durante las audiencias públicas se manifestó una gran preocupación por la definición constitucional que se propone permitir solamente trece mesadas al año, bajo el entendido de que aquellas personas que gozan del privilegio de la pensión de gracia, cuentan con veintiséis mesadas. Este argumento no puede ser atendido, pues para nosotros resulta evidente que el número de mesadas se refiere a cada pensión individualmente considerada, por lo cual cada una de ellas continuaría con las trece mesadas aludidas, sin que quepa por ningún motivo la suma de mesadas propias de pensiones diferentes.”

90 Este informe corresponde a la ponencia minoritaria presentada para el primer debate.

91 Gaceta del Congreso 596, 5 de octubre de 2004. “4. Audiencias públicas sobre el proyecto.

Para proceder al estudio del Proyecto del Acto Legislativo, la Comisión Primera Constitucional de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencias públicas, que se celebraron los días 25 de agosto, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004.

Para participar en estas audiencias se inscribieron más de doscientos (200) ciudadanos que manifestaron sus distintas posiciones y comentarios sobre el tema pensional. A continuación citamos algunos de muchos comentarios sobre el proyecto, que se manifestaron no solo en la

audiencia, sino también a través de documentos radicados en la comisión:

-Elson Rafael Rodríguez Beltrán: hace observaciones al Proyecto, recordando las sentencias de la Corte sobre el respeto a los regímenes de transición. Asimismo expresa que el Proyecto desconoce convenios internacionales sobre negociación colectiva. Explica también que el desequilibrio del sistema se debe a los cambios en la contratación laboral, la informalidad, desempleo, subempleo, etc. Se manifestó sobre la deuda pensional del Estado con el ISS, aclarando que los recursos que anualmente el Estado debe trasladarle es precisamente consecuencia de ese incumplimiento. Expresa también que el Estado no debe asumir la garantía de pensión mínima de los Fondos Privados de Pensiones. Solicita que se archive el proyecto o en su defecto que se devuelva al Gobierno nacional par que sea debatido y concertado en la Comisión de Concertación ordenada por el artículo 56 de la Constitución política; también pide escuchar la opinión de la OIT y la ONU sobre el tema y verificar si el texto cumple con los tratados internacionales firmados por Colombia. Solicita además que se fortalezca el Régimen de Prima Media y que se mantengan los regímenes especiales y exceptuados. Finalmente pide someter a referendo este proyecto de reforma.”

La Gaceta 751 de 25 de noviembre de 2004 contiene el Acta 17 de la sesión del 7 de octubre de 2004 de la Comisión Primera de la Cámara en la que consta que como no hubo quórum se cita nuevamente para el próximo martes -12 de octubre-. En la misma Gaceta obra el Acta 18 de la sesión del 12 de octubre de 2004 en la que consta que no se discutió el proyecto de Acto legislativo debido a un error en la hora de la sesión. Por consiguiente se cita para el 13 de octubre de 2004.

En la Gaceta 837 del 22 de diciembre de 2004 consta el Acta 19 correspondiente a la sesión del 13 de octubre de 2004 de la Comisión primera de la Cámara, en donde se presentan y resuelven los impedimentos. La discusión del proyecto comienza pero no se concluye y es convocada para el día siguiente.

92 Este informe corresponde a la ponencia mayoritaria presentada para el segundo debate

93 Este informe corresponde a la ponencia minoritaria presentada para el segundo debate

94 En la Gaceta 729 de fecha 22 de noviembre de 2004 consta el Acta 138 correspondiente a la sesión Plenaria de la Cámara en la que se encuentra publicado el anuncio previo a la

sesión del 26 de octubre de 2004 (pág. 43).

95 Gaceta 698 de 12 de noviembre de 2004. “En sesión plenaria del día 2 de noviembre de 2004, fue aprobado en segundo debate (primera vuelta) el texto definitivo del Proyecto de Acto legislativo número 034, 127 acumulados de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario en el Senado de la República y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior según consta en el acta de sesión plenaria número 141 de 2 de noviembre de 2004.” (pág. 24)

96 Este informe corresponde a la ponencia mayoritaria presentada para el primer debate

97 Este informe corresponde a la ponencia minoritaria presentada para el primer debate La Gaceta 30 de 7 de febrero de 2005 contiene el Acta 27 de la sesión de la Comisión Primera del Senado de fecha 24 de noviembre de 2004, en la que se anuncia que este proyecto de Acto legislativo se considerará y votará en la próxima sesión. (pág. 19).

En la Gaceta 31 de 7 de febrero de 2005 consta el Acta 28 correspondiente a la sesión de la Comisión Primera de fecha 25 de noviembre de 2004, en donde se anuncia que este proyecto se discutirá y votará en la próxima sesión. (pág. 23). Esta quedó convocada para el 29 de noviembre de 2004.

98 En la Gaceta del Congreso 339 de 2005 se encuentra la ponencia mayoritaria y en la Gaceta del Congreso 341 de 2005 se encuentra la ponencia minoritaria.

99 En la Gaceta 18 del 2 de febrero de 2005 obra el Acta 154 del 14 de diciembre de 2004 donde se publicó el anuncio previo del Acta de conciliación.(pág. 59). Aunque aparece como proyecto de ley, se hace referencia a este Acto legislativo.

100 En la Gaceta 28 del 7 de febrero de 2005 consta el Acta 27 de la sesión de la Plenaria del Senado en la que cita para la próxima sesión (pág. 12). Sesión que se llevó a cabo el 15 de diciembre de 2004.

101 “Texto Definitivo aprobado en las sesiones plenarias del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes realizadas el 15 de diciembre de 2004

del Proyecto de Acto legislativo número 034 de 2004 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara, número 011 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO...

(Primera Vuelta)

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

La seguridad social será equitativa y financieramente sostenible.

Sin perjuicio de los descuentos o deducciones ordenados por la ley, por ningún motivo podrá congelarse ni reducirse el valor de la mesada pensional legalmente reconocida.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley. A partir de la vigencia del presente acto legislativo, solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.

En materia pensional se respetarán los derechos adquiridos. Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicios o de cotización o acumular el capital necesario según la ley. La ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, dicho valor equivaldrá al mínimo vital para fines de pensión.

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en la ley.

Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública.

Parágrafo transitorio 1o. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial será el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad al 27 de junio de 2003 y lo preceptuado en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de esa fecha tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en la ley en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo transitorio 2o. Las reglas de carácter pensional vigentes a la fecha de este acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 3o. La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en la ley expirará el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010.

ARTÍCULO 2o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.”

102 El informe fue presentado por los siguientes Representantes: “Javier Ramiro Devia, Representante a la Cámara, Coordinador de Ponentes; Carlos Arturo Piedrahíta C., Representante a la Cámara, se declara impedido en el tema del régimen de transición; Telésforo Pedraza Ortega, Zamir Silva Amín, Representantes a la Cámara, solicitó que antes de discutirse la ponencia se resuelva sobre un posible impedimento por ser pensionado;

Jesús Ignacio García, con manifestación que se estudie un impedimento por tener la calidad de pensionado; Reginaldo Montes Álvarez, William Vélez Mesa. Con impedimento....; Tony Jozame Amar, Iván Díaz Matéus, Representantes a la Cámara.

103 La Gaceta 264 del 17 de mayo de 2005 contiene el Acta 42 de la sesión de la Comisión primera de la Cámara de Representantes de fecha 19 de abril de 2005, en el que se anuncia la discusión y votación del proyecto de Acto legislativo en la próxima sesión (pág. 11), y se convoca para el día siguiente -20 de abril de 2005.

104 Este informe fue presentado por siguientes Representantes: “Javier Ramiro Devia, Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes; Carlos Arturo Piedrahíta C., Representante a la Cámara manifiesta posible impedimento por tener familiares en el régimen de transición; Telésforo Pedraza Ortega, Representante a la Cámara; Zamir Silva Amín, Representante a la Cámara manifiesta posible impedimento por tener estatus de pensionado; Jesús Ignacio García, Representante a la Cámara manifiesta posible impedimento por tener estatus de pensionado; Reginaldo Montes Alvarez, Representante a la Cámara; William Vélez Mesa, Representante a la Cámara manifiesta posible impedimento por encontrarse en el régimen de transición; Tony Jozame Amar, Representante a la Cámara; Iván Díaz Matéus, Representante a la Cámara.

105 En la Gaceta 336 del 8 de junio de 2005 obra el Acta 163 del 3 de mayo de 2005 de la sesión Plenaria de la Cámara en la que se cita el día 5 de mayo de 2005 para la discusión y votación del proyecto de Acto legislativo. (pág. 40)

106 Este informe corresponde a la ponencia minoritaria presentada por el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

107 Este informe corresponde a la ponencia mayoritaria y fue presentada por los senadores Mario Uribe Escobar, Coordinador de Ponentes; Carlos H. Andrade Obando, Germán Vargas Lleras, Andrés González Díaz, Ponentes. Tomando en cuenta la constancia: No firmaron, Hernán Andrade Serrano, Héctor Helí Rojas, Ponentes.

108 En la Gaceta 504 del 8 de agosto de 2005 obra el Acta 44 de la sesión de la Comisión primera del Senado de fecha 25 de mayo de 2005 en la que se anuncia la discusión y votación del proyecto para el día 31 de mayo de 2005. (págs. 59 y 72)

109 Este informe corresponde a la ponencia mayoritaria y fue firmada por los siguientes Senadores: “Mario Uribe Escobar, Coordinador de Ponentes; Carlos H. Andrade Obando, Ponente; Hernán Andrade Serrano, Ponente (con salvedad sobre la exigencia o mandato para que no haya pensión por debajo del salario mínimo); Héctor Helí Rojas, Ponente (no firmó); Andrés González Díaz, Ponente (no firmó).

111 La Gaceta 473 del 3 de agosto de 2005 contiene el acta de la sesión Plenaria del Senado de fecha 9 de junio de 2005, en la que se anuncia que este proyecto se debatirá y aprobará en la siguiente sesión Plenaria -13 de junio de 2005 (págs. 23 y 28)

112 En la Gaceta 521 del 12 de agosto de 2005 se publica el Acta 53 de la sesión Plenaria del Senado de fecha 17 de junio de 2005 en el que se aprueban las Actas de Plenaria 50, 51 y 52.

113 En la Gaceta 515 del 10 de agosto de 2005 está incluida el Acta 183 de la sesión Plenaria de la Cámara, de fecha 17 de junio de 2005, en la que se anuncia la votación del Acta de Conciliación del proyecto para el próximo lunes -20 de junio de 2005.

114 En la Gaceta 521 del 12 de agosto de 2005 está publicada el Acta 53 de la sesión Plenaria del Senado de fecha 17 de junio de 2005. En la página 29 se anuncia que se discutirá y votará la conciliación a este proyecto de Acto legislativo. Se citó para el 20 de junio de 2005.

115 Folio 14, C.1. “Haciendo uso de los artículos 231, 232, en escrito radicado en la Cámara de Representantes el día 4 de octubre de 2004 presenté mis opiniones y observaciones sobre el proyecto de acto legislativo, formulando peticiones respetuosas a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, peticiones que a la fecha de presentación de esta demanda permanecen sin resolver.”

116 Folio 15, C.1. “La Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y los Ponentes del proyecto de acto legislativo, no le dieron a mis opiniones y observaciones formuladas verbalmente y por escrito y a la de otros ciudadanos y ciudadanas, el trámite ordenado por los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 violando de esta manera el derecho de participación ciudadana, la ley orgánica del Congreso y por tanto, el debido proceso legislativo constituyente en el trámite del acto legislativo demandando.

El artículo 232 de la ley 5 de 1992 ordena que el ponente de un proyecto debe consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, mandamiento cuasiconstitucional que respecto a mis opiniones y observaciones verbales y escritas y a las de otros ciudadanos y ciudadanas, no se tuvieron en cuenta por parte de los ponentes del proyecto de acto legislativo, generando un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo que se demanda.”

117 Folio 20, C.1. “Así mismo se desconoció por parte de la Comisión Primera Constitucional el derecho que me asiste de expresar libremente mi pensamiento y opiniones al no darle a mis intervenciones verbales y escritas en esa célula legislativa el trámite ordenado por la Carta Política y la Ley 5 de 1992, derechos fundamentales consagrados en los artículos 20 de la CP., 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la ley 16 de 1972 que ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 de la Ley 74 de 1968 que ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normas internacionales que prevalecen en el orden interno como lo señala el artículo 93 de la Carta Política.”

118 Ley 5 de 1992 Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARAGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva. y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

119 Ley 5 de 1992. Artículo 231. Publicidad de las observaciones. Las observaciones u

opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.

Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

120 Ley 5 de 1992. ARTICULO 232. Contenido de la ponencia. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.

121 Ver entre otras las sentencias C-543 de 1998 (MP: Carlos Gaviria Díaz); C-1040 de 2005 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández); C-1043 de 2005 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández); C-322 de 2006 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra).

122 Sentencia 1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández. En dicha oportunidad el demandante consideraba que se habían vulnerado los mencionados artículos pues la audiencia pública fue convocada por la Mesa Directiva y no por el Presidente de la Comisión, y porque la audiencia fue convocada de manera extemporánea, esto es, con posterioridad a la presentación del informe de ponencia a la Comisión Primera del Senado. La Corte consideró que los cargos no eran procedentes, dijo: “De acuerdo con las consideraciones precedentes, para la Corte, la acusación sobre un presunto desconocimiento del derecho de participación ciudadana no está llamada a prosperar, por las siguientes razones: (i) porque el Presidente de la Comisión, como miembro y cabeza visible de la Mesa Directiva, se encuentra plenamente facultado para definir aspectos relacionados con la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de acto

legislativo; (ii) porque de conformidad con la Ley 5ª de 1992, es posible que se presenten observaciones ciudadanas a los proyectos que se discuten en una Comisión constitucional, con posterioridad a la entrega del informe de ponencia, sin que ello signifique que las mismas no puedan ser tenidas en cuenta por los miembros de la respectiva Comisión; y (iii) porque está demostrado dentro del expediente de constitucionalidad que, en todo caso, los ponentes de la iniciativa publicaron el informe de la audiencia pública cuando todavía el proyecto era objeto de debate en la Comisión Primera del Senado, en primera vuelta, cumpliéndose así los objetivos propuestos para hacer efectivo el derecho de participación ciudadana: que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de un proyecto de ley y, en consecuencia, que dichas observaciones puedan constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa.”

