Sentencia C-510/08

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación no constituye asunto sujeto a un tipo de ley ordinaria/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación puede adoptarse en ley del plan

LEY ESTATUTARIA-Criterios para determinación de materias reservadas/LEY ESTATUTARIA-Normas de seguridad social no están sujetas a reserva de ley estatutaria

La Corte Constitucional ha sostenido que las normas acerca de la seguridad social no deben hacer parte de una ley estatutaria, por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales que quiso el constituyente someter a dicha categoría legal.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No formulación de cargos ciertos y específicos

Referencia: expedientes D-6956, D-6964 y D-6965.

Demandantes:

Oscar José Dueñas, Ruiz; Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán E. Reyes Forero; Hilvo Cárdenas Ruiz.

Ley 1151 de 2007, artículos 155 y 156.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y 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, los ciudadanos Oscar José Dueñas Ruiz; Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán E. Reyes Forero, e Hilvo Cárdenas Ruiz, presentaron sendas solicitudes a esta Corporación para que declare inexequible los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. Las demandas fueron admitidas por el Magistrado ponente mediante auto de 5 de octubre de 2007.

II. NORMAS DEMANDADAS

LEY 1151 DE 2007

(julio 24)

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 155. De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media

con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República.

Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de

pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo

asignadas a las entidades administradoras de recursos para- fiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las entidades que administran contribuciones parafiscales de la Protección Social estarán obligadas a adelantar las acciones de cobro persuasivo que tienen en sus competencias. Así mismo, cuando el empleador o afiliado cotizante ha omitido liquidar y pagar o lo ha hecho incorrectamente, dichas entidades están en la obligación de adelantar procedimientos persuasivos para que se cumpla con las obligaciones en debida forma.

2. Una vez agotada la fase de cobro persuasivo, las entidades que tengan la facultad de adelantar cobro coactivo deberán realizar esta actuación.

3. Las entidades integrantes del sistema que no puedan adelantar cobro coactivo deberán acreditar ante la UGPP haber agotado todas las instancias y acciones persuasivas pertinentes para el cobro, que señale el reglamento, sin haberla obtenido. En tal caso la UGPP adelantará

el proceso de cobro correspondiente.

4. Cuando a pesar de la solicitud a que se refiere el numeral 1, el empleador o el afiliado cotizante no hayan hecho la liquidación correspondiente o no hayan corregido la liquidación incorrecta, se procederá así:

a) Las entidades administradoras de carácter público procederán a efectuar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente;

b) Las entidades administradoras que no tengan carácter público, deberán informarlo a la UGPP para que esta proceda a expedir el acto de liquidación oficial correspondiente. Para realizar la liquidación a que se refiere este numeral las administradoras públicas y la UGPP tendrán las facultades a que se refiere el artículo 664 y demás normas concordantes del Estatuto Tributario.

5. En todo caso, cualquier entidad de sistema de seguridad social integral podrá celebrar convenios con la UGPP para adelantar las gestiones de determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Las entidades que acuden a la UGPP para estos fines deberán asumir el costo de la gestión.

Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el máximo de un (1)

posterior a la interposición de recursos, agotará vía gubernativa.

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios.

III. DEMANDAS

En el presente proceso se estudian tres demandas acumuladas interpuestas por cuatro ciudadanos. La primera de ellas de Oscar José Dueñas Ruiz (D-6956) en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007; la segunda de ellas, de los ciudadanos Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán E. Reyes Forero (D-6964) en contra de las mismas normas y, finalmente, la del ciudadano Hilvo Cárdenas Ruiz (D-6965) en contra del artículo 155 citado, parcial.

2.1. Expediente D-6956

En esta demanda se presentan varios argumentos que se agrupan en los siguientes cinco cargos: el primero y el último, por vicios en la formación de la ley, y los otros tres por razones de forma.

(1) Se alega que el plan de desarrollo responde a funciones propias del Jefe de Gobierno, y sólo a ello, razón por la que se limitan al período presidencial respectivo. Afirma que el artículo 200 de la Constitución, al hablar de las funciones del gobierno, menciona la de presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. Indica que las competencias presidenciales en cuanto al Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Legislativa, aparecen en el artículo 189 de la CP y dentro de ellas no figura la del plan de desarrollo; "(…) el jefe de gobierno, al proponer su plan de desarrollo, no se puede abrogar facultades diferentes a las de un plan de gobierno para solo

cuatro años y a señalar las inversiones." La demanda considera que las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia, por cuanto nada tienen que ver con el la Ley del Plan. Sostiene sobre el asunto:

"(…) Un Plan de Desarrollo tiene un capítulo denominado inversiones públicas, que, como su nombre lo indica, se refieren únicamente a inversiones, no a funcionamiento, ni menos a supresión de Institutos y creación de nuevos. Ubicar la creación de COLPENSIONES y UGPP en inversiones públicas afecta el principio hermenéutico de recurso al contexto y no tiene nada que ver con los objetivos de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, que aparecen en la Ley 1151 de 2007. (…) || (…) Si en verdad el objetivo es mejorar la calidad, pues habrá que mejorar la atención en el ISS, en Caprecom, en Cajanal, pero no suprimirlas. De los objetivos no se deduce, por ningún lado, que hay que crear otra institución. Luego se viola el artículo 158 de la Constitución Política."

