Sentencia C-797/04

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Alcance de la facultad regulatoria

Esta Corporación ha explicado que la actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo es la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas.

FORMACION DE LA LEY-Proceso de intervención de todas las corrientes del pensamiento

En la Sentencia C-760 de 2001 la Corte Constitucional precisó que en los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el que puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión.

FORMACION DE LA LEY-Reglas constitucionales

FORMACION DE LA LEY-Modificación o adición durante el segundo debate de cada cámara

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION O MEDIACION-Finalidad

La finalidad de la comisión accidental de conciliación o mediación, es preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarias, discrepancias que como ha explicado esta Corporación, no pueden consistir tan sólo en meras cuestiones de redacción o estilo.

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION O MEDIACION-Alcance y configuración de las “discrepancias”

COMISION ACCIDENTAL-Competencia limitada

La Carta Política de 1991, estableció una competencia limitada para las comisiones accidentales, las cuales debían observar las siguientes restricciones conforme a lo que disponía el artículo 161 Superior, sin perjuicio de las reglas adicionales fijadas por el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003 y que han debido ser observadas desde la entrada en vigencia de esta normativa: a. Las comisiones accidentales sólo pueden ser conformadas

cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, i) cuando el texto haya sido acogido sólo por una de las Cámaras, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa. b. Se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado. c. Para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras. De esta manera, la competencia de la comisión accidental es de conciliación entre textos divergentes o disímiles, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ellos se logran superar las divergencias.

COMISION DE CONCILIACION-Límite material

Existe un límite material a la función de la comisión de conciliadores el cual se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende, sobre la materia de que éstos traten. De esta manera, a la luz de los artículos 121 y 161 de la Carta Política, el desbordamiento de ese límite material, debe entenderse como "la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno," lo cual genera la inconstitucionalidad de la norma aprobada en esas condiciones.

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Exceso en el ejercicio de la atribución constitucional

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Desbordamiento del límite constitucional por no existencia de discrepancia/COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Exceso de competencia por supresión de parte del texto normativo no estando habilitado para ello/COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-No convalidación de extralimitación de competencia territorial

La comisión accidental integrada por Senadores y Representantes a la Cámara desbordó el límite constitucional que le fue impuesto por la Carta Política, puesto que a pesar de no existir discrepancia respecto del inciso tercero del artículo 14 aprobado por las plenarias, ésta excediendo su competencia suprimió parte de ese texto normativo, no estando habilitada para ello, afectando con dicha determinación la norma en su integridad, puesto que fue todo el artículo demandado el que fue objeto de análisis por dicha comisión. Del artículo 161 y de las demás normas que reglan el trámite legislativo contenidas en la Carta Política y en la Ley Orgánica 5ª de 1992 no se desprende que la decisión final sobre el informe de conciliación que deben adoptar las plenarias permita convalidar la extralimitación de la competencia material asignada a las comisiones accidentales, que se reitera, sólo pueden actuar sobre los textos de los proyectos de ley respecto de los cuales existan

discrepancias, lo cual no acaeció en el presente caso.

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Garantía de pensión mínima de vejez

Referencia: expediente D-5026

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

Actor: Hernán Darío Yepes Carvajal

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Darío Yepes Carvajal demandó el artículo 14 de la Ley 797 de 2003, "por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso:

"LEY 7971

29/01/2003

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 14. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que

lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 1° de enero de 2009 el número de semanas se incrementarán en veinticinco (25) semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993."

III. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto demandado viola el artículo 161 de la Constitución Política por cuanto la comisión de conciliación integrada dentro del trámite de formación de ley, suprimió de manera inconsulta la expresión "A partir del 2018 la edad se incrementará a 62 años para las mujeres y 65 años para los hombres", que hacía parte del inciso tercero del artículo 14 de la Ley 797 de 2003 la cual, por haber sido aprobada de manera idéntica en ambas cámaras, no podía haber sido objeto de conciliación. Por ello considera que las plenarias fueron inducidas a error por la comisión accidental.

Sostiene que el texto suprimido tiene sentido por sí sólo, puesto que establece condiciones especiales para acceder a la garantía de la pensión mínima en el régimen de ahorro individual, no siendo procedente su exclusión por la comisión de conciliación.

De otra parte, precisa que la disposición impugnada quebranta el ordenamiento superior por desconocer el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, que reitera el alcance de las funciones de las comisiones accidentales.

Colige que la competencia de estas comisiones se circunscribe a las discrepancias que surgieren en la aprobación del articulado de un proyecto entre una y otra Cámara, por lo que no era válido que las comisiones alteraran el tránsito propio del artículo acusado y extendieran su atribución a textos respecto de los cuales no existía desacuerdo.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

El Ministerio de la Protección Social, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo demandado.

Sostiene que, a diferencia de lo señalado en la demanda, sí existían textos diferentes en ambas Cámaras, lo que permitía la actuación de la comisión de conciliación, no respecto de una frase, como pretende el demandante, sino del artículo como tal.

En su sentir, era necesario conciliar los textos, pues mientras que en el aprobado en la Cámara de Representantes se había señalado una forma de incremento en el número de

semanas de cotización necesarias para acceder a la garantía de pensión mínima e indicaba que a partir del 2005 este número aumentaba en 50 y a partir del 2006 en 25 para llegar a un máximo de 1300 en el año 2015, en el texto del Senado de la República se hacía referencia a un esquema diferente, en el cual a partir del 2009 se incrementaría el número de semanas en 25, lo que incluso aumentaba más el número de semanas para acceder a este beneficio, ya que se pasaba de 1300 semanas conforme se preveía en el texto de la Cámara, a 1325 en el año 2015, según lo aprobado por el Senado.