123 Sentencia C-543 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz. Se señaló: “”La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad”.

124 Sentencia C-543 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

125 Sentencia C-543 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

126 En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-322 de 2006¹²⁶(MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. En la sentencia la Corte ejerció el control oficioso de la Ley 984 de 2005, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)” y declaró la constitucionalidad de la misma.) al conocer de una ley no de un acto

legislativo:

“Así pues, la publicación de las observaciones ciudadanas y su incorporación a la ponencia, así como la aceptación de las mismas, son asuntos discrecionales por parte de las células legislativas; es decir, ellas gozan de un alto grado de libertad para publicar, considerar y acoger las propuestas ciudadanas, puesto que las normas legales señalan que sólo se deben publicar e incorporar a la ponencia aquellas propuestas que el presidente de la comisión y el ponente consideren relevantes. No obstante, en cualquier caso, dichas observaciones o intervenciones ciudadanas deben ser tenidas en cuenta y la decisión sobre su publicación o inclusión en la ponencia debe ser razonablemente adoptada, so pena de que se produzca la violación de los derechos de petición o de participación ciudadana y del principio de publicidad en el proceso legislativo.

(...)

Empero, el decidir negativamente sobre la publicación de las observaciones ciudadanas en la Gaceta del Congreso, o la determinación de no incluir las mismas en la ponencia, o de no invitar a particulares interesados en intervenir ante una comisión sobre asuntos de interés relativos al trabajo legislativo, no genera per se la inconstitucionalidad por razones del trámite de la ley que finalmente llegue a ser expedida, como tampoco lo es la circunstancia de que no sea convocada una audiencia pública para oír las opiniones ciudadanas. Lo anterior, por cuanto la publicación de tales intervenciones escritas o la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas, aparte de ser una decisión discrecional, no forma parte el trámite obligatorio que debe surtir un proyecto de ley antes de ser aprobado. Por tanto, el que no tengan lugar no afecta la constitucionalidad formal de la ley. Ciertamente, los únicos trámites que necesariamente debe surtir un proyecto antes de convertirse en ley son aquellos a que se refiere el artículo 157 superior (...)

127 Folios 14-15, C.1.

128 Gaceta del Congreso 593, 5 de octubre de 2004.

130 Gaceta del Congreso 184 de 2005. “Con el objeto de dar adecuada participación a la ciudadanía en el trámite de este importante proyecto legislativo, la Comisión Primera de la

Cámara convocó a una audiencia pública, que se celebró el pasado 17 de marzo de 2005 en el salón de sesiones de la comisión. De las opiniones allí expresadas enumeramos a continuación un breve recuento:

- Jesús Ernesto Vargas, Presidente Confederación de Pensionados de Colombia (CPC). Expresa su oposición al proyecto, considera que este cercena los convenios de la OIT y viola las expectativas legítimas golpeando derechos humanos, el derecho internacional humanitario, así como el bloque de constitucionalidad.
- Fernando Morales, Departamento de Salud y Seguridad Social de la Central Unitaria. Se opone al proyecto. Considera que el derecho a la negociación colectiva que se consagra con esta reforma pensional, es de arrasamiento de los derechos sociales y sindicales y que busca favorecer los intereses del sector financiero. Pide por tanto acompañamiento de la OIT que monitoree la reforma que cursa en el Congreso.
- Jesús Ernesto Vargas, Presidente Confederación de Pensionados de Colombia (CPC). Se opone al proyecto. Expresa que la seguridad social en Colombia, como se interpreta en los Actos Legislativos 034 y 127, cercena los convenios de la OIT y viola las expectativas legítimas.
- Rafael Baldovino, Secretario de Asuntos Políticos de la Confederación General del Trabajo. Se opone a la redacción del primer inciso del proyecto, pues expresa que “Más allá de la eliminación de algunos regímenes, qué pasará señores Parlamentarios cuando el Gobierno decrete a través del Seguro Social o de cualquiera otra entidad, que el régimen no es financieramente sostenible, no van a volver a pagar las pensiones?”. Para el señor Baldovino este inciso implica que no se garantiza el pago y exige por parte del Congreso control político que haga que el Gobierno se comprometa a cumplir con lo pactado.
- Pedro Calderón, Representante de la USO Nacional. No comparten este proyecto por cuanto viola derechos constitucionales y atenta contra el derecho de asociación, y contra el derecho de negociación; en el caso de Ecopetrol, dice que como industria del petróleo tienen un régimen especial por las condiciones laborales que son de alto riesgo y desgaste físico paulatino. Afirma que el fondo de pensiones interno tiene cinco billones, cuyas ganancias en el mercado financiero cubren el pago de los pensionados actuales y por tanto que no van a quebrar al Gobierno Nacional. Dice que el argumento del gobierno de que es oneroso tener

los regímenes especiales, porque vulnera la igualdad no aplica ya que la calidad de vida de los trabajadores lo requiere, porque su trabajo hace que las dolencias adquiridas con ocasión del trabajo, revierten o aparecen después de la pensión. Otro elemento que subraya del gobierno, son los montos exagerados de pensiones, solo los altos ejecutivos de Ecopetrol se pensionan con 14 millones, los trabajadores de base que mejor salen pensionados o sea hablando de los técnicos salimos con una pensión de dos millones doscientos máximo. Además a la vuelta de diez, quince años estos regímenes realmente van a desaparecer por sustracción de materia.

- Saúl Peña Sánchez. Se opone al proyecto. Para el participante, el proyecto de acto legislativo tiene elementos que son altamente violatorios de los derechos humanos, de los pactos internacionales, de bloque de constitucionalidad y de las garantías que debe dar un Estado a los pensionados y a los trabajadores. Expresa que el principio de la sostenibilidad financiera implica que hasta donde haya plata se pagará, casi que no pasa ese punto en el Senado, en la Comisión Primera, porque los Senadores de la Comisión Primera entendieron muy claramente de que el principio de sostenibilidad financiera lo que implica es que se quita la responsabilidad del Estado y que el mismo sistema deberá entonces hacerse cargo de pagar y que cuando no haya para pagar, el mismo sistema no lo hará.

- Olmedo Martínez Camacho, Presidente de Asoagro. Se opone al proyecto. Se pregunta qué pasaría si los más de veintitrés billones de pesos estuvieran en el Seguro Social, hoy se estaría hablando de una crisis pensional o de una bomba pensional. También cuestiona a los fondos privados de cuya función pasa por disminuir la pobreza, de generar empleo y participar activamente en la economía del país con inversión productiva cuando la realidad es que el 70% de sus inversiones están representadas en bonos de deuda pública y el Estado le debe pagar réditos.

Es claro para el Señor Olmedo que el artículo 39 de la Constitución Nacional consagra el derecho de sindicalización, el artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de negociación, mientras que el proyecto pretende restringir el derecho de asociación y abolir el derecho de negociación.

- Gustavo García Flórez, Representante del Centro de Estudios sobre Seguridad Social y Desarrollo de la Confederación de Pensionados de Colombia. Se opone al proyecto. Critica el

nuevo sistema pensional ya que no está creando crecimiento, ni empleo ya que el portafolio de inversiones de los fondos privados de pensiones se encuentra en el mercado especulativo.

- Celio Nieves, Federación Colombiana de Educadores, Fecode. Defiende los beneficios de los maestros partiendo de que la carga pensional de ellos no es de la magnitud que se quiere mostrar ya que cotizan 33 años, unas 1.700 semanas, 500 más de las que cualquier colombiano en promedio. Su petición consiste en mantener el régimen contemplado y amparado en dos normas; la Ley 91 de 1989 y el artículo 81 de la Ley 812 del año 2002.

- Lina Malagón. Comisión Colombiana de Juristas. Manifiesta que no se pueden limitar con plazos la vigencia de los acuerdos alcanzados en las convenciones colectivas y al tener fundamento en normas internacionales que hacen parte del derecho interno colombiano el Estado no puede expedir legislación que contraría sus obligaciones internacionales, si pretendiera hacerlo previamente debería denunciar los tratados y convenios y seguir el procedimiento previsto para apartarse de sus obligaciones internacionales, así lo dispone la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Además en 1998, todos los estados miembros de la OIT adoptaron la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en esta oportunidad los estados acordaron que existen cuatro normas que son fundamentales lo que les otorga la naturaleza de normas de derecho internacional. Por tanto los derechos contenidos en estos convenios hacen parte del sistema del derecho inderogable, no es posible a los estados abolir estas normas mínimas universales que reconocen derechos con la simple derogación de los principios de un constituyente derivado de un país. Se pregunta ¿si puede el Congreso modificar la Constitución con el fin de que con su regulación extinga uno de los aspectos esenciales del derecho fundamental? La respuesta es no, ya que la Corte Constitucional ha señalado que el ejercicio del derecho a la libre asociación y el derecho a la negociación colectiva constituyen en el Estado Social de Derecho una garantía para la realización efectiva de valores fundantes del Estado. Señala entonces como conclusión que el proyecto de reforma pensional deroga cláusulas del Estado Social, deroga las disposiciones constitucionales que le están negadas al constituyente derivado y vulnera normas de derecho internacional mínimo inderogable.

- Eduardo Pájaro Montenegro, Federación Nacional de Pensionados Portuarios. Buscó aclarar las denuncias hechas en la Comisión I apoyado en documentos y sentencias de la Corte

Constitucional, con las sentencias de primera y segunda instancia laborales en que nosotros teníamos derecho a eso, afirmando que ellos no tienen que ver con los fraudes que se han presentado ya que ellos solamente se han limitado a cumplir los fallos judiciales que les han dado derecho a sus pensiones, siendo Foncolpuertos la entidad que el gobierno nombró el Gobierno para que liquidara los pensionados.

- Luis Fernando Alarcón, ex Ministro y Presidente de Asofondos,

Asociación de Administradores de Fondos de Pensiones. A favor del proyecto. Defiende el nuevo sistema ya que depende de los aportes que el trabajador haga, haciendo énfasis que a partir de la Ley 100 y por causa del régimen de transición esta entrará a regir a partir del año 2014. Busca llamar la atención en el tema intergeneracional. En el año 2015 se deberá haber cotizado 1300 semanas, este nuevo esquema permite dejar menos deuda a las generaciones futuras. Los defensores del estatus quo plantean que el sistema debe ser solidario y la carga del pago de las pensiones se da para las generaciones nuevas, negando redistribución y adicionalmente le significan al Estado altísimos subsidios, especialmente para las pensiones más altas. Para Alarcón en el nuevo sistema los más ricos subsidian a los pobres formando una verdadera solidaridad. Considera que esta reforma resuelve un pequeño pedazo de lo que es el problema pensional que en su inmensa mayoría es ya un hecho causado, y por ello es absolutamente indispensable que se dé trámite oportuno al proyecto.

- Viceministro de Protección Social. Expresa que hay que aclarar que cada colombiano nace con una deuda que las generaciones presentes y futuras deben pagar. En el régimen de 1967 el Presidente Carlos Lleras expide un decreto que indica un reajuste anual de 6% hasta el 22%, hasta 1990, que estaba calculado de forma matemática, infortunadamente este decreto nunca se cumplió y por ello las reservas no llegaron a constituirse, llegando a 30 años con un sistema pensional descompensado que produce en las finanzas estatales un enorme problema de carácter estructural. La Equidad es lo que se busca preservar ya que en Colombia antes de la Ley 100 había más de mil regímenes pensionales distintos, se avanzó mucho en la unificación de los mismos de forma que la totalidad de los colombianos esté cobijado por un régimen general, hacen falta unos esfuerzos adicionales que no podrían hacerse de otra manera distinta que modificando la Constitución para garantizar que por fin todos los colombianos sin ninguna distinción tengan las mismas reglas de juego en materia pensional. Hoy en día en el presupuesto del 2005 dieciséis billones de pesos se están

asignando al rubro pensiones, mucho más de lo que se asigna a salud y a educación. Finalmente sostiene que lo más importante de la presente reforma es garantizar el sistema pensional a futuro, sin que las nuevas generaciones se vean obligadas a hacer esfuerzos heroicos dentro de cinco o diez años, anticipando problemas que se extienden a través del tiempo.”

131 Sentencia C-1040 de 2005 MP MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

132 En la sentencia C-322 de 2006 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra) se dijo al respecto: “Por tal razón, el hecho de que las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública no sean atendidos por el Congreso, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite. Puede producir a lo sumo una irregularidad en dicho proceso, pero sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. En efecto, en otras ocasiones anteriores la jurisprudencia, refiriéndose al trámite de la leyes, ha explicado cómo algunas irregularidades en el procedimiento no son de tanta envergadura como para llegar a afectar la validez del acto, al punto de originar su inconstitucionalidad. Si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no implica la inexequibilidad formal de la ley.”

133 Folio 36, C.1. “Al comparar el texto del proyecto de acto legislativo aprobado en la primera vuelta, publicado con el decreto 100 de 2005 con el texto de acto legislativo 01 de 2005 demandado y transcrito, se colige que en la segunda vuelta se debatieron iniciativas y se incluyeron disposiciones que no surtieron los ocho debates y la aprobación, como lo ordenan los artículos 157 y 375 de la CP, lo que genera su inconstitucionalidad.

Establece el artículo 161 de la CP modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 01 de 2003 que cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría y que previa publicación por lo menos con un día de

anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias.

Como se puede comprobar con las respectivas actas y en las grabaciones de las sesiones del 15 de diciembre de 2004 y del 20 de junio de 2005 en donde se sometió a aprobación de las plenarias el texto conciliado del proyecto de acto legislativo, se omitió el debate exigido por la Constitución política, generándose un vicio en el trámite del acto legislativo demandado.