(2) El demandante considera que los artículos demandados violan el principio de participación democrática porque en la "dirección de Colpensiones solo figura el gobierno y quedaron por fuera los empleadores y los trabajadores. Es interesante anotara que actualmente, en la dirección del ISS, hay presencia de los delegados de los trabajadores, de los pensionados y de los empleadores. Ahora, según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, desaparece tal presencia. (…)"

(3) Se alega que los artículos acusados son inconstitucionales –155 y 156 de la Ley 1151 de 2007– por incluir "como patrimonio de Colpensiones, que dependerá del Ministerio de la Protección Social, contribuciones parafiscales, es decir, que no pueden ingresar al fisco, y que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, por ley ordinaria, no por ley aprobatoria del plan de presupuesto, se puede referir a las contribuciones parafiscales (…)"

(4) Afirma que el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 desconoce la decisión adoptada por la Corte Constitucional en el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia C-177 de 2007, según el cual se resolvió "declarar exequible el enunciado normativo 'en desarrollo del programa de renovación de la administración pública, el gobierno nacional no podrá suprimir, ni liquidar o fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo, ni la corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para

la que fue creada' contenido en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, respecto de los cargos analizados". La demanda dice al respecto lo siguiente: "Si hay un fallo de la Corte Constitucional, no puede el gobierno proponer un plan para eludirlo. Al decirse en el artículo 155 de la ley 1151 de 200, que se procederá a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en cuanto al tema de pensiones, se comete un acto dictatorial por cuanto viola el artículo 243 de la CP que dice que los fallos que la Corte dicte en ejercicio de control jurisdiccional hace tránsito a cosa juzgada."1

(5) Se considera que los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 son inconstitucionales por no haber sido tramitados mediante el trámite de una ley estatutaria. La demanda argumenta que la seguridad social debe entenderse como un derecho fundamental y, en consecuencia, considera que "el tema de la seguridad social debe tratarse por la ley estatutaria y la ley aprobatoria de un plan de desarrollo no lo es".

2.2. Expediente D-6964

En esta demanda, los ciudadanos presentan un argumento de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación. Afirman que los artículos acusados deben ser declarados inexequibles por violar el principio de consecutividad. Dice la demanda al respecto, "se violentan las disposiciones señaladas debido a que las normas demandadas fueron reintroducidas por la Comisión de conciliación a pesar de haber sido negadas en las comisiones constitucionales respectivas. Es decir, sin haber sido aprobadas en dichas comisiones el Congreso las aprobó en Plenaria, luego de la respectiva conciliación, lo que implica un desconocimiento del artículo 157" de la Constitución. La demanda precisa que "[e]n la sesión ordinaria del 22 de marzo de 2007 no fueron aprobadas las propuestas referentes a la Administración del Régimen de prima media con prestación definida contenida en el artículo 30 y la referida a la Gestión de Obligaciones pensionales y Fiscalización de Contribuciones parafiscales consagrada en el artículo 31 (acta 143 de 2007). || En el segundo debate, en las comisiones constitucionales se rechazaron nuevamente las normas aludidas en el escritorio anterior, igual suerte tuvieron las citadas disposiciones en la plenaria de la Cámara. Sin embargo, en la Plenaria del Senado se decidió incorporar el texto propuesto por el gobierno (ver actas 143 y 144 de 2007). (…) || La Comisión de Conciliación integrada por Congresistas de ambas cámaras decidió acoger la propuesta del Senado que corresponde al texto que finalmente fue aprobada en la respectivas plenarias de ninguna de

las cámaras.”

2.3. Expediente D-6965

En dicha demanda se presentan varios argumentos:

(2) Se considera que el inciso 3° contiene una expresión inconstitucional, a saber, ‘para lo cual el gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes … y procederá a la liquidación de … Caprecom, en lo que la administración de pensiones se refiere.’ A su juicio, se requiere de otra ley ordinaria para suprimir de la Administración Nacional a Caprecom, pues esta entidad tiene una Ley actualmente vigente que le dio su naturaleza jurídica como Empresa Industrial y Comercial del Estado, que es la Ley 314 de 1996, y que sólo el Congreso puede derogarla dentro de su facultad constitucional, siguiendo el principio según el cual en derecho las cosas se deshacen como se hacen. Afirma la demanda que el inciso 3° de la Ley 1151 de 2007 ha debido tramitarse de acuerdo con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución (sobre leyes de facultades extraordinarias) y no de acuerdo el inciso 3° del mismo (sobre el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas).2

(3) Finalmente argumenta que el artículo 155 desconoce el principio de unidad de materia, por existir absoluta falta de conexión temática, sistemática y teleológica entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo establecidos en el artículo 1° de la Ley 1151 de 2007 y la norma acusada, inciso 3° del artículo 155 de esta Ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social intervino en el proceso de la referencia por medio de apoderado, para defender la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. El Ministerio alegó, en primer lugar, que las normas no son inconstitucionales, por cuanto siempre se trato de cuestiones presentes en la discusión, desde su inicio en el proyecto de ley original. A su juicio, el trámite de las normas respetó los principios de identidad y consecutividad. En segundo lugar, argumenta que las normas en cuestión sí guardan relación temática con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que tampoco violan el

principio de unidad de materia.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en el proceso de la referencia por medio de apoderado para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

2.1. En primer lugar, reitera los argumentos del Ministerio de la Protección Social con relación al cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad en el trámite legislativo.

2.2. En segundo lugar, considera que no se desconocen las competencias legislativas contempladas en el artículo 150, numeral 3°, al incluir normas generales en un Plan Nacional de Desarrollo, porque de acuerdo a la jurisprudencia constitucional en la materia, ellos es posible en la medida en que se trate de normas que guarden relación temática o instrumental con el Plan, lo que a su juicio, ocurre en el caso de la normas acusadas.

2.3. Con relación a la eventual violación de los derechos de las personas de la tercera edad (art. 46, CP) y de los pensionados (art. 53, CP), el Ministerio considera que lo que ocurre es exactamente lo contrario. Es la actual situación legislativa la que conlleva una amenaza al goce efectivo de tales derechos. Las modificaciones introducidas en las normas acusadas buscan precisamente, sostiene la intervención, garantizar los derechos en cuestión. Adicionalmente, se señala que no se está modificando el contenido de los derechos específicos ni la forma y condiciones en que son reconocidos. Se trata tan sólo de cambios de carácter institucional, referente a quién es el responsable de garantizar los derechos, que se mantienen intactos.

2.4. También alega el Ministerio que en nada contradicen las normas acusadas la decisión judicial adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-177 de 2007, puesto que en esta no se decidió que el legislador es incompetente para autorizar la liquidación del ISS o cualquier otra entidad.