Así, resalta el interviniente que al comparar los textos aprobados, se advierte que la Cámara de Representantes aprobó un incremento del número de semanas hasta 1300, mientras que el Senado estimó que deberían ser 1325, ambos en el año 2015; la Cámara de Representantes previó un incremento gradual de la densidad de cotizaciones, mientras que el Senado estimó que debería hacerse sólo en un tramo, por ello, resulta válida la actuación de la comisión de conciliación que incrementó más las semanas exigidas, pero limitó el posterior incremento de las edades.

Estima que si se aceptara la tesis del actor, se desdibujaría completamente la facultad de conciliar los textos de un proyecto de ley, pues implicaría limitar la actuación de la comisión de conciliación a aquellas palabras que sean diferentes, viéndose, en esa interpretación, imposibilitada para conocer el resto del artículo e incluso a una nueva redacción cuyo propósito finalmente no es sino conciliar o armonizar los textos dispares.

Concluye el interviniente, que la redacción del artículo, tal como fue finalmente aprobado, resulta equitativo si se compara con las condiciones aprobadas para el régimen de prima media con prestación definida. Al respecto, argumenta que resulta desigual e implicaría un trato discriminatorio para los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad que, además de exigírseles mayor densidad de cotizaciones, se pretenda incrementar aún más la edad, con lo cual estas personas no podrán acceder a una pensión mínima sino hasta los 62 años para las mujeres y 65 para los hombres, tras haber efectuado cotizaciones por cerca de 30 años.

Finalmente añade que resulta inequitativo exigir al afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad mayores requisitos de los ya existentes, que como se observó, son superiores a los exigidos en el régimen de prima media con prestación definida, para acceder a la misma prestación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar que la exclusión por parte de la comisión accidental de conciliación de la frase “A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y a 65 años para los hombres” correspondiente al texto relativo a la garantía de la pensión mínima de vejez del Proyecto de Ley 55 de 2002 -Cámara-, 056 de 2002 -Senado-, no se ajusta a la Constitución y, en consecuencia, debe considerarse como parte del texto del artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

En cuanto a las facultades de las comisiones accidentales de conciliación, señala la vista fiscal que en armonía con el artículo 161 de la Carta Política, el artículo 186 de la Ley 5 de 1992 consagra la facultad de los presidentes de las cámaras de integrar este tipo de

comisiones accidentales cuando sea necesario superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto, considerándose como tales las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

Destaca que si bien de la lectura de los debates realizados tanto en la Cámara como en el Senado frente al artículo 9º del Proyecto de Ley 55 de 2002-Cámara, 056 de 2002-Senado, que consagra los requisitos para obtener la pensión de vejez, se infiere que su querer fue no aumentar la edad para adquirir tal derecho por encima de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, no sucedió lo mismo con el artículo 13 ibídem, hoy artículo 14 de la Ley 797 de 2003, frente al cual se aprobó el aumento de la edad a partir del año 2018, dado que estas dos figuras son diferentes.

Resalta que el incremento de la edad para obtener la garantía de pensión mínima de vejez encuentra su justificación en que quienes aspiran a ella, si bien deben haber cumplido los requisitos legales requeridos para tal fin, las circunstancias dentro de las cuales se cumplieron no les permite alcanzar a generar el monto mensual de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, motivo por el cual es preciso que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con solidaridad entre a suplir tal diferencia, es decir, se trata de una situación diferente a aquella en que el afiliado ha reunido las condiciones para acceder a la pensión mínima de vejez, lo cual hace razonable que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, exija una mayor edad para adquirir tal derecho, pues ello implica que los beneficiarios coticen durante un espacio de tiempo mayor para que el Estado pueda asumir la correspondiente carga.

En este sentido, advierte que esa diferencia estaba contemplada en la Ley 100 y así la mantuvo la reforma hasta antes de la intervención indebida de la comisión accidental.

Por lo anterior, considera que el trámite dado al inciso tercero del artículo 14 de la Ley 797 de 2003 por parte de la comisión accidental de Conciliación no se ajustó a la Constitución Política.

VI. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por Auto del 28 de enero de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales de Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada, especificando el trámite dado al artículo que finalmente se aprobó como número 14 y, certificaran de manera concreta y expresa, las fechas de las sesiones correspondientes a los debates en comisiones y en plenarias, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías obtenidas.

También se solicitó remitir los textos aprobados tanto en comisiones como en plenarias y el articulado que fue objeto de conciliación sometido a consideración de las plenarias. En cumplimiento a lo ordenado, las Secretarías de la Cámaras2 remitieron los documentos solicitados, no obstante, a efectos de tener mayores elementos de juicio mediante Auto del 6 de julio de 20043 se incorporaron como prueba trasladada varios documentos del trámite

legislativo de la norma demandada que obraban en el expediente D-4500.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

2. Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios en la formación de la ley

Según lo establecido en lo prescrito en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de estudio, la Ley 797 de 2003 fue publicada en el Diario Oficial No.45079 del 29 de enero de 2003 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 10 de diciembre de 2003, es decir, cuando aún no había vencido el término antes señalado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción de que trata este proceso.