En la Gaceta del Congreso no 382 año XIV del viernes 17 de junio de 2005 aparece la constancia del representante Pompilio Avendaño Mendoza quién pone de presente que el inciso que se transcribe a continuación, aprobado por el Senado de la República, no fue objeto de los ocho debates y aprobación como lo establecen los artículos 157 y 375 de la CP “porque se incorporó en la segunda vuelta en Comisión Primera de la Cámara, con lo cual se viola el principio de consecutividad.

134 Gacetas del Congreso 385 de 2004 y 485 de 2004.

135 Gaceta del Congreso 593 de 2004. La ponencia fue presentada así: “De acuerdo con el encargo conferido por usted nos permitimos presentar ponencia sobre los Proyectos de Acto Legislativo de la referencia radicados por el Gobierno Nacional los días 20 de julio y 19 de agosto del año en curso. “ y presentada por los siguientes congresistas: “De los honorables Congresistas: Javier Ramiro Devia Arias, Ponente Coordinador, con una observación; William Vélez Mesa y Reginaldo Enrique Montes A., con impedimento parcial; Iván Díaz Matéus, salvo lo relativo al Régimen Especial del Presidente de la República; Telésforo Pedraza Ortega, Lucio Muñoz Meneses, Carlos Arturo Piedrahíta C., Griselda Yaneth Restrepo G., Ponentes.

136 Gaceta del Congreso 596 de 2004. La ponencia fue presentada así: “En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate a los Proyectos de Acto Legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, presentados por los señores Ministros de Hacienda y de la Protección Social, en los siguientes términos(...) y presentada por los siguientes Congresistas: “Carlos Arturo Piedrahíta C., se declara impedido sobre el Régimen de Transición; Griselda Janeth Restrepo, Lucio Muñoz Meneses, Telésforo Pedraza Ortega, con las salvedades consignadas

sobre el tema del sistema único y público de pensiones y el régimen especial de los militares, Representantes a la Cámara.

137 Gacetas del Congreso 837 y 838 de 2004.

138 Gaceta del Congreso 642 de 2004. La ponencia fue presentada así: “De acuerdo con lo establecido en el reglamento del Congreso y de conformidad con la designación que nos hiciera, por su conducto presentamos el informe de ponencia favorable para que se dé segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 034 de 2004 Cámara acumulado con el proyecto de Acto Legislativo 127 de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, presentado por el Gobierno Nacional. Y presentada por los siguientes congresistas: “De los honorables Congresistas: Javier Ramiro Devia Arias, Ponente Coordinador; William Vélez Mesa, Reginaldo Enrique Montes A., Telésforo Pedraza Ortega, Iván Díaz Matéus Lucio Muñoz Meneses, Carlos Arturo Piedrahita C., Griselda Yaneth Restrepo G., Ponentes.

139 Gaceta del Congreso 645 de 2004. “La ponencia fue presentada así: “En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 127 de 2004 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, presentados por los señores Ministros de Hacienda y de la Protección Social, en los siguientes términos (...) y presentada por los siguientes congresistas “De los honorables Representantes, Carlos Arturo Piedrahíta C., Griselda Janeth Restrepo G., Lucio Muñoz Meneses, Telésforo Pedraza Ortega, Representantes a la Cámara.”

140 Gacetas del Congreso 698 de 2004 y 832 de 2004.

141 Gaceta del Congreso 793 de 2004. La ponencia fue presentada así: “En cumplimiento del encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo referido. Para hacer más clara nuestra exposición, hemos decidido presentar inicialmente y de manera muy breve, el contenido del proyecto y sus antecedentes, a continuación presentaremos nuestras consideraciones y la proposición para terminar con el pliego de modificaciones propuesto. Y presentada por los siguientes

congresistas: “De los honorables Senadores, Jesús Enrique Piñacué A., Héctor Helí Rojas, Senadores.”

142 Gaceta del Congreso 793 de 2004. “En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente del Senado, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 11 2004 de Senado, 034 de 2004 de Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo 127 de 2004 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Y presentada por los siguientes congresistas: “Mario Uribe Escobar, Coordinador Ponentes; Germán Vargas Lleras, Ponente. Con las salvedades expresadas en cuanto a la fecha de vigencia de los párrafos transitorios 1º, 2º y 3º Nelson Figueroa Villamil, Héctor Helí Rojas Jiménez, Jesús Piñacué Achicué, Ponentes.”

143 Gaceta del Congreso 33 de 2005.

144 Gaceta del Congreso 339 de 2005. la ponencia fue presentada así: En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, presentados por los señores Ministros de Hacienda y de la Protección Social, en los siguientes términos (...) y fue presentada por los siguientes Congresistas: “Mario Uribe Escobar, Coordinador de Ponentes; Carlos H. Andrade Obando, Ponente; Hernán Andrade Serrano, Ponente (con salvedad sobre la exigencia o mandato para que no haya pensión por debajo del salario mínimo); Héctor Helí Rojas, Ponente (no firmó); Andrés González Díaz, Ponente (no firmó).

145 Gaceta del Congreso 341 de 2004. La ponencia fue presentada así: “Referencia: Ponencia para segundo debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, número 034-127 acumulados de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.” Y presentada por: “Héctor Helí Rojas Jiménez, Senador Ponente.”

146 Gaceta del Congreso 29 de 2005.

147 Gacetas del Congreso 385 del 23 de julio de 2004 y 452 del 20 de agosto de 2004.

148 Gaceta del Congreso 593 del 5 de octubre de 2004.

149 Gaceta del Congreso 596 del 5 de octubre de 2004. Al respecto, se dice en la ponencia:

“c) Sobre la definición del mínimo vital

Consideramos los ponentes que establecer que el mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario legal vigente, contradice lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que señala que se le garantizará a los trabajadores la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. En este sentido ha expresado la Corte Constitucional:

“(…) c) El concepto de mínimo vital o “mínimo de condiciones decorosas de vida”¹⁰ deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados.

d) La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”. De ahí pues que la jurisprudencia ha considerado que son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica de la mesada pensional.

e) La cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”. De ahí pues que le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”.

f) El mínimo vital de los pensionados “no sólo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas”. Por consiguiente, a través de la acción de tutela, la orden judicial que protege el derecho al pago oportuno de la mesada pensional puede ser de dos formas: la reanudación del pago (hacia el futuro) o la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir

(hacia el pasado).” Sentencia T-769/04 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra (negritas y subrayas fuera de texto).

Por estas razones, propondremos que se elimine la equiparación del mínimo vital al salario mínimo que trae el texto del proyecto, reemplazándolo por la garantía de una pensión mínima equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.”

150 Gaceta 838 de 22 de diciembre de 2004 que contiene el Acta 20 de la sesión del 14 de octubre de 2004.

151 Gaceta del Congreso 837 de 2004. El Representante Javier Ramiro Devia Arias dijo al respecto:

“En el inciso sexto del proyecto, se trata sobre el tema del mínimo vital. Sobre este aspecto tenemos una proposición que va a aclarar un tanto más la redacción, pero se trata de que por vía de Constitución se diga qué se entiende por mínimo vital para efecto de pensiones. Sobre esto ha habido mucha discusión, especialmente jurisprudencial y creemos que a través del acto legislativo se debe por lo menos decir con mucha precisión qué es ese mínimo vital para evitar esas interpretaciones, que muchas veces nos ponen en dificultades al momento de aplicar la ley. Por eso en la ponencia que fue presentada, se decía que el mínimo vital, para fines de pensión, será equivalente al salario mínimo legal vigente; traemos una proposición sustitutiva, para que ese inciso sexto del artículo 1º del proyecto, si ustedes lo aprueban, quede de la siguiente manera:

Proposición sustitutiva

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital, para efectos de pensión.

Creemos que es una redacción que establece con mayor precisión el sentido de la norma y por eso, señor Presidente, la radicaremos en el momento oportuno para que su señoría se sirva ponerla a consideración de la Comisión.

La Representante Griselda Janeth Restrepo Gallego también dijo:

Establecemos además que ninguna pensión, podrá ser inferior al salario mínimo legal

mensual vigente y ahí también establecemos una determinación para aclarar el tema del mínimo vital en el tema pensional, que se había venido estableciendo a interpretaciones.

El Representante Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas señaló:

Presidente, cuando hablamos de la pensión mínima, nosotros nos diferenciamos enormemente con relación a la otra ponencia que yo la he bautizado como la ponencia de gobierno, es en cuanto al mínimo vital.

Los señores ponentes dicen, asimilan y definen para efectos de pensiones, que la pensión debe asimilarse al mínimo vital y que primero hablaban de mínimo vital para convertirla después en salario mínimo legal y ahora empezaron la definición que nos leyó el doctor Devia, empezando (...) Continúa con el uso de la palabra el honorable Representante Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas (...) Por el mínimo legal, para terminar en el mínimo vital.

Son dos cosas totalmente distintas, el mínimo vital está contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia y lleva trece años sin desarrollarse esa norma, ¿por qué? Porque habla del estatuto del trabajo esa norma de carácter constitucional, no hay ninguna ley, no hay ninguna definición sobre el salario mínimo vital; simplemente existen fallos de la Corte Constitucional que hacen referencia al mínimo vital, como son las Sentencias T-11 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999 entre muchas otras y nosotros no podemos venir a decir hoy mediante un artículo, un párrafo, un inciso que en desarrollo de lo que dice la Carta Constitucional en su artículo 53, al hablar entre otras cosas del salario mínimo vital y móvil, que debe comprender el estatuto del trabajo allí contemplado en esta norma, lo vamos a equiparar al salario mínimo legal.

El bloque de constitucionalidad en este aspecto, nos habla es de desarrollar toda la norma contemplada en el artículo 53, ya la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre muchos de los aspectos que contempla el artículo 53, por ejemplo ahí habla de darle estabilidad para la mujer que está en estado de embarazo y es así como la Corte Constitucional, mediante Sentencia 560 del 18 de octubre de 1997 estableció la estabilidad laboral reforzada, como aquella garantía que tenían las mujeres en estado de embarazo, para no ser despedidas de una empresa sin previa autorización del Ministerio de la Protección Social. Pero en desarrollo de esa norma constitucional que allí se contempla, no podemos nosotros entrar a definir señor Presidente, que para efectos de pensión de vejez, o pensión de jubilación como

indistintamente se ha tratado acá en esta tarde, lo podemos asimilar que el mínimo debe ser el salario mínimo legal mensual vigente que esté operando en Colombia en este momento.

El Representante Reginaldo Enrique Montes Álvarez indicó:

Se ha debatido demasiado aquí el tema del mínimo vital, preocupación que nos asiste a nosotros de seguir generando en el país incertidumbres jurídicas, la Corte Constitucional no teniendo ningún soporte en la normatividad superior con el tema del mínimo vital, ha comenzado a establecer una serie de planteamientos que no deja la adecuada claridad al país; pero nosotros no hemos entrado a cuestionar el mínimo vital establecido en el artículo 53 de nuestra Constitución Nacional. El mínimo vital aquí reglamentado se refiere exclusivamente al tema pensional, decir para las interpretaciones por vía constitucional a futuro que tiene que existir un parámetro que le diga al país, que les diga a los jueces de constitucionalidad, cuál es el tope o el referente de ese mínimo vital y en el acto legislativo lo decimos, que para el tema de pensiones debe ser un salario mínimo.

Que de una vez por todas le digamos al país, que vamos a asumir una adecuada cuota de sacrificio para que por encima de esos veinticinco salarios mínimos legales mensuales, no puedan darse pensiones en Colombia; decirle a la totalidad de los colombianos que esos descuentos que se nos hace, esos valiosísimos aportes que se convierten en cuota de solidaridad para personas que tengan pensiones menores, vamos a seguirlos asumiendo no con el criterio de tener esas abultadísimas pensiones, sino sometidos a ese parámetro que con rango constitucional estamos estableciendo.

152 Gaceta del Congreso 837 de 2004. “El Representante Javier Ramiro Devia Arias explica la ponencia presentada:

En el inciso 3º, la redacción del gobierno a nuestro juicio era demasiado corta y se prestaba para interpretaciones erradas y para causar mucho daño y por eso la mejoramos; el texto inicial del gobierno decía que para adquirir el derecho a la pensión, sería necesario cumplir con la edad y el tiempo de cotización exclusivamente como dos factores que daban derecho a la pensión.

Nosotros, haciendo una revisión, encontramos que se fallaba en aspectos como: No se tenía en cuenta el tiempo de servicios, como un factor y como un requisito también para adquirir el

derecho a la pensión, y además no se establecía el capital necesario como un requisito en el caso de las personas que están en el sistema de ahorro individual. Antes de la Ley 100 de 1993, las normas hablaban era de tiempo de servicios y vienen personas que las acoge parte de la Ley 100, pero también normas anteriores a la Ley 100 y si excluíamos el tiempo de servicio como requisitos íbamos a cometer una gran injusticia y a poner en dificultades a esas personas cuando su situación personal iba en contravía de lo que disponía la Constitución, de aprobarse este proyecto de acto legislativo; lo mismo respecto del ahorro en el caso del ahorro individual. Por eso el inciso tercero, lo adicionamos que para adquirir el derecho a la pensión, será necesario no solamente cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario (...)

Continúa con el uso de la palabra el honorable Representante Javier Ramiro Devia Arias (...)

Así como las demás condiciones que señale la ley sin perjuicio de lo impuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia; conceptos estos de invalidez y sobrevivencia que el proyecto del gobierno no contemplaba.

Si nosotros acogíamos la propuesta del gobierno y decíamos que solamente la edad y el tiempo de cotización eran los requisitos para adquirir el derecho a la pensión, las viudas o los viudos que tenían derecho a la pensión de sobrevivencia se les podía decir que no lo tenían por cuanto la norma constitucional solamente establecía como requisito la edad y el tiempo de cotización y ellos no tenían ni la edad o no tenían el tiempo de cotización. Y además dejábamos por fuera la pensión de invalidez.