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas, reiterando y desarrollando las razones invocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La intervención del DNP, luego de

contextualizar la historia de algunas disposiciones del régimen pensional, sostiene que los artículos demandados (i) si cumplieron los principios de consecutividad e identidad en la formación de la ley, por cuanto fueron temas tratados y debatidos a lo largo del debate, (ii) guardan conexidad inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo y, (iii) de acuerdo a la jurisprudencia constitucional en la materia, sí pueden formar parte de dicho tipo de Ley.

4. Participación ciudadana

4.1. El ciudadano Carlos César Pinzón Flórez presentó un escrito el 30 de noviembre para coadyuvar la demanda, reiterando varios de los argumentos presentados por las demandas acumuladas en el proceso de la referencia. El ciudadano reitera especialmente el cargo según el cual la decisión de los artículo 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 de liquidar el ISS, Caprecom y Cajanal, y la posterior creación de Colpensiones, tendrá necesariamente un grave impacto en los derechos de las personas de la tercera edad (art. 46, CP) y en su derecho al pago oportuno y adecuado de las pensiones (art. 53).

4.2. Ciento Sesenta ciudadanos participaron a lo largo del proceso de la referencia para coadyuvar la demanda del expediente D-6964 de los ciudadanos Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán E. Reyes Forero. En estos casos los ciudadanos no presentaron un escrito aparte. Simplemente se limitan a manifestar su voluntad de coadyuvar la demanda.

4.3. El ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega participó en el proceso de la referencia para solicitar la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, pues considera que en su trámite y en su texto no se desconocieron los principios de consecutividad ni de unidad de materia. En su escrito alega que los artículos guardaron siempre plena coherencia y unidad temática con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, respetando así el principio de identidad flexible.

4.4. ACEMI, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, intervino para defender la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por considerar que la norma establece una herramienta para obtener el pago de las pensiones que concreta el principio de eficiencia de la seguridad social. Crear una entidad facultada para ejercer el cobro coactivo de las contribuciones parafiscales, sostiene, suple una deficiencia de la legislación actual que beneficia los derechos de las personas de la tercera edad y de los pensionados.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. El Procurador General de la Nación participó en el presente proceso, mediante el concepto N° 4456 de enero 17 de 2008, para presentar tres solicitudes a la Corte Constitucional, a saber:

1.1. Declararse inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los cargos por vulneración de la Constitución Política por omitirse el trámite de una ley estatutaria y el desconocimiento de los derechos de los adultos mayores, esbozados en las demandas en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.

1.2. Declarar la exequibilidad del inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, por los aspectos aquí analizados.

1.3 Declarar la inexequibilidad de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 y del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

2. El Ministerio Público considera que la Corte debe inhibirse para pronunciarse respecto de los cargos relacionados con "(…) la presunta vulneración de las normas demandas de los derechos de los adultos mayores, [porque] se fundamenta a partir de proposiciones inexistentes que no surgen de la normativa legal ni coinciden con la intención legislativa, pues el argumento para atacar los contenido normativos de los artículos demandados de la Ley 1151 de 2007, no tienen relación con alguna con el alcance y contenido de los mismos, por el contrario los demandantes lo que hacen es realizar deducciones y formular hipótesis que no estructuran un cargo de constitucionalidad."

4. El concepto del Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 y del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por desconocer el principio de unidad de materia. A su juicio, "de acuerdo con la esencia del Plan Nacional de Desarrollo, no es admisible que se le inserten disposiciones que más que complementarlo lo que se busca es aprovechar la circunstancias de su trámite para agregarle contenidos normativo coyunturales, que no son propios de su naturaleza, sino de otra oportunidad legislativa, como sucede en este caso, pues el Congreso de la República con el fin de darle cumplimiento a los objetivos del plan, debe adicionar o modificar las disposiciones legales regulatorias del sistema general de seguridad social en

pensiones, mediante los mecanismos constitucionales establecidos y no incorporar asuntos que no se avienen con la materia dominante de la ley que aprobó dicho plan.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en el libelo que se estudia.

2. Problemas jurídicos a resolver

2.1. En el presente proceso se acumulan tres demandas de inconstitucionalidad que contemplan nueve argumentos en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. Cuatro de ellos, no constituyen un cargo específico o cierto, que permita a esta Corporación pronunciarse de fondo sobre los mismos. En tales casos la Corte se inhibirá de hacer pronunciamiento de fondo (ver apartados [3.3.5.] y [4.] de las consideraciones).

2.2. Los cinco cargos de constitucionalidad restantes plantean los siguientes problemas jurídicos.

(1) ¿Violan los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 el principio de consecutividad?

(2) ¿Violan las normas acusadas las competencias constitucionales legislativas establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política, numerales 3°, 7° y 10°, debido a que son normas de carácter general que fueron tramitadas e incluidas dentro de un Plan de Desarrollo económico, una ley especial que contempla planes para un cuatrienio?

(3) De acuerdo con la cuestión anterior, ¿desconocen las normas acusadas el principio de unidad de materia al disponer una reestructuración permanente en la seguridad social, mediante una ley que se ocupa del Plan de Desarrollo de un cuatrienio?

(4) ¿Desconocen las normas acusadas el principio constitucional de participación

democrática al no incluir ciudadanos en la dirección de Colpensiones, como actualmente se hace en otras instituciones?

(5) ¿violan las normas acusadas el trámite legislativo establecido por la Constitución para las normas que desarrollan derechos fundamentales, debido a que contemplan una reforma en el régimen de seguridad social y no forman parte de una ley estatutaria?