3. Planteamiento del problema jurídico

El actor considera que en el caso planteado se vulnera el artículo 161 de la Constitución Política, dado que el artículo 14 de la Ley 797 de 2003 no cumplió con el trámite legislativo exigido por la Constitución y la ley, toda vez que la comisión accidental de conciliación suprimió la parte final del inciso tercero del artículo demandado, pese a que éste fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras. Estima que la competencia de las comisiones accidentales recae sobre las discrepancias que surjan en la aprobación del articulado de un proyecto entre una y otra Cámara, pero no se extiende a los textos sobre los que ha habido acuerdo, como ocurrió con la norma acusada.

En el mismo sentido el señor Procurador General de la Nación considera que el trámite legislativo dado a la norma acusada transgredió la Constitución Política, por cuanto la comisión de conciliación desbordó el ámbito de sus funciones, por tanto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la exclusión de la frase “A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y a 65 años para los hombres” del inciso tercero de la norma acusada, y, en consecuencia se “considere como parte del texto del artículo 14 de la Ley 797 de 2003.”

En sentido contrario, el ministerio interviniente considera que el precepto demandado se ajusta por completo a lo que dispone la Carta Política, puesto que la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias habilitaba la intervención de la comisión accidental.

Corresponde entonces a la Corte establecer: i) cuál fue el trámite que originó la expedición de la norma acusada, con el fin de constatar que en el mismo no se haya incurrido en vicios de inconstitucionalidad insubsanables, ii) los requisitos mínimos constitucionales para la aprobación de un proyecto de ley y especialmente el alcance de la función de las comisiones de conciliación dentro del trámite legislativo, iii) si en el caso de la norma acusada se estaba frente a una discrepancia que habilitara la intervención de ese tipo de comisiones de mediación y, iv) en el evento de ser afirmativa la respuesta al punto anterior, si dicha

comisión tenía competencia para suprimir una parte del tercer inciso del artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

4. Trámite legislativo que surtió el precepto demandado

La Ley 797 de 2003 tuvo origen en la acumulación de tres proyectos de ley:

(i) el Proyecto de Ley No. 44 de 2002 Senado, “Por la cual se reforma el Sistema General de Pensiones”, presentado por los Senadores Piedad Córdoba, Luis Carlos Avellaneda y Carlos Gaviria Díaz y por los Representantes a la Cámara Ramón Ejalde, Wilson Borja, Herminzul Sinisterra y Venus Albeiro Silva, el cual contenía modificaciones a varias disposiciones de la Ley 100 de 1993 en materia de pensiones, especialmente para el fortalecimiento financiero del sistema;

(iii) el Proyecto de Ley No. 98 de 2002 Senado, “Por la cual se reforma el artículo 33 del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993”, presentado por la Senadora Flor Modesta Gnecco Arregocés.

Los proyectos de Ley No. 44 Senado, 56 Senado y 98 de 2002 Senado, junto con las correspondientes exposiciones de motivos fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 325 del 12 de agosto de 2002, 350 del 23 de agosto de 2002 y 428 del 11 de octubre de 2002, respectivamente.

El texto del artículo sobre la garantía de pensión mínima de vejez fue incluido en los proyectos No. 44 y 56, puesto que el No. 98 se refería exclusivamente a la modificación del artículo 33 de la Ley 100. Los textos del artículo acusado en los dos primeros proyectos era el siguiente:

Proyecto de Ley No. 44 Senado

Proyecto de Ley No. 56 Senado

Artículo 9°. Garantía de pensión mínima. La garantía de pensión mínima será responsabilidad de cada subsistema pensional. El Estado garantizará al sistema público con recursos fiscales de transferencias para contribuyentes pobres, definidos como aquella población que no acumula lo necesario para financiar una anualidad pensional mínima.4

Artículo 18. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65 Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía Estatal de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 2009 la edad exigida para las mujeres se incrementará a cincuenta y ocho (58) años de edad y para los hombres continuará en sesenta y dos (62) años. El número mínimo de semanas cotizadas se aumentará a 1.200.

A partir del 2018 se incrementará la edad exigida para las mujeres a sesenta y dos (62) y para los hombres a sesenta y cinco (65). Así mismo, el número mínimo de semanas cotizadas será de 1.300, para todos los afiliados.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.5

El 28 de agosto de 2002, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó a los Presidentes de Senado y Cámara, así como a los Presidentes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, dar trámite de urgencia y en consecuencia disponer la deliberación conjunta de dichas comisiones, en aplicación del artículo 163 de la Constitución.6

Mediante las Resoluciones No. 012 del 28 de agosto de 20027 de la Mesa Directiva del Senado de la República y No. 1626 del 3 de septiembre del mismo año8 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes9, se autorizó a las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes a sesionar conjuntamente.

Fueron designados como ponentes los Senadores Dieb Maloof Cuse, Alfonso Angarita Baracaldo, (Coordinadores) y Bernardo Guerra Hoyos, y los Representantes a la Cámara Manuel Enríquez Rosero, Pedro Jiménez Salazar (Coordinadores), Pompilio Avendaño Lopera, Manuel Berrío, José Gonzalo Gutiérrez, Germán Aguirre Muñoz y Elías Raad Hernández.

La ponencia mayoritaria para primer debate al Proyecto de Ley No. 056 Senado –055 Cámara fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 508 del 15 de noviembre de 200210 y la ponencia alternativa, firmada por el Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, en la Gaceta del Congreso No. 533 del 22 de noviembre de 2002.11

En ambas ponencias y en sus pliegos de modificaciones se incluyó el texto del artículo sobre la garantía de pensión mínima de vejez, el cual fue del siguiente tenor:

TEXTO PARA PONENCIA PRIMER DEBATE SESIONES CONJUNTAS COMISIONES SEPTIMAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES

Ponencia mayoritaria:

Artículo 24. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65 Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.050) (sic.) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía Estatal de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

Propuesta alternativa:

Artículo 15. El artículo 65 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 65. Garantía de la pensión mínima de vejez

Créase el fondo de garantía de la pensión mínima del régimen de prima media y del régimen de ahorro individual con solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo.