Pues bien, en este sentido la ponencia nuestra establece estos dos conceptos para que haya absoluta tranquilidad de que también no solamente quienes tengan la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario; sino que quienes tengan de conformidad con la ley derecho a la pensión de invalidez o de sobrevivencia, puedan gozar de ese derecho a la pensión. (...)"

153 Gaceta del Congreso 837 de 2004. "La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Representante Griselda Janeth Restrepo Gallego:

Establecemos además que los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en el sistema general de pensiones, no podrá dictarse disposición

alguna o invocar acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo allí establecido. Esto es para que todos tengamos el mismo régimen pensional. Para adquirir el derecho a la pensión, será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas cotizadas o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley y en esto también coincidimos con el doctor Javier Ramiro Devia y el grupo de ponentes.”

154 Gaceta del Congreso 642 de 2004. En la Gaceta del Congreso 642 de 2004 se encuentra el informe de ponencia para el segundo debate en la Plenaria de la Cámara en donde se lee:

7. Otras disposiciones

El Gobierno Nacional explica que la razón de incluir un mínimo vital para efectos de pensión, tiene que ver con los continuos fallos de la Corte Constitucional, y algunos Jueces donde se establecen mínimos vitales diferentes según se trate cada caso. Teniendo en cuenta las necesidades individuales y particulares de cada persona. Ya que estos fallos atentan contra el principio de igualdad y equidad, y en desarrollo de la correspondencia que debe haber entre los aportes, esto es el ahorro del ciudadano durante su vida laboral y el valor de la mesada pensional, debería quedar incluido este precepto Constitucional para evitar interpretaciones en el mismo. Sometido a consideración de la Comisión el texto aprobado fue el siguiente.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

En virtud del acuerdo a que se llegó en la comisión sobre el texto aprobado en primer debate, en el cual se incluyeron la totalidad de las proposiciones que teníamos como ponentes, consideramos que el texto que se debe someter a segundo debate es el mismo que se aprobó en la comisión en primer debate, sin proponer de nuestra parte modificaciones al mismo.”

En la Gaceta 645 del 2004 se consigna el segundo informe de ponencia para segundo debate en Cámara sobre el tema dice:

El texto aprobado por la comisión fue el siguiente, aunque los ponentes insistimos en la inconveniencia de incluir esta definición en la Constitución Política, y por lo tanto lo incluiremos en el pliego de modificaciones:

“El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente”.

Cabe recordar que esta redacción no especifica si es mínimo diario o mensual, por esta razón, recomendamos a la plenaria de la Cámara que, de acoger dicha redacción, debería agregarle la palabra mensual.

Consideraciones acerca del mínimo vital en el ordenamiento jurídico colombiano. En el articulado aprobado en primer debate, las diversas fuerzas políticas llegaron a un acuerdo en el cual se consideraba que el mínimo vital para efectos pensionales debía restringirse al monto establecido para el salario mínimo legal vigente.

El objeto de dicha disposición es prevenir, como lo destacó la Directora Encargada del Instituto de Seguros Sociales en la audiencia pública celebrada el día 30 de septiembre del año en curso, la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores iniquidades en el sistema.

En este sentido en el inciso sexto del texto aprobado en primer debate se estableció lo siguiente: “El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente”.

No obstante los beneficios que puedan derivarse de una disposición en este sentido es necesario hacer un énfasis en la forma como la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delimitado el concepto del mínimo vital. Así, puede verse que en la mayoría de las decisiones de la Corporación citada se ha hecho énfasis en el carácter económico y social de los derechos laborales, lo cual en principio haría que su protección vía tutela y su preeminencia no fuera tan clara frente a otros derechos, y que por esta razón deben ser apreciados en cada caso concreto de acuerdo a su conexión con otros derechos de carácter fundamental o de principios constitucionales tales como la dignidad humana.(...)

A partir de estas consideraciones el mínimo vital ha sido definido en varios fallos como aquella porción de ingresos indispensable e insustituible para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia. Lo cual implica que el concepto encierra el supuesto de que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es

posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario, en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana. En tal sentido la Corporación ha manifestado que el concepto de mínimo vital no se restringe de manera fatídica al simple suministro de los recursos necesario para perpetuar la existencia del trabajador o el pensionado reduciéndolo a simple medio de producción sino que por el contrario debe tener en cuenta las condiciones particulares del mismo y de su familia. (...)

Dicha consideración cobra aun mayor fuerza si se tiene en mente que la pensión de jubilación viene a reemplazar lo que recibía el trabajador en su vida activa por concepto de salarios y es también una forma de recompensar a la persona por su esfuerzo, durante una etapa de su vida en que las condiciones de vigor y salud se ven disminuidas.

En este sentido, es necesario resaltar que dado lo anteriormente expresado y que las mesadas correspondientes son por lo común el único ingreso que tiene el antiguo trabajador, cualquier disposición encaminada a su limitación o a su diferimiento ocasiona serios traumatismos en la economía familiar y con frecuencia afecta de manera directa la calidad de vida del pensionado y de su familia, por lo que su tratamiento debe estar caracterizado por un cuidado inusitado por parte del legislador y/o el constituyente.

De este modo una disposición como la consignada en el texto aprobado en primer debate, a pesar de las ventajas que pueda representar en el plano fiscal, debe tener en mente que las condiciones sociales y económicas de amplios sectores de la población colombiana hacen que la limitación propuesta en el texto al mínimo vital debe ser reexaminada a la luz de la situación de miles de hogares en los cuales el salario mínimo legal vigente no se compadece con las necesidades de sus miembros.

155 Gaceta del Congreso 698 de 2004.

156 Gaceta del Congreso 832 de 2004. “Intervención del honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: (...) Finalmente señora Presidenta, excúseme en la ponencia de los ponentes que encabeza el Representante Devia, se ha dicho que el mínimo vital en materias pensionales está representado por el salario mínimo legal, demasiado peligroso, es estar en contra de lo que es la concepción del mínimo vital, pero es estar en contra de una sentencia de la honorable Corte Constitucional a la cuales estamos atados todos los colombianos,

porque las sentencias de la Corte Constitucional no solamente hacen tránsito a cosa juzgada, sino que son verdad material y a ellas nos debemos atener, eso es demasiado peligroso, por eso estoy de acuerdo con la propuesta que trae la ponencia del Senador Piedrahíta, eso me parece mucho más racional en ese punto, que eso es lo que difieren las dos ponencias.

(...)

Intervención del honorable Representante Luis Fernando Almario Rojas:

Señora Presidenta, para solicitarle al señor ponente que se aclare lo referente al salario mínimo legal vigente, como este acto legislativo se cumple, el último artículo dice que se cumpla al momento de su publicación, quedaría que entendiéndose como legal el salario mínimo legal vigente a hoy y entonces por lo tanto me parece a mí que el vigente sobra, sería salario mínimo legal y sería al momento en que se vaya a pensionar la persona y no vigente, porque vigente es la de hoy y dice cúmplase a partir de su publicación, me parece bueno que se aclarara ese punto.

Presidenta, no siempre que se habla del salario mínimo legal vigente, es para que permanezca en el tiempo la expresión; es decir, siempre que usted va a leer la expresión vigente, es al momento en que se vaya a hacer la interpretación, por eso, si no se dice vigente el salario mínimo legal, se entendería, ese sí se entendería que es el de hoy, en toda la legislación usted siempre habla del salario mínimo legal mensual vigente, para que se mantenga actualizado, queremos es que el mínimo vital en materia de pensiones sea el equivalente al salario mínimo legal que se encuentre vigente al momento de hacer la aplicación de la norma.

Intervención del honorable Representante Luis Fernando Almario Rojas:

Señora Presidente, que quede como constancia la intervención del señor ponente que es el querer del Legislativo.

Intervención del honorable Representante Alonso Rafael Acosta Osio:

Presidenta, creo que lo que dice el doctor Almario parece que tiene razón, vale la pena la idea de sacar adelante el acto legislativo pero que se revise porque yo creo que es como lo señala el doctor Almario y no como se viene planteando en la ponencia, la palabra vigente

normalmente cuando aquí aprobamos todo es salarios mínimos legales, nunca decimos vigente, porque vigente se puede dar a entender, yo creo que vale la pena hacer la reflexión, señor Ministro es bueno que se estudie ese tema para evitar cualquier fallo posterior por parte de la Corte. Gracias Presidenta, que quede como constancia.”

157 Gaceta del Congreso 832 de 2004. “Presenta la ponencia el Representante Javier Ramiro Devia Arias:

El inciso 2º sobre los requisitos y beneficios pensionales es una norma general que va a quedar establecida en la Constitución, en la cual se contempla una prohibición para que se legisle o se impongan condiciones en materia pensional distintas a las contenidas en el régimen general de pensiones, quiere ello decir, que va a haber una regla general en el sentido que solamente el régimen general, las leyes del sistema general de pensiones podrán contener estipulaciones en materia pensional, queremos acabar con ello, que a través de la misma legislación o a través de pactos o convenciones colectivas o legislaciones especiales o de excepciones en la ley se puedan volver a crear los regímenes pensionales especiales exceptuados o convencionales.

En el inciso 3º del proyecto presentado a diferencia de lo que consideraba el proyecto de Gobierno, que tan solo consideraba como requisitos para adquirir el derecho a la pensión, la edad y el tiempo de cotización, hemos adicionado el tiempo de servicios, en virtud de que con anterioridad a la Ley 100 de 1993, no se requería de la cotización en el entendido como rige actualmente, y a partir de dicha ley, sino que fueron muchos los colombianos a quienes se les reconoció y tenían parte del derecho a pensión con base en el tiempo de servicios y no en el tiempo de cotización. Además de ello se incluyó el tema de capital necesario, por cuanto en el régimen de ahorro individual no se habla ni de semanas de cotización, ni de tiempo de servicios, sino del capital necesario para adquirir el derecho a la pensión e incluimos la mención a las pensiones de sobrevivencia e invalidez que no las contenía el proyecto del Gobierno y que de haberse aprobado el proyecto como venía se podría entender que hacia el futuro se suprimiría la pensión de sobrevivencia o de invalidez en virtud a que el mismo inciso hacía mención que para adquirir el derecho a la pensión era necesario cumplir con las cotizaciones, y en el caso de estas pensiones, quienes serían beneficiarios de ella podrían no haber cotizado como en efecto lo han hecho.”

158 Gaceta del Congreso 793 de 2004. Se dijo en la ponencia: “2. Sobre el mínimo vital

En el articulado aprobado en primer debate las diversas fuerzas políticas llegaron a un acuerdo en el cual se consideraba que el mínimo vital para efectos pensionales debía restringirse al monto establecido para el salario mínimo legal vigente. Lo anterior, con el propósito de prevenir “la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores iniquidades.”⁷ Si bien la Corte Constitucional no ha establecido un criterio fijo en cuanto al contenido material del mínimo vital, ni ha establecido una regla general fuera de decir que es “un mínimo de condiciones de carácter material”⁸, que se trata de “garantizar las condiciones materiales más elementales”⁹ o las “condiciones mínimas para la subsistencia”¹⁰ en la Comisión se aprobó la propuesta realizada por los suscritos en el sentido de eliminar la equiparación conceptual que traía el proyecto originalmente y establecer que en ningún caso habría una pensión inferior al salario mínimo legal vigente.¹¹

Para los ponentes la determinación material del contenido del mínimo vital debe depender de la evaluación cualitativa de cada caso, pues la valoración de las distintas necesidades implica variaciones en cuanto al monto concedido, variaciones que en ocasiones no se pueden explicar por tener diferentes necesidades familiares, sino por las necesidades del solicitante. (Ver Sentencias T-1103/2000, T-146 de 1999 y SU-1354 de 2000.”

159 Gaceta del Congreso 32 del 2005. “La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Dice así señor Presidente:

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones, sin perjuicio de los acuerdos, pactos, o convenciones colectivas que se celebren en materia pensional. Los cuales deberán respetar los requisitos y límites señalados en las leyes del sistema general de pensiones”.

La Presidencia abre la discusión del inciso leído y concede el uso de la palabra al honorable Senador Mario Uribe Escobar:

A ver Senador Cristo, Presidente, nosotros propusimos una sustitutiva que dice lo siguiente:

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley”.

Nosotros no decimos ley del sistema general de pensiones, Presidente, y no me extendiendo demasiado, no decimos leyes del sistema general de pensiones, ni hablamos en nuestra propuesta del sistema general de pensiones, porque no le hemos encontrado ninguna categoría especial a las leyes de pensiones, son leyes simplemente ordinarias, no son estatutarias, no son orgánicas, no son leyes del plan. Son leyes puras y simples, ordinarias. La Ley 100 se proclama ella, como una ley del sistema general de pensiones, las otras, no.

Nosotros creemos que como aquí se difiere a la ley el desarrollo de este acto legislativo, pues será a leyes ordinarias y repito lo hacemos así porque no encontramos para ellas una categoría diferente, o distinta a las que hoy establece la Constitución para algunas leyes. Esa ley como señala aquí en baja voz el Senador Gaviria, la que excluye las convenciones, pactos colectivos, etc., etc. Y decimos además dentro de nuestro inciso que a partir de la vigencia del presente acto legislativo, solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.

Entonces nuestro inciso ciertamente tiene algunas diferencias con el presentado por los Senadores Piñacué y Rojas. Le ruego someterlo a votación señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Una pregunta. Tal como está redactado, supongo yo entonces que las convenciones colectivas de trabajo, entre un sindicato del sector privado y empresarios privados tampoco pueden pasar por encima de la ley.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Lo que pasa es que nosotros más abajo, en otra sustitutiva, o en otro de los incisos de la propuesta tocamos el tema de los pactos y dice lo siguiente: A partir del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos, o actos jurídicos, alguna con condiciones pensionales diferentes a los de la ley.