3. Cargos cobijados por la cosa juzgada constitucional, en los que la Corte se estará a lo resuelto

3.1. Los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 no violaron el principio de consecutividad

3.1.1. En la sentencia C-376 de 2008,3 la Corte estudió, entre otros cargos, el argumento según el cual las normas acusadas (artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007) desconocían el principio de consecutividad, porque en el proyecto originalmente debatido nunca se hizo referencia a la liquidación del ISS, de Caprecom y de Cajanal. Se alegó que del informe de ponencia para el primer debate de las comisiones conjuntas de ambas Cámaras del Congreso, se excluyeron los artículos 30 y 31 del proyecto de ley original, que inicialmente contemplaban la creación de 'Colpensiones y de la Unidad Administrativa Especial'. El texto fue aprobado en dicho primer debate sin incluir los artículos 30 y 31. La demanda que presentó el cargo concluyó indicando que "el artículo propuesto por el Gobierno fue aprobado sin cambios durante el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y que el texto unificado por la Comisión de Conciliación acogió dicha redacción." Por tanto, alegó que la liquidación de las entidades mencionadas era inconstitucional, por contemplar un tema que no fue discutido ni aprobado en primer debate, ni tratado durante la elaboración del Plan.

3.1.2. En la demanda del expediente D-6964, se alega que los artículos acusados deben ser declarados inexequibles por violar el principio de consecutividad, que rige el trámite constitucional de formación de la ley. Dice la demanda al respecto: "se violentan las disposiciones señaladas debido a que las normas demandadas fueron reintroducidas por la Comisión de conciliación a pesar de haber sido negadas en las comisiones constitucionales respectivas. Es decir, sin haber sido aprobadas en dichas comisiones el Congreso las aprobó en Plenaria, luego de la respectiva conciliación, lo que implica un desconocimiento del

artículo 157” de la Constitución. La demanda precisa que “[e]n la sesión ordinaria del 22 de marzo de 2007 no fueron aprobadas las propuestas referentes a la Administración del Régimen de prima media con prestación definida contenida en el artículo 30 y la referida a la Gestión de Obligaciones pensionales y Fiscalización de Contribuciones parafiscales consagrada en el artículo 31 (acta 143 de 2007). || En el segundo debate, en las comisiones constitucionales se rechazaron nuevamente las normas aludidas en el escrito anterior, igual suerte tuvieron las citadas disposiciones en la plenaria de la Cámara. Sin embargo, en la Plenaria del Senado se decidió incorporar el texto propuesto por el gobierno (ver actas 143 y 144 de 2007). (...) || La Comisión de Conciliación integrada por Congresistas de ambas cámaras decidió acoger la propuesta del Senado que corresponde al texto que finalmente fue aprobado en la respectivas plenarias ……”

3.1.3. El Ministerio Público participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas con base en este cargo, por considerar que no se desconoció el principio constitucional de consecutividad en el trámite de la formación de la ley.4

3.1.4. En la sentencia C-376 de 2008, luego de analizar el trámite legislativo, la Corte descartó “la inconstitucionalidad por violación de los principios de identidad y consecutividad, en relación con los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, en cuanto crean una entidad denominada Colpensiones, ordenan la liquidación del ISS, Caprecom y Cajanal, y crean una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.” Como se indicó, en la sentencia se resolvió lo siguiente: “declarar exequibles, por los cargos analizados, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.”

3.1.5. Teniendo en cuenta que el argumento presentado por la demanda fue uno de los considerados en la sentencia C-376 de 2008, para concluir la exequibilidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, la Sala Plena de esta corporación resolverá estarse a lo resuelto, en lo que se refiere a este cargo por violación del principio de consecutividad.

3.2. La ley del plan de desarrollo económico puede contener normas, en sentido general, mientras guarden el principio de unidad de materia

3.2.1. En la sentencia C-376 de 2008, la Corte analizó el cargo contemplado en una de las demandas, según el cual “al legislador le está prohibido incluir en el Plan Nacional de

Desarrollo disposiciones cuyo contenido, o bien no corresponda al de la parte general de dicho Plan, esto es a objetivos y metas de desarrollo económico o social, o bien no consistan en instrumentos para la ejecución de las anteriores metas." La demanda alegaba concretamente que, liquidar el ISS, Caprecom o Cajanal, no puede ser parte de un 'programa' de un Plan de Desarrollo, sino el acto final de un proceso por el cual se concluye con la existencia de una institución. Se aducía que se trataba de una decisión normativa general, no circunscrita al desarrollo de un programa del Plan.

3.2.2. En el expediente D-6956, se alega que el plan de desarrollo responde a las prioridades trazadas durante un cuatrienio por el Jefe de Gobierno, y sólo a ello, razón por la que se limitan al período presidencial respectivo. Afirma que el artículo 200 de la Constitución, al hablar de las funciones del gobierno, menciona la de presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. Indica que las competencias presidenciales en cuanto al Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, aparecen en el artículo 189 de la CP y dentro de ellas no figura la del plan de desarrollo; "(…) el jefe de gobierno, al proponer su plan de desarrollo, no se puede abrogar facultades diferentes a las de un plan de gobierno para solo cuatro años y a señalar las inversiones." Concretamente, con relación a las normas acusadas, la demanda señala lo siguiente:

"(…) acabar con el ISS, con Caprecom, con Cajanal y proceder a crear una nueva entidad, Colpensiones, como lo determina el artículo 155 acusado, no es inversión, no es función propia del gobierno, es de la competencia del Congreso, pero no por ley aprobatoria de un plan nacional de desarrollo. (…)".

La demanda del expediente D-6956, señala al respecto que las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia, por cuanto nada tienen que ver con el la Ley del Plan. Al respecto afirma:

"(…) Un Plan de Desarrollo tiene un capítulo denominado inversiones públicas, que, como su nombre lo indica, se refieren únicamente a inversiones, no a funcionamiento, ni menos a supresión de Institutos y creación de nuevos. Ubicar la creación de COLPENSIONES y UGPP en inversiones públicas afecta el principio hermenéutico de recurso al contexto y no tiene nada que ver con los objetivos de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, que aparecen en la Ley

1151 de 2007. (…) || (…) Si en verdad el objetivo es mejorar la calidad, pues habrá que mejorar la atención en el ISS, en Caprecom, en Cajanal, pero no suprimirlas. De los objetivos no se deduce, por ningún lado, que hay que crear otra institución. Luego se viola el artículo 158 de la Constitución Política."