El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo así como la entidad que lo administrará.

Beneficiarios:

Los afiliados, hombres y mujeres, que a los 60 años no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata esta Ley y hubiesen cotizado por lo menos 1.100 semanas, tendrán

derecho a que el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 33 de esta ley, parágrafos.12

A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres y en el 2005 se incrementarán 25 semanas, cada año, hasta llegar a 1.300 en el 2016.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.13

Según consta en la Gaceta del Congreso No. 167 del 15 de abril de 200314 en la cual fue publicada el acta No.13 de 2002 de la sesión conjunta del 2 de diciembre de dicho año de las comisiones séptimas constitucionales permanentes, se inició el debate del proyecto de ley, el cual continúo en las sesiones conjuntas del 315, 416, 517, 918 y 1019 de diciembre de 2002.

En la página 59 de la Gaceta del Congreso No. 168 del 15 de abril de 2003, se constata que después de leído el artículo 24 de la ponencia mayoritaria sobre la garantía de pensión mínima de vejez y surtido el debate20, se sometió a votación, siendo aprobado por ambas comisiones. Sobre el particular dice la citada Gaceta:

“Presidente:

Pregunta a la Comisión si aprueba el artículo 24 de la Garantía de Pensión Mínima, con las proposiciones modificatorias presentadas por el Senador Eduardo Benítez.

Secretario:

Informa que se registran por la afirmativa en el Senado ocho votos y por la negativa dos votos.

Presidente:

Informa que ha sido aprobado en el Senado, el artículo 24, con las proposiciones aditivas, pregunta a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes quienes estén por la afirmativa y por la negativa.

Secretario:

Se registran por la afirmativa en Cámara quince votos y por la negativa dos votos.

Presidente:

Ha sido aprobado el artículo 24 con la aditiva del Senador Eduardo Benítez en la Comisión

Séptima de la Cámara.”21

El texto definitivo aprobado por las comisiones séptimas constitucionales permanentes en sesiones conjuntas, aparece publicado en las Gacetas del Congreso No. 61622 y 61723 del 18 de diciembre de 2002, el texto del artículo acusado aparece de la siguiente manera:

“Artículo 13. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65 Garantía de Pensión Mínima de Vejez.

Créase el Fondo de Garantía de pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del año 2018 la edad se aumentará en 62 años para las mujeres y 65 para los hombres. En el año 2005 se incrementarán 50 semanas de cotización y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en veinticinco (25) semanas cada año, hasta llegar a 1.300 en el año 2015.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.”

Las ponencias para segundo debate del Proyecto de Ley No. 056 Senado de 2002 – 055 de 2002 Cámara, en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, así como el texto con las modificaciones propuestas, fueron publicadas en las Gacetas del Congreso No. 61624 y 61725 del 18 de diciembre de 2002, respectivamente.

Respecto del artículo acusado se señaló en el pliego de modificaciones de ambas ponencias lo siguiente: “Artículo 13. Garantía de Pensión Mínima. Se adicionó un inciso fruto del acuerdo entre el ISS, ASOFONDOS y los ponentes, estableciendo que a partir del 1 enero de 2009 el número de semanas se incrementará en 25 semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015. Manteniendo al final del periodo una diferencia a favor del ISS de 25 semanas.”26

De la lectura del Acta de Plenaria No. 43 de la sesión extraordinaria27 del 20 de diciembre de 2002 se advierte que el artículo concerniente a la garantía de la pensión mínima de vejez fue considerado y aprobado por el Senado de la República.28 El texto definitivo fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 161 de 14 de abril de 2003,29 de la siguiente manera:

“Artículo 14. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 1º de enero de 2009 el número de semanas se incrementará en veinticinco (25) semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015. A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres."

La Sala resalta que en la Gaceta del Congreso No. 161 del 14 abril de 2003 en la que se publicó el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República aparecen dos artículos con el número 14, el primero correspondiente al texto antes transcrito y el segundo, referente al "Sistema de registro único".30 No obstante, confrontado el documento que reposa en el expediente31 que contiene el texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República, se advierte que el artículo 14 sobre la Garantía de Pensión Mínima de Vejez aparece conforme fue leído durante el debate32, es decir, con el parágrafo del siguiente tenor: "Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993."33

"Artículo 14. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar lo (sic.) pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 1º de enero de 2009 el número de semanas se incrementarán en 25 semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015. A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.”37

Los Presidentes de las Cámaras designaron una comisión accidental de conciliación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política, la cual estuvo integrada por los Senadores Dieb Maloof Cuse, Alfonso Angarita Baracaldo, Angela Cogollos, Víctor Renan Barco, Rafael Pardo y Andrés González y por los Representantes a la Cámara Manuel Enrique Rosero, Pedro Jiménez Salazar, Telesforo Pedraza Ortega y Guillermo Rivera.38

El acta de conciliación fue publicada inicialmente en la Gaceta del Congreso No. 43 de 2003,39 pero como en ella no se publicó el articulado que fue objeto de conciliación,40 ésta se volvió a efectuar en la Gaceta del Congreso No. 60 de 2003.41

El texto del artículo sobre la garantía de pensión mínima de vejez que aparece en el acta de conciliación publicada en la citada Gaceta No. 6042 es el siguiente:

“Artículo 14. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 65. Garantía de pensión mínima de vejez. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán.

Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar lo pensión mínima de que trata el articulo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

A partir del 1° de enero de 2009 el número de semanas se incrementarán en 25 semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015.”43

El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado en la sesión plenaria extraordinaria del 20 de diciembre de 2002 por la Cámara de Representantes.44 De igual manera y en la misma fecha obró el Senado de la República, según se desprende de la Gaceta del Congreso No. 53 de 2003.45

El 23 de diciembre de 2002 el Presidente del Senado remitió el Proyecto de Ley, acompañado de sus antecedentes, al Presidente de la República para su respectiva sanción.

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el 9 de enero de 2003 el Gobierno Nacional devolvió el Proyecto de Ley, “por cuanto el texto remitido para efectuar tal procedimiento, no corresponde al informe de conciliación aprobado en las Sesiones Plenarias Extraordinarias de ambas Cámaras”46

Sobre este particular explicó el Gobierno que:

"… en el artículo 14, relativo a la garantía de pensión mínima de vejez, se encuentra la frase "A partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres", la cual fue eliminada, de acuerdo con el informe presentado por los Honorables Miembros de la Comisión Accidental de Mediación a las Plenarias de la Cámaras y, el cual fue aprobado por éstas en sesiones extraordinarias."47

El 20 enero de 2003 el Jefe de Leyes del Senado de la República informó al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República que devolvía "debidamente corregido" el Proyecto de Ley, para su respectiva sanción.48

El 22 de enero de 2003 el Proyecto de Ley fue devuelto nuevamente sin sanción presidencial al subsistir en el artículo 14 el error antes indicado. 49

Sancionada el 29 de enero de 2003 la Ley 797 de 2003 fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 51 del 7 de febrero de 200350 y en el Diario Oficial No. 45.079 de 2003.

5. Función de las comisiones de conciliación en el trámite legislativo

Esta Corporación ha explicado51 que la actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado.

Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo es la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas.

En la Sentencia C-760 de 2001 la Corte Constitucional precisó que en los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el que puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión.

La Constitución Política dispone que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (Art. 158 C.P.), fue presentado por quien tuviese iniciativa para tal efecto (Art. 154 C.P.), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, ii) haber sido

aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, iii) aprobado en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (Art. 157 C.P.). Además, deben respetarse los respectivos quórums y mayorías (Arts. 145 y 146 C.P.), y los plazos entre los distintos debates (Art. 159 C.P.).

Estas exigencias, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional persiguen, finalidades de gran importancia tales como potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente según el cual Colombia es un Estado democrático fundado en la soberanía popular (Arts. 1 y 3 C.P.) con una forma de gobierno presidencial, separación de las ramas del poder y con un ente legislativo bicameral (Arts. 113, 114 y 115 C.P.).52

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues ellos buscan proteger el diseño de forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional.53

En la Sentencia C-872 de 200254 la Corte dijo sobre el alcance que debía darse a dichos requisitos que:

"[Estos] no están diseñados para obstruir los procesos o hacerlos más difíciles. Según el principio de instrumentalidad de las formas, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Tal concepción tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en primer lugar la interpretación del alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes es realizada teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar (art. 1°, 2° y 228 de la Constitución). Por esta razón la Corte ha dicho que "las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.55

Pero, y esta es la segunda consecuencia, ello no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 "no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos."56

Adicionalmente es relevante precisar que la Carta Política autoriza la introducción de modificaciones o adiciones a un proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara (Art. 160 C.P.), es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o

existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo.57

En este sentido, la Carta Política contempla la posibilidad que frente a divergencias surgidas en las cámaras respecto a un proyecto de ley, se integren comisiones de conciliadores compuestas por miembros de una y otra cámara, las cuales prepararán el texto final que será puesto a consideración de las plenarias (Art. 161 C.P.).58 Con ello ha sido insistente la Corte, no se pretende desconocer el artículo 157 de la Carta sino flexibilizar el trámite legislativo y hacer más expedita la formación de las leyes, pues los principios de consecutividad y de identidad59 se predican de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada.60

La finalidad de la comisión accidental de conciliación o mediación61, entonces, es preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarias, discrepancias que como ha explicado esta Corporación, no pueden consistir tan sólo en meras cuestiones de redacción o estilo.62

De esta manera, si en el texto definitivo aprobado por una de las cámaras se incluye un artículo y el mismo no está inserto en el aprobado por la otra, es necesario dar aplicación al artículo 161 de la Carta y conformar una comisión de conciliación para que armonice los dos textos disímiles, pues en esos casos se está ante una discrepancia susceptible de ser subsanada a través del trámite allí previsto.63 En esos eventos es claro que la comisión de conciliación debe entrar a zanjar las discrepancias entre los textos aprobados, y podría, sin desconocer el principio de unidad de materia, incluir un texto nuevo si de esa forma se logran superar las diferencias.64

La jurisprudencia constitucional tiene establecido que dichas “discrepancias”, es decir, la desigualdad o diferencia que se presenta entre uno o varios de los artículos que lo conforman deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del Constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las plenarias de cada Cámara; como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo más dispendioso y demorado el trámite de expedición de la ley.65

En la Sentencia C-551 de 200366 la Corte explicó 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 sólo 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 de las Cámaras aprueba una disposición y la otra no lo hace. En efecto, si en un proyecto de varios artículos, una cámara aprueba un artículo, y éste no es aprobado por la otra, todo indica que existen discrepancias entre las dos cámaras respecto de ese proyecto, las cuáles pueden ser objeto de conciliación, según el tenor del artículo 161 superior, que establece que estas comisiones deben operar “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto”.