Por lo demás señalo que hay artículo, un párrafo transitorio primero que habla de la vigencia hasta el 31 de diciembre del 2009 de esas normas contenidas en pactos, etc., etc.

Por eso difiere un poquito nuestro inciso del propuesto por los Senadores Piñacué y Rojas, porque nosotros tratamos de manera separada en inciso diferente el tema de los pagos.

(...)

Secretario, lea el inciso que vamos a votar como proposición sustitutiva en la ponencia.

Secretario:

El inciso sustitutivo dice:

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley. A partir de la vigencia del presente acto legislativo solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial”. (...)”

160 Gaceta del Congreso 32 de 2005. “La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Presidente, en la propuesta de los Senadores Rojas y Piñacué se hablaba de pensiones de invalidez y sobrevivencia, nosotros la consideramos como un inciso aparte. Perfectamente, podría considerarse una parte del mismo inciso para que no fueran dos, yo les ruego, les leo esa parte final y les ruego someterla a votación, por más o menos la proponía de idéntica manera, la proponían ellos de idéntica manera. Dice:

“la ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia”.

Es la parte final del inciso ya votado, correcto.

La Presidencia abre la discusión del inciso leído y concede el uso de la palabra al honorable Senador Nelson Figueroa: Yo comentaba que la ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho de una pensión de invalidez o sobrevivencia, ya estaba prácticamente en la Ley 100, un capítulo completo que es el capítulo III, habla de pensión de invalidez por riesgo común, y el capítulo IV que habla de pensión de sobrevivientes. Que ya estaba prácticamente pues

cursado y por lo tanto consideraría yo que no debería estar ahí, es una posición.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mario Uribe Escobar:

A ver Senador Figueroa, ésta y algunas otras normas incluidas en el acto legislativo conducen a darle cierta rigidez al tema pensional, no es otro el propósito. Normas de las que hemos aprobado ya. Y normas de las que aprobaremos tienen desarrollos legales, tienen sus desarrollos legales ya. Es simplemente darles una rigidez, estamos constitucionalizando algunos asuntos relativos a pensiones, eso debe entenderse muy bien, de eso se ha hablado toda la tarde, y el propósito de esta norma es eso.

La Presidencia cierra la discusión del inciso leído y sometido a votación es aprobado.

Secretario:

Con el voto negativo del Senador Carlos Gaviria y el Senador Piñacué. Y constancia de la secretaría que hay en el Recinto quince (15) honorables Senadores.”

161 Gaceta del Congreso 29 de 2005. Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable

Senador Mario Uribe Escobar:

Ya decía, señor Presidente, que en el futuro la única fuente normativa en materia pensional será la ley la única que podrá establecer requisitos, condiciones y beneficios en materia pensional, la ley será la única que pueda establecer tiempo, edad, base de liquidación y monto de la pensión. Si se entiende el sistema pensional como lo proclama la Constitución en su artículo 48, como un servicio público, las reglas que lo consagran deben ser de orden público y no susceptibles. En consecuencia, de ser modificadas por pactos entre los particulares; para evitar la auto asignación de recursos que podrían hacerse entre particulares y por actos particulares es por lo que se defiende a la ley la calidad repito, de única fuente normativa en materia pensional.

Diremos entonces si aprobamos esta norma, que por ninguna de carácter infralegal será posible establecer requisitos, beneficios, montos, bases, edades, tiempos en materia de jubilación, el ámbito de las pensiones quedará sustraído especialmente al ámbito de la

negociación colectiva, de los pactos colectivos, de los laudos o de acuerdos o actos jurídicos de otra índole de carácter extra legal con este sistema se pretende la unificación del Régimen Legal Pensional, será como lo señalaba único, uniforme y unificado para establecer los requisitos y condiciones en materia pensional.” También se dijo: “Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo:

(...)

Esto quiero dejarlo claramente establecido en las normas que conforman la reforma pensional se dejó específicamente establecido que la edad no sufre ninguna modificación que seguirá la misma edad, la misma edad doctor Héctor Helí Rojas, que es la de 60 en el hombre y 55 en la mujer, la edad no se movió para nada y quedó establecido así para que de acuerdo a los datos demográficos que nos suministren especialistas en esa materia en el año 2014, 2014 se pueda incrementar la edad en dos años, para que quede 62 en los hombres y 57 en la mujer, en los mismos términos, no podemos decir que ya se tienen que pensionar con 1.300 semanas, hay una gradualidad en la cotización de las semanas y el incremento comienza en el 2005, con 50 semanas, se aumentan 25 semanas todos los años hasta llegar en el año 2015 honorables Senadores, al año 2015 a 1.300 semanas. Y hemos dicho que es importante incrementar estas semanas para ponerle una base a lo que aprobamos como sistema de sostenibilidad económica, por qué no se van; por qué no se perjudican las personas que están en proceso de pensionarse? Ya hemos dicho que los pensionados no se perjudican en absolutamente en nada, resultan beneficiados porque este sistema de sostenibilidad le da fluidez de caja al Seguro Social y a las entidades operadoras en seguridad social.

Hemos sostenido la tesis honorables Senadores que si una persona entra al mercado laboral a los 25 años que es una edad promedio alta, cuando cumpla las mil semanas actualmente tendría 45 años pero le faltarían 15 en edad para poderse pensionar si es hombre, 10 si es mujer, aumentándolo a 1.300 semanas serían 26 años, más 25, 51, todavía le van a faltar 9 años si es hombre y 4 años si es mujer, en ninguna manera se está afectando y en eso tuvimos demasiado cuidado el derecho, al proceso de pensionarse una persona. Yo escuchaba acá a uno de los ponentes, específicamente al doctor Héctor Helí Rojas, que hablaba sobre la prima media con prestación definida y de la crisis que se presentaba en ese mecanismo, en ese sistema y de lo imposible que era sostener y autofinanciarse el propio

sistema y que era necesario que el Estado aportara para poder cumplir con un principio en que él determina la defensa de un Estado Social de Derecho y que para poderle dar sostenibilidad económica a la prima media, era necesario que se aportaran dineros del Estado.

Yo quiero en esto señor Presidente y honorables Senadores, hacer como una especie de afirmación y de paréntesis es que no solamente y lo he sostenido durante muchos años, no solamente aumentando requisitos y recortando beneficios vamos a dar la solución de que se ha hablado aquí al sistema pensional colombiano, no honorables Senadores, esa no es una solución, así no vamos nosotros a tener un sistema que pueda prolongarse en el futuro con una capacidad potencial económica que permita a nuestras gentes tener una vida digna, honesta y decorosa cuando llegue a su vejez.

162 En la Gaceta 184 del 2005 aparece el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes –segunda vuelta- en el cual se presenta una modificación al inciso:

Mas sin embargo, queda claro que “Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones”, y estos factores corresponden a factores objetivos de liquidación, esto es, factores proporcionales a las cotizaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida laboral cumpliendo las condiciones estipuladas en la ley, mas no a factores subjetivos en un momento determinado y que puedan corresponder a expectativas desproporcionadas por parte de los nuevos pensionados, ya que esto acarrearía un alto riesgo para el sistema pensional y se podría llegar al punto donde para cada persona exista un mínimo vital de acuerdo con sus aspiraciones, cuando la pensión corresponde simplemente a un ingreso proporcional al ahorro del trabajador durante su vida laboral. Tener en cuenta factores subjetivos para la liquidación pensional equivaldría a una quiebra sistemática del sistema pensional, es por ello que las leyes del Sistema General de Pensiones establecen parámetros claros y objetivos para la liquidación de estas.

(...)

1. Pliego de modificaciones al proyecto

- Inciso quinto:

“Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones”.

Esta redacción reemplaza el inciso sexto del texto conciliado, que equiparaba el mínimo vital al salario mínimo. Teniendo en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Política remite al estatuto del trabajo la tarea de definir la remuneración mínima vital y móvil, no resulta conveniente hacer esta definición en otro artículo de la misma Constitución. El Gobierno Nacional al proponer esta equiparación buscaba evitar que por medio de sentencias judiciales se otorgaran pensiones que no se ajusten a lo cotizado ni a los factores señalados por la Ley 100 del 93, y se llegara incluso a aceptar como factores para liquidar la pensión las cuotas de sostenimiento de clubes y gastos suntuarios. Teniendo en cuenta este objetivo, la comisión de ponentes, luego de reunirse con los señores Ministros de Hacienda y de Protección Social, conseguimos esta redacción que, por una parte evita que por otras vías se liquiden pensiones sin consultar lo establecido por la Ley 100 y sus reformas, y por otra evita la contradicción de establecer el mínimo vital en la Constitución, cuando es el Estatuto del Trabajo el que debe hacerlo.

163 Gaceta del Congreso 265 de 2005. Representante Javier Ramiro Devia Arias, coordinador de ponentes:

En el inciso quinto, viene un tema que fue de amplia discusión tanto en primera vuelta como al momento de elaborar la ponencia y que tiene que ver con el mínimo vital, en el proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno y en el texto conciliado en primera vuelta, se establecía que el mínimo vital en materia pensional era el salario mínimo legal vigente.

(...) Decía que el tema del mínimo vital que había sido aprobado en primera vuelta relacionado con que se entendía como tal concepto en materia pensional el salario equivalente al salario mínimo legal vigente, fue objeto de una amplia discusión, se quería y se pretendía según el Gobierno poner unos límites especialmente a los aplicadores de justicia cuando existían jurisprudencias que so pretexto del mínimo vital habían liquidado pensiones especialmente algunos funcionarios que en los cuales se incluía las acciones del Club Social, los bonos que tenía que pagarle a los hijos en los colegios y una serie de factores que nada guardaban relación con los requisitos para la liquidación de la pensión, pero que so pretexto

del mínimo vital hacía que esas pensiones fueran elevadas para supuestamente garantizarle a ese pensionado el mínimo vital.

Llegamos a la conclusión en unión del gobierno que no era conveniente incluir el tema y el concepto de mínimo vital en materia pensional en la norma constitucional, pero que sí valía la pena establecer unos límites para que así como se estableció en el inciso anterior, los requisitos específicamente para adquirir el derecho a la pensión, se estableciera también que a la hora de liquidar la pensión no pudieran tenerse en cuenta factores distintos a los incluidos en el sistema o en las leyes del mismo sistema general de pensiones.

Por eso se estableció en el inciso quinto, que para la liquidación de las pensiones por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones; es decir, ni para adquirir el derecho se pueden argumentar factores distintos a los establecidos en el inciso cuarto, ni al momento de liquidar la pensión, se pueden establecer o acudir a factores distintos a los establecidos en las leyes del sistema de pensiones. Con eso pretendemos limitar la posibilidad de interpretación para que no puedan acudir so pretexto del mínimo vital por ejemplo a incluir factores que nada tiene que ver con los factores establecidos para la liquidación misma en las leyes del sistema general de pensiones.

Cuando se iba a votar, sucedió lo siguiente:

“Presidente:

Inciso 5º del artículo 1º.

Secretario:

Artículo 1º. Inciso 5º. Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones.

Ha sido leído señor Presidente, el inciso 5º del artículo 1º.

Presidente:

En discusión el inciso 5º , continúa la discusión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable

Representante Javier Ramiro Devia Arias:

Gracias Presidente. Es para dejar también una constancia, del Ministerio de Hacienda nos hacían caer en cuenta que algunos factores de liquidación no están en leyes, que es pertinente y lo vamos a revisar con los ponentes, para el sexto debate, hacer la precisión específica para evitar que se nos queden por fuera. Pero la idea es básicamente y el tema es, que no se pueda acudir a factores distintos subjetivos como han acudido en algunas judiciales a tener el mínimo vital para poder integrar la liquidación de la pensión con factores completamente ajenos a lo que son las normas del sistema general de pensiones, como acciones de clubes y bonos de los hijos del supuesto potencial pensionado.

Lo que queremos es que solamente se tengan los factores que establezca la norma pertinente, pero parece que hay unas leyes que facultan al Gobierno establecer esos factores de liquidación; vamos a revisar la situación para que haya la precisión y no hacer solamente la limitación a que sea la ley la que establezca los factores de liquidación de las pensiones, señor Presidente.

Presidente:

Continúa la discusión, estoy ofreciendo la palabra, voy a cerrar la discusión, queda cerrada, ¿aprueban el inciso 5º del artículo 1º?

Secretario:

164 Gaceta del Congreso 218 de 2005. “Con respecto al mínimo vital en materia pensional, consideramos conveniente no incluir la definición de mínimo vital en el proyecto de ley, ya que a nivel constitucional este tipo de especificidades no es pertinente.

Mas sin embargo, queda claro que “para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones”, y estos factores corresponden a factores objetivos de liquidación, esto es factores proporcionales a las cotizaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida laboral cumpliendo las condiciones estipuladas en la ley, mas no a factores subjetivos en un momento determinado y que puedan corresponder a expectativas desproporcionadas por

parte de los nuevos pensionados, ya que esto acarrearía un alto riesgo para el sistema pensional y se podría llegar al punto donde para cada persona exista un mínimo vital de acuerdo con sus aspiraciones, cuando la pensión corresponde simplemente a un ingreso proporcional al ahorro del trabajador durante su vida laboral. Tener en cuenta factores subjetivos para la liquidación pensional equivaldría a una quiebra sistemática del sistema pensional, es por ello que las leyes del Sistema General de Pensiones establecen parámetros claros y objetivos para la liquidación de estas.

(...)

- Inciso sexto:

“Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización”.

Esta redacción reemplaza el inciso sexto del texto conciliado, que equiparaba el mínimo vital al salario mínimo. Teniendo en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Política remite al estatuto del trabajo la tarea de definir la remuneración mínima vital y móvil, no resulta conveniente hacer esta definición en otro artículo de la misma Constitución.