3.2.3. En la demanda contenida en el expediente D-6965, también se presenta, entre otros, el argumento según el cual el artículo 155 desconoce el principio de unidad de materia. A su parecer, la unidad de materia se rompe por existir absoluta falta de conexión temática, sistemática y teleológica entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo establecidos en el artículo 1° de la Ley 1151 de 2007 y la norma acusada, inciso 3° del artículo 155 de esta Ley.

3.2.4. El concepto del Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 y del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por desconocer el principio de unidad de materia. A su juicio, "de acuerdo con la esencia del Plan Nacional de Desarrollo, no es admisible que se le inserten disposiciones que más que complementarlo lo que se busca es aprovechar la circunstancias de su trámite para agregarle contenidos normativo coyunturales, que no son propios de su naturaleza, sino de otra oportunidad legislativa, como sucede en este caso, pues el Congreso de la República con el fin de darle cumplimiento a los objetivos del plan, debe adicionar o modificar la disposiciones legales regulatorias del sistema general de seguridad social en pensiones, mediante los mecanismos constitucionales establecidos y no incorporar asuntos que no se avienen con la materia dominante de la ley que aprobó dicho plan."5

3.2.5. En la sentencia C-376 de 2008 la Corte consideró que de acuerdo con la jurisprudencia 'dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir, 'leyes', en sentido general', mientras respeten el principio de unidad de materia. Al aplicar la doctrina jurisprudencial al caso concreto, la Sala consideró que liquidar el ISS, Caprecom y Cajanal, así como la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, Colpensiones, y de la Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda, eran decisiones que sí podían llevarse a cabo a través de disposiciones contenidas en la Ley del Plan de Desarrollo Económico. Para la Corte, la modificación de la estructura de la Administración Pública mediante la liquidación de tres entidades y la creación de otras dos no constituye un asunto sujeto a un procedimiento

legislativo especial como lo es el de la ley del plan, por lo cual, nada impedía al Congreso de la República adoptar esas decisiones al expedir la Ley 1151 de 2007. Concretamente, con relación a la eventual violación al principio de unidad de materia, la Corte consideró que los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 cumplen el principio de unidad de materia. Como se indicó, en la sentencia se resolvió lo siguiente: "declarar exequibles, por los cargos analizados, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007."

3.2.6. Teniendo en cuenta que el argumento presentado por la demanda fue uno de los considerados en la sentencia C-376 de 2008, para concluir la exequibilidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, la Sala Plena de esta corporación resolverá estarse a lo resuelto, en lo que se refiere al cargo de violación del principio de unidad de materia.

3.3. La dirección de Colpensiones no desconoce el principio de participación democrática.

3.3.1. En la sentencia C-376 de 2008, se estudió un cargo según el cual, en virtud del principio de participación, la junta directiva de una entidad pública debe conformarse con todos los sectores interesados en la fijación de políticas que dicha junta debe definir, el cual estaría siendo desconocido por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, puesto que no permite la participación en la junta directiva de Colpensiones de los pensionados, los servidores públicos, ni los trabajadores.

3.3.2. En el expediente D-6956, el demandante considera que los artículos demandados violan el principio de participación democrática porque en la "dirección de Colpensiones solo figura el gobierno y quedaron por fuera los empleadores y los trabajadores. Es interesante anotar que actualmente, en la dirección del ISS, hay presencia de los delegados de los trabajadores, de los pensionados y de los empleadores. Ahora, según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, desaparece tal presencia. (…)"

3.3.4. Por lo tanto, como el argumento ya fue considerado y decidido por esta Corporación, se resolverá estarse a lo resuelto en lo que se refiere a este cargo por violación del principio de participación ciudadana.

3.3.5. Con relación al principio de participación, la demanda del expediente D-6956 hace una afirmación diferente. La demanda dice que las normas acusadas violan la Constitución porque 'en la discusión no participaron las organizaciones interesadas en el tema'. No

obstante, esta no es una razón cierta y específica, por cuanto no muestra cómo la ley acusada desconoce la Constitución Política ni en qué se sustenta dicha afirmación desde el punto de vista fáctico y normativo. Por lo tanto, no es un cargo que sea susceptible de ser analizado en sede constitucional y, en consecuencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse al respecto.6

4. Cargos similares a otros cargos previamente analizados por la Corte

4.1. La demanda contemplada en el expediente D-6965 considera que el inciso 3° del artículo 155 contiene una expresión inconstitucional, a saber, 'para lo cual el gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes … y procederá a la liquidación de … Caprecom, en lo que a la administración de pensiones se refiere.' A su juicio, se requiere de otra ley ordinaria para suprimir a Caprecom, pues esta entidad tiene una Ley actualmente vigente que le dio su naturaleza jurídica como Empresa Industrial y Comercial del Estado, que es la Ley 314 de 1996, y que sólo el Congreso puede derogarla dentro de su facultad constitucional, siguiendo el principio según el cual en derecho las cosas se deshacen como se hacen. Afirma la demanda que el inciso 3° del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 ha debido tramitarse de acuerdo con el mismo numeral del artículo 150 de la Constitución con base en el cual se adoptó la Ley 314 de 1996, y no de acuerdo el inciso 3° del mismo (sobre el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas).7

4.2. Como se dijo, en la sentencia C-376 de 2008 se resolvió que el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 es constitucional, entre otras razones, porque se consideró que la liquidación del ISS, de Caprecom y de Cajanal no tenían que adelantarse con base en un numeral específico del artículo 150 de la Constitución. A juicio de la Corte, la norma acusada sí podía expedirse con base en el numeral 3° de la norma constitucional citada. La Corte consideró expresamente en dicha sentencia, que la modificación de la estructura de la Administración Pública mediante la liquidación de tres entidades y la creación de otras dos, no constituye un asunto sujeto exclusivamente a un tipo de ley ordinaria, por lo cual nada impedía al Congreso de la República adoptar esas decisiones al expedir la Ley examinada.