Sobre este particular dijo la Corte en la Sentencia C-282 de 199767 lo siguiente:

“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.

En consecuencia, si el texto definitivo de lo aprobado en una de las cámaras incluye como votada una norma y su correspondiente de la otra cámara no lo hace, hay necesidad de dar aplicación al artículo 161 de la Constitución, y si éste no se surte, el efecto es, forzosamente, el de que la disposición no se convierte en ley de la República por falta de uno de los requisitos esenciales para su aprobación."

"Sobre las diferencias que pueden surgir en los proyectos de ley, la Corte ha hecho especial énfasis en el sentido de señalar que éstas se producen no sólo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la que se aprobó en la otra, sino también cuando una de las Cámaras aprueba una disposición y la otra no lo hace.

La segunda hipótesis es la que aquí se plantea, pues de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998 no fue aprobada por la Plenaria del Senado pero sí por la de la Cámara de Representantes. Debido a ésta y otras diferencias existentes en los proyectos de ley aprobados en el Senado y en la Cámara, se procedió a designar una comisión accidental de conciliación encargada de dirimir tales divergencias, tal como lo ordena el artículo 161 superior, que como es sabido, se integra con miembros de las dos corporaciones legislativas. La cual, como ya se ha expresado en esta providencia, sugirió derogar junto con el artículo 41, el 149 de la ley 488 de 1998, proposición que fue posteriormente aprobada por las Plenarias de Cámara y Senado.

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 puedan presentar diferencias entre lo aprobado por una y otra 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 deba 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, respeto fiel de los mandatos constitucionales."

De lo expuesto es necesario enfatizar, a modo de recapitulación que la Carta Política de 1991, estableció una competencia limitada para las comisiones accidentales, las cuales debían observar las siguientes restricciones conforme a lo que disponía el artículo 161 Superior, sin perjuicio de las reglas adicionales fijadas por el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003 y que han debido ser observadas desde la entrada en vigencia de esta normativa:

a. Las comisiones accidentales sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, i) cuando el texto haya sido acogido sólo por una de las Cámaras, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa.

b. Se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado.

c. Para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras. Sobre este particular ya ha precisado la Corte que "no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas [Art. 160 C.P.]. Es necesario, además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido."69

De esta manera, la competencia de la comisión accidental es de conciliación entre textos divergentes o disímiles, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ellos se logran superar las divergencias.70

En este sentido en la Sentencia C-282 de 199571 la Corte señaló:

"… la función de la comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional es, entonces, la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional."

En síntesis, existe un límite material a la función de la comisión de conciliadores el cual se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende, sobre la materia de que éstos traten.

Es pertinente resaltar lo explicado en la Sentencia C-500 de 200172 sobre este particular:

"…. sino no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones."73

De esta manera, a la luz de los artículos 121 y 161 de la Carta Política, el desbordamiento de ese límite material, debe entenderse como "la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno,"74 lo

cual genera la inconstitucionalidad de la norma aprobada en esas condiciones.

6. Exceso en el ejercicio de la atribución constitucional de la comisión accidental de conciliación integrada durante el trámite de la norma acusada

Del análisis de los antecedentes allegados al expediente sobre el trámite legislativo del artículo 14 de la Ley 797 de 2003 sobre la "Garantía de Pensión Mínima de Vejez", se advierte que los textos aprobados por las Plenarias de Cámara y Senado fueron exactamente idénticos en lo que se refiere a sus incisos, puesto que como se resaltó anteriormente, el parágrafo que aparece en el texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes no fue publicado en el texto definitivo aprobado por el Senado que aparece en la Gaceta 161 del 14 de abril de 2003, página 6; no obstante, sí estar en el documento que reposa en el expediente75 que contiene el texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República.

En todo caso no puede soslayarse que el inciso tercero del artículo sobre la garantía de pensión mínima de vejez fue el mismo en ambas plenarias. Es decir, las dos Cámaras manifestaron con claridad su decisión política de modificar el contenido del artículo 65 de la Ley 100 de 1993 que establecía:

"ARTICULO 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

PARAGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la presente Ley.

Nótese, entonces, como el querer de las Plenarias era: i) crear el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, ii) que los beneficiarios de la norma fueran los afiliados que no hayan completado los aportes para pensionarse con un salario mínimo y que cumplieran los requisitos tanto de edad (hombres 62 y mujeres 57) como de semanas cotizadas (1.150), iii) que a partir del año 2009 el requisito referente a las semanas de cotización variara incrementándose en veinticinco (25) semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015, y, iv) que a partir del año 2018 el requisito referente a la edad variara aumentando a 62 años en las mujeres y a 65 en los hombres.

En estas condiciones la comisión accidental integrada por Senadores y Representantes a la Cámara desbordó el límite constitucional que le fue impuesto por la Carta Política, puesto que a pesar de no existir discrepancia respecto del inciso tercero del artículo 14 aprobado por las plenarias, ésta excediendo su competencia suprimió parte de ese texto normativo, no estando habilitada para ello, afectando con dicha determinación la norma en su integridad, puesto que fue todo el artículo demandado el que fue objeto de análisis por dicha comisión.