El Gobierno Nacional al proponer esta equiparación buscaba evitar que por medio de sentencias judiciales se otorgaran pensiones que no se ajusten a lo cotizado ni a los factores señalados por la Ley 100 de 1993, y se llegara incluso a aceptar como factores para liquidar la pensión las cuotas de sostenimiento de clubes y gastos suntuarios. Teniendo en cuenta este objetivo, la comisión de ponentes, luego de reunirse con los señores Ministros de Hacienda y de Protección Social, conseguimos esta redacción que, por una parte evita que por otras vías se liquiden pensiones sin consultar lo establecido por la Ley 100 y sus reformas, y por otra evita la contradicción de establecer el mínimo vital en la Constitución, cuando es el Estatuto del Trabajo el que debe hacerlo. La Comisión Primera acogió esta redacción, con la observación de que se buscaría una que permitiera definir lo más claramente posible esta idea. De esta manera, se concertó con los Ministerios de Hacienda y de la Protección Social, que la presente redacción es más técnica, puesto que permite incluir los decretos reglamentarios en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, entre otros, que desarrollan leyes marco sobre el tema pensional.”

165 Gaceta del Congreso 387 de 2005. "Intervención del honorable Senador Luis Carlos Avellaneda:

Gracias presidenta. Me quiero referir a este tema, Representante Devia, Representante Vives, Representante Piedrahíta y Gobierno, hay unas normas convencionales pueden tener vigencia temporal hasta la fecha que está establecida en la convención o máximo 31 de julio de 2010, según un inciso posterior o un párrafo posterior, qué significa esto, que muchas pensiones de jubilación no se van a liquidar con factores salariales de cotización, sino como lo diga la convención y ahí se estará restringiendo, el derecho adquirido de la convención conforme a esa redacción, me parece que hay necesidad de darle una redacción mejor a ese inciso, porque de lo contrario entonces haríamos ineficaz la cláusula de respeto a los derechos adquiridos convencionalmente o adquiridos con fundamento en pactos o en laudos arbitrales.

Intervención del honorable Representante Javier Ramiro Devia Arias:

Sí Senador, inciso que se propone es un inciso permanente, que es la norma que va a quedar vigente en materia general donde impide que se liquiden pensiones con factores diferentes, en lo que tiene que ver con lo que expresaba, usted mismo lo dijo, viene un párrafo transitorio que establece el tratamiento de las convenciones y dice claramente que lo que se haya pactado en esas convenciones mantiene su vigencia por el término inicialmente señalado y que en todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010; es decir, hasta esa fecha los temas de liquidación, reconocimiento, se van a supeditar a lo establecido en la convención, pacto o laudo arbitral pero la norma general es, que de ahí en adelante o para todo los otros casos no se pueda acudir a factores distintos de liquidación.

Intervención del honorable Representante Venus Albeiro Silva:

Gracias Presidenta. Creo que en este inciso, lo que hacemos y es ahí lo que hemos venido peleando nosotros cuando decimos que van a dejar sin posibilidad de pensionarse a los colombianos, muchos dicen, no, si lo que están aprobando, es otros temas diferentes, es que aquí es donde constitucionalizan la ley. Decíamos que acá es donde nosotros estamos diciendo que van a dejar a los colombianos sin pensión doctor Devia, porque aquí van a constitucionalizar la Ley 797 de 2003, donde quedó reglamentado y donde se aumentaron las semanas de cotización, el tiempo y la edad, cosa que en el futuro, si este mismo

Congreso quiere reformar esta ley, no lo pueda hacer, porque tendría que reformar la Constitución, es aquí donde está, otro de los venenos de este proyecto y la Ley 797 ahora quiere constitucionalidad y me genera una duda, (...)”

166 Gaceta del Congreso 287 de 2005. “También respaldamos el inciso nuevo que excluye para la liquidación pensional factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

(...)

2. Rechazamos la exclusión del inciso que señalaba que “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldría al mínimo vital para los fines de pensión”.

Aun cuando algunas leyes han dicho que no puede haber pensión inferior al salario mínimo mensual el tema del mínimo vital es de orden constitucional y proponemos recuperar el inciso con los mismos argumentos que presentamos en la primera vuelta:

“Sobre el mínimo vital

En el articulado aprobado en primer debate las diversas fuerzas políticas llegaron a un acuerdo en el cual se consideraba que el mínimo vital para efectos pensionales debía restringirse al monto establecido para el salario mínimo legal vigente. Lo anterior, con el propósito de prevenir “la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores iniquidades en el sistema”¹.

La Corte Constitucional no ha establecido un criterio fijo en cuanto al contenido material del mínimo vital, ni ha establecido una regla general fuera de decir que es “un mínimo de condiciones de carácter material”², que se trata de “garantizar las condiciones materiales más elementales”³ o las “condiciones mínimas para la subsistencia”⁴.

Tal vez una de las definiciones más comprensivas se encuentra en la Sentencia T-011 de 1998, donde se define mínimo vital como “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a

alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de la calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las exigencias más elementales del ser humano”⁵.

Lo anterior ha posibilitado que la Corte determine el contenido del mínimo vital en cada uno de los casos particulares que trata y que no lo identifique necesariamente con una suma de dinero. Es claro, por ejemplo, que la Corte no identifica el contenido del mínimo vital con el salario mínimo como se desprende de la lectura de las Sentencias SU-995 de 1999 y T-156 de 2000. (...)

De lo anterior se deduce claramente, que la determinación material del contenido del mínimo vital debe depender de la evaluación cualitativa de cada caso, pues la valoración de las distintas necesidades implica variaciones en cuanto al monto concedido, variaciones que en ocasiones no se pueden explicar por tener diferentes necesidades familiares, sino por la posición social del solicitante (ver Sentencias T-1103/2000, T-146 de 1999 y SU-1354 de 2000).

Por lo anterior los ponentes hemos decidido volver a la propuesta hecha por los ponentes en Primer debate en la Cámara de Representantes, permitiendo, como es debido, que sea el juez quien define qué significa mínimo vital para efectos pensionales, ya que han sido los jueces constitucionales, los que con su interpretación de las normas y de los hechos, siempre ajustada al Estado Social de Derecho, quienes han logrado que el Estado se acerque a sus ciudadanos, dando respuestas y soluciones efectivas a sus necesidades vitales.”

167 El informe de ponencia corresponde al elaborado por Mario Uribe Escobar, Coordinador de Ponentes; Carlos H. Andrade Obando, Germán Vargas Lleras, Andrés González Díaz, Ponentes. (Gaceta 296 de 2005)

168 Gaceta del Congreso 339 de 2005. Los ponentes designados por la Mesa Directiva para este proyecto designados son Mario Uribe Escobar, Coordinador de Ponentes; Carlos H. Andrade Obando, Ponente; Hernán Andrade Serrano, Ponente (con salvedad sobre la exigencia o mandato para que no haya pensión por debajo del salario mínimo); Héctor Helí Rojas, Ponente (no firmó); Andrés González Díaz, Ponente (no firmó). Se dijo al respecto: “• Inciso sexto:

Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

(...)

- Inciso sexto:

Como inciso sexto se propone que quede el inciso quinto aprobado por la Comisión Primera. En este punto cabe aclarar que la redacción que se acoge en ningún momento está modificando el hecho de qué factores deben tenerse en cuenta como Ingreso Base de Liquidación de la pensión. Estos factores son aquellos sobre los cuales se hicieron los aportes, esto es los que se constituyeron como Ingreso Base de

Cotización. Lo anterior para evitar lo que ha sucedido en algunos casos en los cuales se terminan teniendo en cuenta factores salariales en la liquidación de la pensión sobre los que no se cotizó desbalanceando el equilibrio financiero que debe existir entre la cotización que se realiza y los beneficios que se reciben, lo cual atenta contra el principio de la solidaridad y equidad puesto que para pagar la pensión deben utilizarse los recursos del Fondo Común en detrimento de quienes sí efectuaron los aportes correspondientes.”

169 Gaceta del Congreso 341 de 2005, el Senado ponente de este informe es Héctor Helí Rojas Jiménez,

170 Gaceta del Congreso 341 de 2005. Se señaló: “2. A pesar de que el Gobierno se comprometió a presentar una fórmula conciliatoria en la materia, la ponencia radicada sin contar con este ponente, hace caso omiso y definitivamente deja abierta la posibilidad de que haya pensiones inferiores al salario mínimo, por eso insistimos en rechazar la exclusión del inciso que señalaba que “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldría al mínimo vital para los fines de pensión”. Aun cuando algunas leyes han dicho que no puede haber pensión inferior al salario mínimo mensual el tema del mínimo vital es de orden constitucional y proponemos recuperar el inciso con los mismos argumentos que presentamos en la primera vuelta:

“Sobre el mínimo vital

En el articulado aprobado en primer debate las diversas fuerzas políticas llegaron a un

acuerdo en el cual se consideraba que el mínimo vital para efectos pensionales debía restringirse al monto establecido para el salario mínimo legal vigente. Lo anterior, con el propósito de prevenir “la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores inequidades en el sistema”¹. La Corte Constitucional no ha establecido un criterio fijo en cuanto al contenido material del mínimo vital, ni ha establecido una regla general fuera de decir que es “un mínimo de condiciones de carácter material”², que se trata de “garantizar las condiciones materiales más elementales”³ o las “condiciones mínimas para la subsistencia”⁴. Tal vez una de las definiciones más comprensivas se encuentra en la Sentencia T-011 de 1998, donde se define mínimo vital como “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de la calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las exigencias más elementales del ser humano”⁵. Lo anterior ha posibilitado que la Corte determine el contenido del mínimo vital en cada uno de los casos particulares que trata y que no lo identifique necesariamente con una suma de dinero. Es claro, por ejemplo, que la Corte no identifica el contenido del mínimo vital con el salario mínimo como se desprende de la lectura de las Sentencias SU-995 de 1999 y T-156 de 2000. “Si bien ciertos criterios económicos permiten fijar un salario mínimo, como base ineludible para la negociación colectiva o individual del salario entre las partes de una relación laboral, esta es una medición que no agota el aludido concepto de mínimo vital protegida por la Constitución, ni puede identificarse con él sin dar al traste con la cláusula del Estado Social de Derecho y desnaturalizar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior. En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral – independientemente del estrato que ocupe –, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v. gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida”. (Subrayado fuera del texto). De lo anterior se deduce claramente que la determinación

material del contenido del mínimo vital debe depender de la evaluación cualitativa de cada caso, pues la valoración de las distintas necesidades implica variaciones en cuanto al monto concedido, variaciones que en ocasiones no se pueden explicar por tener diferentes necesidades familiares, sino por la posición social del solicitante. (Ver Sentencias T-1103/2000, T- 146 de 1999 y SU-1354 de 2000).

Por lo anterior los ponentes hemos decidido volver a la propuesta hecha por los ponentes en primer debate en la Cámara de Representantes, permitiendo, como es debido, que sea el juez quien define qué significa mínimo vital para efectos pensionales, ya que han sido los jueces constitucionales los que con su interpretación de las normas y de los hechos, siempre ajustada al Estado Social de Derecho, quienes han logrado que el Estado se acerque a sus ciudadanos, dando respuestas y soluciones efectivas a sus necesidades vitales”.

171 Gaceta del Congreso 497 de 2005. “Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Presidente, el inciso 6º dice lo siguiente Senador Angarita, de la propuesta principal dice para la liquidación de las pensiones por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el sistema general de pensiones como base de cotización, en la presentación que me permití ayer hacer, ayer dije con toda claridad que este inciso tal como estaba concebido no satisfacía las aspiraciones y no tenía el apoyo de la mayoría parlamentaria, por mi conducto se me pidió que se anunciara que en caso de no presentarse por el Gobierno Nacional una modificación al respecto, él sería negado, se convino así además la comisión de ponentes de Cámara de Representantes, tanto en Comisión Primera como en Plenaria, igual acuerdo hubo entre ponentes de Senado, por esa razón el Gobierno Nacional y los ponentes nos hemos puesto de acuerdo en este inciso que han estudiado la mayoría o un buen número de Senadores y que al parecer es satisfactorio, satisfactorio para qué, para que en el futuro quede trancada una puerta que con el inciso inicialmente propuesto podría abrirse para liquidar o reliquidar pensiones ya reconocidas y pagándose, modificando, alterando los factores salariales tenidos en cuenta para ello, entonces este artículo tal como así se concibe, taponar esa posible salida, diría la sustitutiva señor Presidente que sería el inciso 6º, para la liquidación de la pensión solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones, cómo se liquidará en el futuro la pensión de alguien, conforme a los factores sobre los cuales ha

cotizado, uno no, las personas no solamente cotizan sobre el salario, sobre gastos de representación, sobre primas de localización, etc., etc., todo eso se tendrá en cuenta para la liquidación de la pensión, en los otros casos solo se tendrían en cuenta los factores salariales, esto sin perjuicio de que también estudiemos una aditiva que ha, cuya introducción en el proyecto ha liderado el Senador Andrade, señor Presidente yo le pido el favor que le conceda el uso de la palabra para que la explique de tal suerte que el inciso 6º quedaría descompuesto en dos nuevos incisos, este que he leído y uno que va a leer el Senador Andrade que tiene la aprobación de muchos Senadores, creo que la mayoría.”

172 Gaceta del Congreso 497 de 2005. “Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente, yo debo decir sobre este punto lo siguiente, en nombre del Partido Liberal habíamos incluido en la ponencia de minorías una disposición que decía que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para efectos pensionales, indudablemente en el día de ayer hemos llegado a un acuerdo especialmente con el Senador Andrade y otros miembros de la Bancada de Gobierno para modificar esta proposición que traía en mi ponencia y aun cuando en la nueva propuesta que he firmado no se habla del mínimo vital, pues para historia de esta reforma legislativa hay que decir que pensamos que el mínimo vital en materia pensional quedará en manos de los jueces que tratarán de concretizar en cada caso ese mínimo vital, no solo en materia pensional sino en los demás aspectos de la seguridad social, por eso nosotros en el Partido Liberal no tenemos inconveniente en, señor Presidente que le pregunte a la Plenaria si nos permite retirar la propuesta sustitutiva que traíamos en la ponencia para adherir, para que se vote la que ha leído el Senador Hernán Andrade y que tiene la firma de otros ilustres colegas que se han acordado del Estado Social de Derecho.”