En el cargo ya analizado por la Corte se indicó que la Ley del Plan sí puede comprender normas que modifiquen la estructura de la administración. En la presente demanda el actor

alega que “las cosas se deshacen como se hacen,” por lo cual las modificaciones estructurales deben adoptarse mediante el mismo tipo de ley por la cual se definió la naturaleza de la entidad suprimida o reformada. Se trata de una variante argumentativa sobre un problema jurídico abordado en la sentencia C-376 de 2008. Por lo tanto, se acogerá el precedente citado sin necesidad de hacer consideraciones adicionales.

4.3. Entonces, la Sala resuelve seguir lo decidido en la sentencia C-376 de 2008 en el presente caso, y reiterar en consecuencia, que el Congreso de la República sí podía adoptar las decisiones contempladas en el artículo 155, inciso 3, de la Ley 1151 de 2007, con base en el numeral 3° del artículo 150 de la Constitución.

5. Una norma de seguridad social no debe ser, necesariamente, objeto de una ley estatutaria

5.1. En la demanda del expediente D-6956, se considera que las normas acusadas son inconstitucionales por no haber sido tramitada como ley estatutaria. Luego de dar argumentos de por qué la seguridad social se ha de considerar un derecho constitucional fundamental, la demanda señala que “el tema de la seguridad social debe tratarse por la ley estatutaria y la ley aprobatoria de un plan de desarrollo no lo es”.

5.2. El Ministerio Público intervino en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte declare la ‘inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda’, respecto de los cargos por vulneración de la Constitución Política por omitirse el trámite de una ley estatutaria, contenidos en las demandas en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.8 Aunque la Sala coincide en que la sustentación del caso tiene dificultades, en virtud del principio pro actione, se estudiará el cargo y se reiterará la jurisprudencia constitucional en la materia.

5.3. Los criterios generales para establecer los contenidos de una ley estatutaria, han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional.9 Sin embargo, no es necesario volver sobre ellos en esta ocasión porque existen pronunciamientos específicos de la Corte sobre si las normas concernientes a la seguridad social deben ser tramitadas como leyes estatutarias.

5.4. En efecto, desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que

las normas acerca de la seguridad social no deben hacer parte de una ley estatutaria necesariamente. Así, por ejemplo, en la sentencia C-408 de 1994, la Corte resolvió declarar exequible la Ley 100 de 1993, que estableció el nuevo sistema de seguridad social, 'en cuanto no era necesario que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria'.10 En tal ocasión se consideró que la Ley 100 de 1993 sobre el sistema de "seguridad social, no debe ser objeto de reglamentación mediante la vía legal exceptiva de las leyes estatutarias por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales que quiso el constituyente someter a dicha categoría legal".11 Basta, en esta oportunidad, acogerse a dicho precedente porque los artículos 155 y 156 son disposiciones atinentes a aspectos de la seguridad social que, de manera clara y manifiesta, no tienen que ver con la regulación del núcleo esencial, ni con la definición y los alcances de un derecho fundamental.

5.5. En consecuencia, la Corte resolverá declarar exequibles los artículos 155 y 156 del la Ley 1151 de 2007, con relación al argumento analizado en este aparte.

6. Argumentos en los que la Corte se inhibe de pronunciarse de fondo

6.1. En el expediente D-6956 se alega que los artículos acusados –155 y 156 de la Ley 1151 de 2007– son inconstitucionales por incluir "como patrimonio de Colpensiones, que dependerá del Ministerio de la Protección Social, contribuciones parafiscales, es decir, que no pueden ingresar al fisco, y que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, por ley ordinaria, no por ley aprobatoria del plan de presupuesto, se puede referir a las contribuciones parafiscales (…)" Sin embargo, no indica nada más al respecto, por lo que la Sala concluye que no se trata de un cargo constitucional cierto, pues no muestra claramente cuál es la proposición jurídica legal sobre la cual recae su ataque.12 La demanda nunca muestra por qué se sigue tal consecuencia normativa de los textos legales acusados, ni tampoco de las normas superiores invocadas. Esta ausencia lleva a que la Corte se inhiba de pronunciarse con relación a este cargo, en tanto no reúne el requisito de certeza para ser analizado en sede de constitucionalidad.

6.2. Para la demanda del expediente D-6956, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 desconoce la decisión adoptada por la Corte Constitucional en el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia C-177 de 2007, según el cual se resolvió "declarar exequible el enunciado normativo 'en desarrollo del programa de renovación de la administración

pública, el gobierno nacional no podrá suprimir, ni liquidar o fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo, ni la corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para la que fue creada' contenido en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, respecto de los cargos analizados". La demanda se limita a señalar al respecto lo siguiente: "Si hay un fallo de la Corte Constitucional, no puede el gobierno proponer un plan para eludirlo. Al decirse en el artículo 155 de la Ley 1151 de 200, que se procederá a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en cuanto al tema de pensiones, se comete un acto dictatorial por cuanto viola el artículo 243 de la CP que dice que los fallos que la Corte dicte en ejercicio de control jurisdiccional hace tránsito a cosa juzgada."13

Para la Corte, esta razón no constituye un cargo específico de constitucionalidad, por cuanto no se muestra de qué forma los artículos acusados desconocen el principio de la cosa juzgada, en su sentido formal ni en su sentido material. De hecho, las disposiciones normativas acusadas son manifiestamente distintas a las estudiadas en la sentencia C-177 de 2007, están contenidas en textos legales diferentes, de clases diversas, y contemplan contenidos normativos disímiles. Además, la ley del plan no contiene una medida del gobierno nacional sino decisiones plasmadas en un acto del Congreso de la República, que no tiene jerarquía inferior a la Ley 790 de 2002.