Si bien podría afirmarse que el vicio al que se ha aludido fue subsanado al haberse aprobado con posterioridad el informe de conciliación en las condiciones anotadas por las plenarias de cada cámara y que por lo tanto, el defecto detectado no permite declarar la inexequibilidad

de la disposición normativa objeto de control, la Sala precisa que dicha interpretación transgrede los principios que informan el proceso de formación de la ley e impide siquiera aplicando, en el presente caso, el principio de instrumentalidad de las formas76 llegar a esa conclusión.

Lo anterior, por cuanto del artículo 161 y de las demás normas que reglan el trámite legislativo contenidas en la Carta Política y en la Ley Orgánica 5ª de 1992 no se desprende, conforme a las consideraciones precedentes, que la decisión final sobre el informe de conciliación que deben adoptar las plenarias permita convalidar la extralimitación de la competencia material asignada a las comisiones accidentales, que se reitera, sólo pueden actuar sobre los textos de los proyectos de ley respecto de los cuales existan discrepancias, lo cual no acaeció en el presente caso.

De esta manera, al haberse demostrado la existencia de un vicio insubsanable en el proceso de formación del texto normativo acusado consistente en la violación del límite material de competencia de la comisión accidental de conciliación, se declarará su inexequibilidad.

VIII. DECISION

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

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-797/04

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Desconocimiento (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Alcance (Salvamento de voto)

El principio de conservación del derecho, al que tantas veces ha recurrido la Corte para articular sus decisiones y emitir sentencias aditivas, prescribe que, en ejercicio de la potestad de control constitucional, el juez constitucional debe abstenerse de desmontar el sistema jurídico normativo, a menos que la expulsión de la norma legal sea completamente indispensable para garantizar la integridad del texto constitucional. Expuesto como lo ha sido por la jurisprudencia, el principio a que se alude impone al juez constitucional la obligación de eliminar del cuerpo normativo aquellas disposiciones que definitivamente sean incompatibles con el régimen constitucional, de modo que si alguna de ellas admite una lectura acorde con los parámetros de la carta, es su deber mantenerla en la legalidad a fin de respetar el principio democrático que se expresa mediante la expedición de la ley por parte del Congreso. La Corte ha dicho que el principio de conservación del derecho se funda en el imperativo de que los tribunales constitucionales no sólo deben “maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación.”

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Procedencia (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Vicio subsanable (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Vicio subsanable al permitir reanudación del debate (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Vicio de supresión de inciso era saneable (Salvamento de voto)

El defecto procedimental consistente en la supresión del inciso relativo a la edad para acceder a la pensión de vejez pudo haber sido saneado, pues el debate podría haberse repetido con el fin de incluir el segmento omitido, la decisión de la Corte debió ser la remisión del acto al Congreso para que el órgano legislativo enmendara el error, no la declaratoria de inexequibilidad de toda la norma.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 797 de 2003

Actor: Hernán Darío Yepes Carvajal

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de este Tribunal, presento salvamento de voto a la decisión de la sesión del 24 de agosto del año en curso, adoptada en el proceso de esta referencia.

Fundamentalmente, considero que la decisión de la Corte desconoció el principio de la conservación del derecho, propugnado reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, pues frente a la opción de dictar un fallo condicionado, que dejara inerme la norma y permitiera al Congreso de la República subsanar el vicio detectado, la Corte acogió la alternativa más drástica, que fue la declaratoria de inexequibilidad de toda la disposición legal.

El artículo 14 de la Ley 797 de 2003 fue demandado porque uno de los incisos del artículo original, respecto del cual, durante el desarrollo de las votaciones, nunca hubo discrepancias, fue eliminado al final del proceso legislativo por la Comisión de Conciliación, en contravía de las reglas del trámite de aprobación las leyes contenidas en la Ley 5ª de 1992 que determinan los límites de las competencias de dichas comisiones.

En efecto, tal como lo reconoció la Sala –reconocimiento con el cual estoy de acuerdo-, la comisión de conciliación que sesionó al final del procedimiento de aprobación de la Ley 797 de 2003 desbordó sus competencias legales al suprimir un aparte del artículo 14 de dicha normativa en relación con el cual no se había presentado ninguna discrepancia en las cámaras legislativas. La comisión eliminó el inciso que establecía que “a partir del 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y a 65 años para los hombres”, pero respecto de este, se repite, no hubo discrepancia alguna.

No obstante, pese a que el desbordamiento de la competencia de la comisión accidental de conciliación operó única y exclusivamente respecto de este inciso, la Corte Constitucional, en desconocimiento del principio de conservación del derecho, decidió declarar inexequible toda la norma, el texto íntegro del artículo 14 de la Ley 797 de 2003, en donde aquél estaba inscrito.

El principio de conservación del derecho, al que tantas veces ha recurrido la Corte para articular sus decisiones y emitir sentencias aditivas, prescribe que, en ejercicio de la

potestad de control constitucional, el juez constitucional debe abstenerse de desmontar el sistema jurídico normativo, a menos que la expulsión de la norma legal sea completamente indispensable para garantizar la integridad del texto constitucional. Expuesto como lo ha sido por la jurisprudencia, el principio a que se alude impone al juez constitucional la obligación de eliminar del cuerpo normativo aquellas disposiciones que definitivamente sean incompatibles con el régimen constitucional, de modo que si alguna de ellas admite una lectura acorde con los parámetros de la carta, es su deber mantenerla en la legalidad a fin de respetar el principio democrático que se expresa mediante la expedición de la ley por parte del Congreso.