173 Gaceta del Congreso 497 de 2005. “Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Andrade Serrano:

Gracias Presidente, con el colega Senador ponente Héctor Helí Rojas hemos venido liderando, introducir o agregar como mandato constitucional la exigencia de que en Colombia no haya, no exista ninguna pensión por debajo o inferior al salario mínimo, brevemente la sustento y quiero agregar la firma de Congresistas de todas las bancadas y el apoyo del Gobierno

Nacional de los Ministros de Hacienda y de Protección Social, Dieb Maloof, Alfonso Angarita, Moreno de Caro, Luis Elmer Arenas, Álvaro Sánchez, todas las bancadas aquí representadas, todos a uno con una razón muy sencilla, pero también a su vez muy poderosa, el principio que a conciencia hemos votado con esta Reforma Constitucional, que las leyes hacia futuro deben garantizar la sostenibilidad financiera, somos perfectamente conscientes qué significa esa frase hacia futuro, pero esa sostenibilidad financiera tiene que ir de la mano con el principio de solidaridad que se encuentra en la Carta Política y en el sistema pensional, es decir que el Estado no se puede descargar para cuando un ciudadano ha cumplido con la edad y el número de cotizaciones no alcanza a ahorrar o a tener el capital suficiente para acceder a una pensión de salario mínimo, bajo ningún punto de vista el Estado pueda exonerarse de dicha responsabilidad, por eso en ese precepto hemos coincidido con el Senador Héctor Helí y en ese sentido está la parte inicial de esta proposición, el señor Ministro nos solicitó que dejáramos la posibilidad que en este Estado Social de Derecho y asistencialista que no nos hemos desmontado y ojalá que no nos desmontemos exista la posibilidad de aportes y prestaciones periódicas como en el caso de los adultos mayores, por eso dejamos la posibilidad constitucional para que la ley reglamente esa clase de aportes, por eso porque estamos convencidos que esto es una garantía mínima que debe estar en la Carta Política desde el comienzo de haber asumido la ponencia hemos exigido a los colegas ponentes que vaya dicho texto y tenemos la aceptación estoy seguro de este Congreso de la República, en tal sentido y porque ya están expresadas las razones de la misma en el día de ayer me permito presentar a la Plenaria de esta Corporación la siguiente proposición aditiva señor coordinador ponente, se adiciona el inciso 6º así, ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo, sin embargo la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios, económicos, periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

174 Gacetas del Congreso 497 de 2005 y 433 de 2005.

175 Gacetas del Congreso 387 de 2005, 354 de 2005 y 439 de 2005.

176 La diferencia en la numeración en los incisos que destaca el informe de conciliación corresponde a que en la Cámara de Representantes los incisos tenían un orden diferente. Por ejemplo, el inciso 3 del texto aprobado por la Plenaria del Senado correspondía al inciso 9 del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara. Por lo tanto, la numeración final del acto

legislativo fue alterada y nuevamente numerada por la comisión de conciliación.

177 Gaceta del Congreso 382 de 2005. En el Informe se dejó la siguiente constancia:
“Constancia del honorable Representante Pompilio Avendaño Mendoza

Bogotá, D. C., junio 17 de 2005 – Hora: 21.30

LEGISLATIVO NUMEROS 034, 127 por el cual se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política.

El suscrito Representante a la Cámara en mi calidad de Miembro de la Comisión de Conciliación designado por la Cámara de Representantes, explico mi voto negativo respecto del siguiente inciso aprobado por el Senado de la República:

“Para la liquidación de las pensiones, solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

El motivo de disenso obedece en primer lugar, a que este inciso no fue objeto de los ocho debates y aprobación conforme lo establecen los artículos 157 y 375 de la Constitución Política, porque se incorporó en la segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara, con lo cual se viola el principio de consecutividad y bien sabido es que la función de las Comisiones Accidentales de Conciliación consiste “...entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas estas como ‘las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas’, según criterio de la Corte Constitucional en la Sentencia número C-551 del 9 de julio de 2003”.

Además, se observa que el establecimiento de unos beneficios económicos para personas que no reúnan “las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, quebrantan y vulneran la unidad de materia, artículo 158 de la Constitución Política, porque la materia dominante de adición al artículo 48 de la Carta, corresponde a la Reforma Pensional y en el

mismo contexto de la reforma en el inciso 3 se aprobó que para adquirir el derecho a la pensión, es necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio o las semanas de cotización o acumular el capital necesario; es decir, la misma Constitución determina los requisitos sustanciales para adquirir el derecho a una pensión y en forma extraña y contrariando esta misma disposición, como también los artículos 136, numeral 4 y 355 de la Constitución Política se constitucionaliza el otorgamiento de auxilios a personas naturales, porque se pueden “conceder beneficios económicos periódicos” a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones “requeridas para tener derecho a una pensión”, lo cual no tiene conexión causal ni teodológica ni temática “con la materia dominante de la misma”, número C-551 de 2003, caso este en el cual deben “rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

Criterio consignado en esta misma providencia y téngase en cuenta que estos criterios constitucionales son aplicables en el trámite de los actos legislativos, pues la sentencia mencionada contiene la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el Referendo. Oportuno y conveniente es citar lo pertinente de la Corte Constitucional sobre estos puntos que determinaron mi voto negativo en relación con este inciso: “...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 se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial...”. Sentencia C-551 de 2003.

En síntesis, es incompleto el trámite, debates y aprobación de este proyecto de norma, además no guarda conexidad temática con el Sistema Pensional, objeto de reforma del artículo 48 de la Constitución Política el establecimiento de auxilios estatales a personas de escasos recursos, bajo la apariencia de una “pensión de jubilación”, sin reunir los requisitos que la misma Constitución fijó en incisos anteriores. Debe precisarse que el pago de la pensión de jubilación o vejez, no es más que el reintegro del ahorro que durante su vida laboral ha realizado el trabajador o servidor público.

No se puede desconocer que el texto de la primera proposición de este inciso, aprobado por el Senado es más equitativo y razonable, porque permitiría que en la liquidación de la

pensión de jubilación o de vejez, se tengan en cuenta como componentes de la base de liquidación factores salariales diferentes a los señalados en el Código Sustantivo del Trabajo, pues allí deberían incluirse para efectos de la liquidación aquellos sobre los cuales se hubiere efectuado cotización, lo que no ocurriría con el texto aprobado en Cámara, porque es demasiado restrictivo e inequitativo, si se tiene en cuenta que para la fijación del monto de la pensión de jubilación solo se tendría en cuenta el salario básico, excluyéndose otros factores salariales sobre los cuales también cotizó, como serían gastos de representación, prima de salud, prima de servicio, prima de vacaciones, entre otros.”

178 Sentencia C-208 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández. AC: Jaime Araujo Rentería; SPV: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Córdoba Triviño.

179 En una sentencia posterior, (C-322 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa), también se aborda la evolución de la jurisprudencia al respecto: “4.2. Según el artículo 375, los Proyectos de Acto Legislativo deben ser tramitados en dos periodos ordinarios y consecutivos. Por lo tanto, en virtud del principio de consecutividad, no solo el proyecto formalmente considerado sino los principales temas objeto de éste, han de ser sometidos a debate y votados (afirmativa o negativamente) en cada etapa, es decir, en las respectivas comisiones constitucionales permanentes y plenarias. Tanto el proyecto como los principales temas de éste deben surtir mínimo ocho debates.

4.3. Sin embargo, no es necesario que el texto específico o el articulado mismo sea aprobado de manera idéntica en los ocho debates. El texto puede evolucionar y el articulado puede cambiar a lo largo del trámite. De ahí que el principio de consecutividad sea matizado por el principio de identidad relativa. Sin embargo, estos principios tienen manifestaciones especiales en el ámbito de los actos legislativos. Por ejemplo, en el segundo período, en el cual la aprobación requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara, “sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”. Así pues, como lo ha señalado la jurisprudencia, “(...) el artículo 375 de la Constitución no impide que durante la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados en primera. Por el contrario, la norma constitucional expresamente señala que en el segundo período deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado. [43] Del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el

segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.” [44] El que la norma se refiera a ‘iniciativas presentadas’, no a textos aprobados, según la sentencia citada implica “(...) que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate.” Por tanto, concluye, “(...) en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, sí es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias.” [45]

4.4. Ahora bien, de acuerdo con las reglas constitucionales propias del trámite de todo acto legislativo (entre otros, los artículos 157, 160 y 161 CP), que como se dijo, son en lo compatible aplicables a los trámites de reforma constitucional, la jurisprudencia “(...) ha precisado que las modificaciones que se surtan en un proyecto en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad y de identidad relativa, explicados previamente, es decir, (i) en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y (ii) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.” [46]

4.5. La jurisprudencia ha advertido que no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’ [47], ‘estrecha’, [48] ‘necesaria’, [49] ‘evidente’. [50] En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional. [51]

4.6. Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; [52] (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central

tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; [53] (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; [54] (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. [55] En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional-un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio- guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo-las garantías del investigado o acusado en el proceso penal-. [56]

4.7. Los principios de consecutividad y de identidad relativa fueron consagrados para el trámite de Acto Legislativo por el Congreso de la República en su Reglamento (Ley 5ª de 1992) en el artículo 226. Dice la norma, incluida en el capítulo acerca “del proceso legislativo constituyente”.

Artículo 226.— Materias que pueden debatirse. En la segunda ‘vuelta’ sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente.

El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda ‘vuelta’, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida.

En consecuencia, para alegar una violación al procedimiento constitucional de todo acto legislativo no basta con que una demanda demuestre que el texto de éste es diferente del que se aprobó al culminar la primera vuelta. Como lo ha señalado la jurisprudencia “(...) es necesario mostrar en qué medida esa diferencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un tema nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo.” [57] Al respecto, el punto de comparación es la “institución” que se reforma. Para la jurisprudencia de la Corte constitucional no resulta vulnerado el principio de consecutividad, así haya textos no votados en los ocho debates, si se mantiene el tipo de relación de conexidad, indicado anteriormente, entre las variaciones de contenido que haya

podido tener la iniciativa a lo largo del trámite legislativo. [58]

4.8. Ahora bien, teniendo en cuenta las reglas anteriores, la Corte ha precisado que los cambios en el texto pueden ser considerables, si se respeta el principio de identidad relativa, a partir de los temas principales del proyecto, no de un artículo específico. [59] Por tal motivo la Corte ha sostenido que en “(...) el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo.” [60] También ha concluido la jurisprudencia que el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los ocho debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. En caso de contradicción o de divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación. [61]

4.9. No obstante, una modificación introducida en la segunda vuelta, es inconstitucional si contempla un cambio de un grado tal, que constituye una modificación esencial (artículo 226 Ley 5ª de 1992, citado arriba). Para determinar si la adición implica una “modificación esencial”, la Carta ha distinguido entre cambios que ‘precisan’ [62] o ‘delimitan’ [63] la decisión adoptada en las etapas interiores y estuvieron siempre presentes a lo largo de todo el debate, los cuales son admisibles, y los cambios que son evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo, [64] los cuales son inconstitucionales.”

180 Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

181 Ver sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997.

182 Ver sentencias C-702 de 1999, C-950 de 2001, C-198 de 2002, C-1056 de 2003, C-1092 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003, C-305 de 2004, C-312 de 2004, C-669 de 2004.

183 Ver sentencias C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1190 de 2001

M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1191 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-940 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1056 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-1092 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

184 Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003.

185 C- 614 de 2002.

186 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-226 de 2004.

187 Sentencia C-307 de 2004.

188 Sentencia C-1147 de 2003.

189 Sentencia C-753 de 2004.

190 Sentencia C-1056 de 2003, C-312 de 2004.

191 Sentencia C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004, C-370 de 2004.

192 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-1152 de 2003, 1092 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

193 Sentencia C-839 de 2003.

194 Sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004.

195 Sentencia C-370 de 2004.

196 Sentencia C-370 de 2004.

197 Se cito al respecto la sentencia C-222 de 1997.

198 Sentencia C-1147 de 2003.

199 Sentencia C-669 de 2004.

200 Ver sentencias C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-333 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-376 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, C-222 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-282 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz salvamento parcial de voto de los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Álvaro Tafur Galvis; aclaración de voto de los Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, C-557 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1488 de 2000 M.P. Martha SÁCHICA Méndez, C-168 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-087 de 2001 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-500 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Salvamento parcial de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería, C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería. Salvamento parcial de voto del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, C-760 de 2001 Ms.Ps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería, C-807 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, Salvamento de voto de los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería. Aclaración del voto del mismo Magistrado, C-1191 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-198 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Galvis, C-292 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa, quien además aclaró el voto y al igual lo hizo el Magistrado Álvaro Tafur Galvis, C-551 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, C-801 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con salvamento parcial de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, C-839 de 2003 M.P. Jaime

Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, C-1056 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Luis Eduardo Montealegre Lynett, C-1113 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Salvamento de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, C-1152 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, C-305 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia fallada con un conjuez. Y con salvamento parcial de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, C-312 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvamento de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynet y Álvaro Tafur Galvis. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería, C- 370 de 2004 Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis. Salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Manuel José cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis, y C-669 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con aclaración de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Uprymny Yepes.

201 Ver sentencias C-055 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-168 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

202 Sentencia C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-055 de 1995, C-168 de 2001.

203 Ver sentencias C-008 de 1995, C-380 de 1995, C-282 de 1997, C-167 de 1993, C-702 de 1999, C-371 de 2000, C-557 de 2000, C-922 de 2000, C-1488 de 2000, C-087 de 2001, C-168 de 2001, C-198 de 2001, C-262 de 2001, C-760 de 2001, C-1108 de 2001, C-551 de 2003, C-840 de 2003, C-1152 de 2003, C-313 de 2004.