6.3. En la demanda del expediente D- 6965, se acusa de inconstitucional el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, por considerar que viola el artículo 46 de la CP, sobre la protección especial a las personas de la tercera edad, pensionados del sector de las comunicaciones, y el artículo 53 de la CP, inciso tercero, que garantiza el pago oportuno de las mismas. Por una parte, con relación al artículo 46 de la Carta Política, la demanda afirma que el aseguramiento de pensiones "queda en un vacío con la expedición de la norma acusada, en razón entre otras, a que no indica claramente qué entidad continuará con el pago de las mismas, si bien se hace alusión a Colpensiones, no se indica expresamente a cargo de quién estará el pago a los pensionados [y] quién efectúa los descuentos por nómina de las Asociaciones de Pensionados (…)". De forma similar, considera que la norma "generaría inconvenientes de todo tipo al no precisar la norma acusada qué entidad continuará con el pago de las mesadas pensionales de los pensionados del sector de las comunicaciones, pues sólo se hace mención a que Colpensiones continuará con la administración del régimen de

prima media”, por lo que a su juicio se violaría el artículo 53 de la CP.

El Ministerio Público intervino en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte declare la ‘inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda’, respecto de los cargos por vulneración de la Constitución Política por el desconocimiento de los derechos de los adultos mayores, contenidos en las demandas en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.14

La Sala concluye que ninguno de los dos argumentos es un cargo constitucional cierto, pues no muestran cuál es la proposición normativa sobre la cual recae su ataque.15 La demanda no indica por qué el hecho de que el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 no manifieste expresamente que Colpensiones va a ser la entidad responsable de las pensiones en cuestión, implica necesariamente que se va a desproteger el derecho de las personas de la tercera edad o que se van a dejar de pagar oportuna y debidamente las pensiones. De hecho, incluso si se prueba que la norma puede generar ‘inconvenientes’, esto no implica necesariamente que se esté violando, necesariamente, disposición constitucional alguna. Por tanto, la Corte también se inhibirá de pronunciarse con relación a este cargo, en tanto no reúne los requisitos para ser analizado en sede de constitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-376 de 2008 en la cual se resolvió “declarar exequibles, por los cargos analizados, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.”

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 por los cargos analizados en esta sentencia.

Tercero.- INHIBIRSE para pronunciarse sobre los argumentos que no contemplan razones ciertas o específicas, según lo indicado en la sección 5 de esta sentencia.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO Y ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA

C-510 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Imposibilidad de regular lo relativo a la estructura del Estado y la administración pública (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación no puede adoptarse en ley del plan (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Vulneración (Aclaración de voto)

Referencia: Expedientes D-6956, D-6964 y D-6965

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia frente a la decisión adoptada en esta providencia que declara en el ordinal primero, estarse a lo resuelto en la sentencia C-376 de 2008 en la cual se resolvió “declarar exequibles, por los cargos analizados, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007”; en el ordinal segundo, exequibles los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 por los cargos analizados en esta sentencia; y en el ordinal tercero, se inhibe para pronunciarse sobre los argumentos que no contemplan razones ciertas o específicas.

A este respecto, el suscrito magistrado manifiesta su salvamento de voto en relación con la declaración de exequibilidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 por los cargos

analizados en esta sentencia, por cuanto considero que la supresión de esas entidades no debía haberse efectuado mediante la Ley del Plan, puesto que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no es una ley que tenga que contenerlo todo. Los plazos breves para su adopción, la necesidad de contar con el aval del gobierno y la posibilidad de que vencidos esos plazos, el gobierno pueda adoptar el Plan de Inversiones mediante decreto, determinan que no sea propio de la Ley del Plan el establecimiento de temas puntuales que deben ser objeto de otros tipos de leyes en las que se concrete plenamente el principio democrático.

Adicionalmente, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto a esta decisión, en razón a que en su momento me aparté de la decisión adoptada en la Sentencia C-376/08 a la que se dispuso estarse a lo resuelto en el ordinal primero de este fallo. Por tanto, me remito a los argumentos expuestos en el salvamento de voto a la sentencia en cuestión, que considero son válidos también en el presente caso, razón por la cual cito in extenso a continuación las razones de mi disenso:

“Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi disenso frente a la decisión adoptada en esta providencia, con fundamento en las siguientes razones y consideraciones:

En concepto del suscrito magistrado, las normas demandadas son inconstitucionales por violar el principio de unidad de materia, ya que el Plan de Desarrollo Económico es una ley omnipotente que pueda regular respecto de todos los temas, menos aún en lo relativo a la estructura del Estado y de la administración pública.

El Constituyente ha definido la Ley del Plan como un inventario de necesidades y recursos para atender éstas, que ante la imposibilidad de satisfacerlas todas, debe establecer prioridades. Definidas estas prioridades, el desarrollo normativo en la Ley del Plan debe corresponder y tener una relación directa, inmediata y específica al logro de dichas prioridades, lo cual significa, que los instrumentos previstos por el legislador deben tener una vinculación o conexidad necesaria, directa, inmediata y específica con las metas propuestas.

De conformidad con lo anterior, en mi concepto, en este caso no ocurre así con las medidas contenidas en los artículos 155 y 156 de la Ley del Plan, las cuales no tienen una conexión necesaria, directa, inmediata y específica con los objetivos, prioridades y proyectos de la Ley

del Plan, razón por la cual se vulnera con ellas el principio de unidad de materia. Así mismo, considero que los temas de que tratan los artículos demandados han debido ser regulados mediante ley ordinaria."

Con fundamento en lo expuesto, salvo y aclaro mi voto a la presente sentencia.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 En esta sentencia se estudió la constitucionalidad el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

2 Dice la demanda al respecto: "El reparto de funciones que se plasma en los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, entre el legislador y el Presidente de la República en lo atinente a los aspectos relativos a la estructura, de la Administración Nacional, para crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; es de competencia exclusiva del Congreso; salvo que éste la haya delegado mediante la ley de facultades extraordinarias artículo 150 numeral 10 en concordancia con el artículo 189 numeral 15. || (…) en derecho las cosas se deshacen como se hacen. Lo contrario altera el principio democrático en que descansa el Estado de Derecho, cual es el equilibrio entre los diferentes titulares del poder público, pues concentraría solo en uno de ellos funciones que la Constitución Política ha querido delimitar separadamente. El Gobierno por intermedio del Presidente de la República no puede entonces actuar a motuo propio en el caso concreto de Caprecom con base [en] una transferencia ilimitada de facultades como son la señaladas en el inciso 3° del artículo 1151 de la Ley 1151 de 2007."