204 Ver sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz .

206 Ver sentencias C-424 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz, C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía, C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-168 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003 Jaime Córdoba Triviño.

207 Ver sentencia C-055 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-064 de 2002, C-940 de 2003.

208 Sentencia C-557 de 2000.

209 Sentencia C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

210 Ver sentencias C-702 de 1999, C-1108 de 2001, C-198 de 2002, C-282 de 1995, C-1488 de 2000, C-551 de 2003, C-940 de 2003.

211 Sentencia C-282 de 1997, C-198 de 2002, C-551 de 2003.

212 Sentencias C-702 de 1999, C-501 de 2001, C-760 de 2001, C-642 de 2002, C-313 de 2004.

213 Sentencia C-1488 de 2000, reiterada en sentencias C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001

214 Ver sentencias C-1488 de 2000, C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001, C-1190 de 2001, C-313 de 2004.

215 Sentencia C-044 de 2002.

216 Sentencia C-198 de 2002.

217 Sentencia C-1113 de 2003, C-669 de 2004.

218 Sentencia C-1147 de 2003

219 Sentencia C-282 de 1997, C-198 de 2001, C-551 de 2003.

220 Ver sentencias C-376 de 1995, C-551 de 2003, C-1152 de 2003

221 Sentencia C-1147 de 2003.

222 Sentencias C-1190 de 2001, C-044 de 2002 y C-551 de 2003.

223 Sentencia C-543 de 1998.

224 Sentencia C-292 de 2003, C-307 de 2004.

225[Sentencia C-614 de 2002.

226 Sentencia C-614 de 2002.

227 Sentencia C-543 de 1998.

228 Sentencia C-966 de 2003.

229 Ver sentencias C-487 de 2002, C-1092 de 2003.

230 Sentencia C-1092 de 2003.

231 Sentencia C-1092 de 2003.

232 Sentencia C-573 de 2004.

233 Sentencia C-614 de 2002.

234 Sentencia C-614 de 2002 MP: Rodrigo Escobar Gil; AV: Jaime Araujo Rentarías y Clara Inés Vargas Hernández

235 Sentencia C-614 de 2002 MP: Rodrigo Escobar Gil; AV: Jaime Araujo Rentarías y Clara Inés Vargas Hernández

236 El inciso sexto del Artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 dice “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.”

237 Gaceta del Congreso 51 de 2005. “Acta de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo

número 034 de 2004, acumulado 127 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, por la cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Discutido el texto los honorables Senadores y Representantes de acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Política, conciliaron el siguiente texto el cual corresponde al articulado aprobado por la plenaria del Senado en el día de hoy.

Firman Mario Uribe Escobar, Eduardo Benítez, Lucio Muñoz, Reginaldo Montes, Nelson Figueroa, Iván Díaz. Está leída el acta de conciliación, Presidenta

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el acta de conciliación y el informe presentado por los conciliadores, se abre su discusión, Representante Borja.

Intervención del honorable Representante Wilson Alfonso Borja Díaz:

Gracias Presidente. Como lo plante en la discusión de este acto legislativo, me declaro impedido por estar incurso en lo que es la transición, para que quede la constancia debida que no participo en esta discusión.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Representante Piedrahíta

Intervención del honorable Representante Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Representante Negret.

Intervención del honorable Representante César Laureano Negret Mosquera:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Representante Venus Albeiro Silva.

El Secretario General informa:

Presidenta disculpe, un Representante que se acaba de posesionar se declara impedido.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Lea por favor el impedimento.

La Subsecretaria Auxiliar procede con la lectura:

Me declaro impedido de votar el Acta de Conciliación del Acto Legislativo 034, sobre pensiones por encontrarme en el régimen de transición de la Ley 100 del 93. Atentamente Sebastián Silva Irigorri, Representante a la Cámara.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el impedimento leído, se abre su discusión, con la claridad de que es para votar y debatir, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la plenaria?

El Secretario General informa:

Negado

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Representante Venus

Intervención del honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Representante Javier Ramiro Devia, con el Representante Devia se cierra la discusión del informe de acta de conciliación.

Intervención del honorable Representante Javier Ramiro Devia Arias:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

¿Aprueba la plenaria el informe y acta de conciliación leída?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado, Presidenta

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Con la constancia del voto negativo del Representante Venus Albeiro Silva, continúe señor Secretario.”

238 Gaceta del Congreso 36 de 2005. “Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 034 de 2004 Cámara, (acumulado 127 de 2004 Cámara), por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Por Secretaría se da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones para conciliar las discrepancia surgidas en la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 034 de 2004 Cámara, (acumulado 127 de 2004 Cámara), por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Nelson Figueroa Villamil.

Palabras del honorable Senador Nelson Figueroa Villamil.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Nelson Figueroa Villamil:

Gracias Presidente, precisamente anoche tuve la oportunidad de hacer parte de esta conciliación del proyecto de acto legislativo para pensiones, en el cual nosotros solamente teníamos para acordar algunos términos en lo que respecta a las fechas, el cual quedaron a

31 de julio del 2010, tanto los del régimen pensional, que no hayan mayores salarios, a 25 salarios mínimos, o a 31 de julio de 2010, acuérdense que nosotros aquí propusimos de que fuera de forma inmediata en cuanto a las convenciones y laudos a 31 de julio de 2003 también, vigencia de regímenes pensionales y al régimen de transición, en el cual no nos habíamos puesto de acuerdo, todo quedó a 31 de julio de 2010, por eso Presidente le solicito a la plenaria del Senado se acepte esta conciliación que hicimos nosotros y que presentamos en el día de hoy.

Muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz:

Muchas gracias señor Presidente, precisamente por la manera o mejor por lo conciliado que en últimas básicamente coincide el texto del Senado aprobado por el de la Cámara al menos en su espíritu, es por el cual señor Presidente y señor Secretario, dejo constancia de mi voto negativo a esta conciliación no por otra razón distinta puesto que mi voto fue negativo precisamente en los puntos los cuales ha leído la conciliación y por lo tanto tengo que actuar de esa manera.

El Senador Javier Cáceres, también me ha pedido para que también conste su voto negativo a esa conciliación, cuando tengamos el quórum reglamentario, cuando se someta directamente esto a votación.

Dejamos constancia entonces de nuestro voto negativo a la mencionada conciliación puesto que es la reapertura del segundo debate de este proyecto de acto legislativo en su primera vuelta.

La Presidencia manifiesta:

Bueno, entonces, pregunto a los honorables Senadores si tienen alguna inquietud sobre el informe de conciliación que ha sido leído.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Simplemente para advertir que ha de quedar muy claro que se ha abierto la discusión y que hemos podido participar todos en el caso mío para manifestar nuestra aceptación a la conciliación que se ha hecho y para que quede muy claro en vista de que muchas veces los ausentes después dicen que no hubo lugar a discusión alguna de modo que quede muy claro señor Presidente, lo mismo que sucedió en el proyecto de acto legislativo para el tema de la reelección, así que quede muy claro esa constancia, señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Es clarísimo que estamos en el respectivo debate y en la deliberación correspondiente, vuelvo y pregunto a los honorables Senadores, si tienen alguna inquietud, duda sobre el informe de conciliación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco López:

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Nelson Figueroa Villamil:

(...)

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con la siguiente conciliación:

Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 034 de 2004 Cámara, (acumulado 127 de 2004 Cámara), por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Leída y cerrada la discusión del Informe de Conciliación, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y esta le imparte su aprobación.”

239 Gaceta del Congreso 505 del 2005. “El Secretario General informa: Hay un impedimento para el acta de conciliación de pensiones, señora Presidenta. Dirige la sesión la señora Presidenta honorable Representante Zulema Jattin Corrales: Sírvase leerlo señor secretario, los impedimentos que ya fueron aprobados en la discusión del proyecto de acto legislativo están vigentes en esta acta de conciliación, no es necesario que vuelvan a presentar todos los impedimentos, se ha retirado el impedimento en Secretaría, señor Secretario sírvase

continuar con el Orden del Día. El subsecretario General procede con la lectura: De acuerdo a la designación efectuada por ustedes y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución y 186 de la Ley 5, los suscritos y Senadores y Representantes integrantes de la comisión accidental nos permitimos someter por su conducto a consideración de las Plenarios, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Corporaciones Plenarios, en virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes solicitamos aprobar la presente acta de conciliación y anotamos el texto conciliado. Firma Javier Ramiro Devia, Zamir Silva, Pompilio Avendaño, William Vélez, Mario Uribe, Samuel Moreno, Héctor Helí Rojas, Jesús Ángel Carrizosa. Ha sido leída el Acta de Conciliación señora Presidenta. Dirige la sesión la señora Presidenta honorable Representante Zulema Jattin Corrales: En consideración el acta de conciliación leída, se abre su discusión Representante Germán Navas. Intervención del honorable Representante Germán Navas Talero: (...) intervención del Representante Negret (...) Intervención del honorable Representante Gustavo Lanziano Molano: (...) Se cierra la discusión del acta de conciliación leída, la aprueba la Plenaria de la Cámara? El Secretario General informa: Ha sido aprobada señora Presidenta de acuerdo a las exigencias de la Constitución Política.” (Pg. 45-45)

240 Gaceta del Congreso 522 de 2005. Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2004 Senado, 34 de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

La Presidencia abre la discusión, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Víctor Renán Barco López.

(...)

La Presidencia cierra la discusión del Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2005 Senado, 34 de 2004 Cámara; abre la votación, e indica a la Secretaría llamar a lista para verificar su votación y aprobación en forma nominal.

Una vez realizada esta, la Presidencia cierra la votación y la Secretaría informa el siguiente resultado:

Por el Sí : 66

Por el No : 9

Se Obtienen : 4

Total : 79 Votos

Votación nominal al Informe de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 34 de 2004 Cámara por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

(...)

En consecuencia, ha sido aprobada la Conciliación de Pensiones con el quórum constitucional requerido.”

241 Folio 73, C.1.

242 Folio 73, C.1. “El Congreso de la República a través de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes y de los secretarios generales de las respectivas corporaciones, ordenaron la publicación del acto legislativo en el Diario Oficial 45980 del 22 de julio de 2005 es a esos funcionarios a quienes corresponde corregir los yerros –si los hubo- que se presentaron en la publicación del proyecto de acto legislativo 01 de 2005.

El proyecto de Acto Legislativo ha sido publicado como “proyecto” “segunda vuelta” en el Diario Oficial 45980 por los Presidentes y Secretarios del Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con su tenor literal, no debe ser considerado como acto legislativo hasta tanto por orden de los Presidentes y Secretarios de las Cámaras Legislativas, se publique en debida forma el acto legislativo.

Como el Presidente de la República no interviene para sancionar y ordenar la publicación de los actos que se derivan de la función legislativa y constituyente, no puede atribuirse una facultad que le corresponde a los funcionarios del Congreso porque se estaría desconociendo la separación de poderes.”

243 Ver sentencias C-925 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-334 de 2005 MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-672 de 2005 MP: Jaime Córdoba Triviño.

244 Constitución Política. Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Ley 5 de 1992. ARTICULO 225. Modificado por la Ley 186 de 1995, artículo 7º. Trámite de aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.

245 Ver entre otras las sentencias C-222 de 1997 MP: José Gregorio Hernández Galindo, C-543 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz, C-208 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

246 Sentencia C-208 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

247 Sentencia C-208 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández. En la sentencia C-222 de 1997 MP: José Gregorio Hernández Galindo se dijo: “-El artículo 157, numeral 4, de la Constitución exige, “para que un proyecto sea ley”, el requisito de “haber obtenido la sanción del Gobierno”.

Al tenor del artículo 165 Ibídem, “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción”. Agrega la norma que, si el Ejecutivo no lo objetare, dispondrá que se promulgue “como ley”; y que, si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Posteriormente, tiene lugar la aceptación por las cámaras de lo observado por el Gobierno, la insistencia en el proyecto por la mitad más uno de sus miembros, en el caso de objeciones por inconveniencia, o la decisión de esta Corte, si las cámaras han insistido en el proyecto objetado por el Presidente con base en razones de inconstitucionalidad.

Ninguna de estas posibilidades se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.” En la sentencia C-543 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz se dijo: “En contra de lo que afirma el demandante, la sanción es un requisito de validez establecido por la Constitución única y exclusivamente para las leyes. Por tanto, esa exigencia no es aplicable a los actos legislativos, como expresamente lo señaló la Corte en la sentencia C-222/97, tantas veces citada, al expresar:

“Ninguna de estas posibilidades (sanción y objeciones) se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.”²⁴⁷[6] (subrayas fuera de texto)

Además, debe agregarse que los Actos Legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución no requieren de sanción presidencial, porque las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y precisa atribuída a la Corte para efectos del control formal.

No hay, por tanto, violación de las disposiciones constitucionales que consagran la sanción de las leyes y, por ende, del artículo 196 del Reglamento del Congreso, aplicable solamente a los proyectos de ley.”

248 Ley 4 de 1913. Artículo 45.-Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador.

249 Sentencia C-925 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En la sentencia se dijo: “Habiendo reiterado la jurisprudencia de esta Corte que establece que i) la expedición de los decretos de yerros se encuentra comprendida y circunscrita a las facultades administrativas del Presidente de la República; ii) la Corte Constitucional no es competente para revisar los decretos que el Presidente de la República haya expedido en desarrollo de sus facultades administrativas ordinarias salvo en circunstancias excepcionales precisadas en la

jurisprudencia; y adicionalmente como lo establece el artículo 241-4 de la Constitución iii) la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de las leyes y Códigos expedidos por el Congreso tanto por vicios formales como por vicios materiales, se pasa a revisar los artículos demandados y aquellos que han sido integrados en la revisión de constitucionalidad, en lo que hace referencia a su sanción y promulgación para poder establecer en qué momento se dieron los cambios que se aducen en la demanda.”

250 Ver Salvamentos de Voto a las sentencias C-337 del 2006 y C-6295 del 2006.