3 Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Jaime Araujo Rentería y Humberto Antonio Sierra Porto).

4 Señaló el Ministerio Público al respecto: "En el caso en estudio, al incorporarse las

disposiciones relacionadas en el segundo debate del proceso legislativo en la Cámara de Representantes y el Senado de la República en las ponencias que fueron discutidas, tal como consta en las actas Nos. 045 del 2 de mayo de 2007 y 053 del 3 de mayo del mismo año, se cumplió con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza la inclusión de adiciones en dicho debate. || De la misma forma, se cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, relacionados con la integración de la comisión de conciliación para zanjar las diferencias que se presentaron en relación con el proyecto objeto del presente concepto, pues aquélla fue designada oportunamente, y el informe que presentó dicha comisión que incluían los artículos demandados, fue aprobado en sesiones ordinarias de las plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes, tal como consta en las acta de conciliación del 3 de mayo de 2007. Otra cosa, es que las normas guarden conexidad con la naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo como más adelante se analizará. || Por este aspecto, entonces, el trámite dado a los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, se ajusta a la Constitución Política."

5 Al respecto, dice el concepto del Procurador General de la Nación: "De otra parte, no sucede lo mismo con los siguientes contenidos del mencionado artículo, pues precisamente en el inciso segundo, se crea una empresa industrial y comercial del Estado, denominada Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida. || Al respecto, este Despacho considera, que si bien, esta disposición puede ser consecuencia del inciso primero con el fin de materializar el alcance del mismo, ésta es una decisión que le corresponde al Congreso de la República expedir en otro momento, en el desarrollo ordinario de la actividad legislativa, pues no es admisible que se utilice el Plan Nacional de Desarrollo como el medio para modificar la estructura de la administración nacional creando una empresa industrial y comercial del Estado con el fin de cumplir con unos cometidos específicos de la seguridad social en pensiones, constituyéndose en un tema ajeno a la esencia de dicho plan, pues no corresponde a una política de Estado de tipo macroeconómico, sino que atiende a una coyuntura en relación con la problemática de las administradoras del régimen pensional de prima media, que debe ser abordado en un escenario legislativo distinto a la adopción del publicitado plan. || De igual manera, los incisos tercero y cuarto que establecen la naturaleza de Colpensiones, como una administradora del régimen de prima media con prestación definida, de carácter público del orden nacional y

además en la misma disposición se ordena la liquidación de entidades públicas como Cajanal, Caprecom y del Instituto de los Seguros Sociales, en lo que se refiere a la administración del sistema de seguridad social en pensiones, lo cual se erige en una norma que no le correspondía al legislador expedir como componente del Plan de Desarrollo, ya que en nada se relaciona la creación y liquidación de entidades públicas con los objetivos primarios del Plan Nacional de Desarrollo, pues las pautas generales fijadas en el inciso primero del artículo 155 demandado, no dan lugar a desarrollos legales de esa índole, que desnaturalizan y desconocen los mandatos constitucionales que fijan los elementos fundantes para la expedición de tan importante ley. || Así las cosas, se solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, dado que los elementos normativos estipulados en las disposiciones acusadas, no guardan relación alguna con la identidad del Plan Nacional de Desarrollo. || 5.3. En la misma dirección, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, modifica la estructura de la administración nacional al crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, a la cual se le asignan funciones relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, auxilios funerarios a cargo de las administradoras públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. || La referida disposición consagra la forma de administración de la mencionada entidad pública y le concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera de los empleados de la entidad. || Además, le asigna las funciones de seguimiento y control de la oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social y para ello establece todo un procedimiento administrativo a efectos de cumplir con dichas funciones. […]”

6 Corte Constitucional, C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

7 Dice la demanda al respecto: “El reparto de funciones que se plasma en los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, entre el legislador y el Presidente de la República en lo atinente a los aspectos relativos a la estructura, de la Administración Nacional, para crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; es de competencia exclusiva del Congreso; salvo que éste la haya

delegado mediante la ley de facultades extraordinarias artículo 150 numeral 10 en concordancia con el artículo 189 numeral 15. || (…) en derecho las cosas se deshacen como se hacen. Lo contrario altera el principio democrático en que descansa el Estado de Derecho, cual es el equilibrio entre los diferentes titulares del poder público, pues concentraría solo en uno de ellos funciones que la Constitución Política ha querido delimitar separadamente. El Gobierno por intermedio del Presidente de la República no puede entonces actuar a motuo propio en el caso concreto de Caprecom con base [en] una transferencia ilimitada de facultades como son la señaladas en el inciso 3° del artículo 1151 de la Ley 1151 de 2007."

8 En su intervención, el Ministerio Público afirma que "los cargos relacionados con la regulación de la seguridad social a través de una ley estatutaria (…), se fundamenta a partir de proposiciones inexistentes que no surgen de la normativa legal ni coinciden con la intención legislativa, pues el argumento para atacar los contenido normativos de los artículos demandados de la Ley 1151 de 2007, no tienen relación con alguna con el alcance y contenido de los mismos, por el contrario los demandantes lo que hacen es realizar deducciones y formular hipótesis que no estructuran un cargo de constitucionalidad."

9 Al respecto ver, entre otras sentencias, C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-687 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) C-1119 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-319 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis).

10 Corte Constitucional, C-408 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

11 Ibídem.

12 Corte Constitucional, C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

13 En esta sentencia se estudió la constitucionalidad el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

14 En su intervención, el Ministerio Público afirma que "los cargos relacionados con (…) la presunta vulneración de las normas demandas de los derechos de los adultos mayores, se fundamenta a partir de proposiciones inexistentes que no surgen de la normativa legal ni

coinciden con la intención legislativa, pues el argumento para atacar los contenido normativos de los artículos demandados de la Ley 1151 de 2007, no tienen relación con alguna con el alcance y contenido de los mismos, por el contrario los demandantes lo que hacen es realizar deducciones y formular hipótesis que no estructuran un cargo de constitucionalidad."

15 Corte Constitucional, C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).