La Corte ha dicho que el principio de conservación del derecho se funda en el imperativo de que los tribunales constitucionales no sólo deben "maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación."77

De las previsiones de este principio jurídico se infiere que al expulsar del ordenamiento jurídico la totalidad del artículo 14 demandado la Corte no escogió la opción más favorable a la conservación de la normativa, sino que optó por la más radical, ya que habría bastado con declarar inexequible la preceptiva únicamente en cuanto a la eliminación del inciso que fue retirado abusivamente por la Comisión de Conciliación.

La providencia de la cual me aparto desconoció –además- que respecto de los demás segmentos del artículo 14 demandado no existió vicio de constitucionalidad alguno, por lo que, tras de proponer una solución contraria a la conservación de la norma, la misma resultó desproporcionada pues terminó declarando inexequibles disposiciones que no lo eran.

A mi juicio, si la norma era inexequible lo era exclusivamente por no incluir el inciso que debió haber incluido. Por ello, también en aplicación del principio de conservación del derecho, la Corporación debió emitir un fallo condicionado –una sentencia modulada- que, sin dejar de alertar sobre la existencia de un vicio procedimiento, garantizara la permanencia del artículo 14 en el conjunto normativo de la Ley 797.

A lo anterior se suma que, a mi juicio, el vicio en que se incurrió durante el trámite de aprobación del artículo 14 de la Ley 797 de 2003 era subsanable y la Corte debió permitir que el Congreso rehiciera el trámite pertinente, tal como se deduce de los antecedentes jurisprudenciales.

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política, que define las funciones y competencias de la Corte Constitucional, "cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto".

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que un vicio de procedimiento que permite la reanudación del debate es un vicio subsanable y, por tanto, el acto sometido a control puede ser devuelto al Congreso para que éste rehaga la actuación viciada, siéndole permitido a la Corte, luego de enmendado el error, pronunciarse definitivamente sobre la constitucionalidad

de la norma.

Sobre este particular, en el Auto 029 de 1995 la Corte señaló:

Considera la Corte, sin embargo, que el vicio en mención es subsanable, por cuanto es factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura. (Auto No. 029/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

De lo anterior se deduce que, en el caso particular, como el defecto procedimental consistente en la supresión del inciso relativo a la edad para acceder a la pensión de vejez pudo haber sido saneado, pues el debate podría haberse repetido con el fin de incluir el segmento omitido, la decisión de la Corte debió ser la remisión del acto al Congreso para que el órgano legislativo enmendara el error, no la declaratoria de inexequibilidad de toda la norma. En este sentido estaba enfocada la ponencia original, con la cual estaba plenamente de acuerdo.

En los términos anteriores dejo planteado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-797/04

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Subsanación de vicio consistente en suprimir un aparte normativo sobre el cual no existe discrepancia (Salvamento de voto)

Expediente D-5026

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

Magistrado Ponente:

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento con la posición mayoritaria adoptada por esta Corporación en el auto de la referencia, por cuanto considero que la Corte debió haber subsanado directamente la irregularidad identificada. Si bien estoy de acuerdo con la providencia, en que la comisión accidental de conciliación desbordó el límite material de su competencia al suprimir un aparte normativo sobre el cual no había discrepancias entre las Plenarias de las Corporaciones, no comparto la decisión de remitir la ley objeto de control de constitucionalidad al Congreso para que subsane el vicio en su formación.

A mi juicio, la naturaleza de la irregularidad permitía que la Corte subsanara el vicio en el mismo fallo de constitucionalidad, incluyendo el aparte normativo ilegítimamente excluido por la comisión accidental de conciliación. El vicio no hacía imperativa la devolución de la ley, pues de sus antecedentes legislativos se desprendía claramente que la voluntad legislativa expresada conforme a los procedimientos regulares pretendía la existencia de la expresión "A partir del 2018 la edad se incrementará a 62 años para las mujeres y 65 años para los hombres".

De esta forma, y teniendo en consideración el principio de la instrumentalidad de las formas, la solución más razonable consistía en que, dentro del juicio de constitucionalidad, esta Corporación hubiera procedido a subsanar el vicio incluyendo la frese irregularmente excluida del articulado, en el inciso tercero del artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Aclaración del salvamento de voto a la Sentencia C-797/04

Expediente D-5026

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

Magistrado Ponente:

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Teniendo en consideración la decisión que finalmente fue adoptada por la posición mayoritaria de esta Corporación en el proceso de la referencia, deseo aclarar el salvamento de voto anteriormente expuesto, precisando que la decisión que no comparto es aquella en virtud de la cual se declara inexequible la norma objeto de control de constitucionalidad por considerar insubsanable el vicio en su formación, y no la de remitir dicha ley al Congreso para que procediera a subsanar el vicio identificado.

En lo demás, mantengo el sentido del salvamento de voto manifestado.

Fecha ut supra,

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-797/04

NORMA ACUSADA-Carácter complejo e integración por varias proposiciones normativas (Salvamento de voto)

COMISION DE CONCILIACION-Exceso solo en la supresión de un aparte no afecta la totalidad

del artículo/SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Inconsistencia al incurrir en una falacia de composición (Salvamento de voto)

Es cierto que todo el artículo fue objeto de análisis por la comisión de conciliación pero ésta se excedió únicamente en la supresión de un aparte, por lo que es irrazonable atribuir a la totalidad del artículo un defecto procedimental que sólo puede predicarse de una de las proposiciones normativas que integran esa disposición. Por ello consideramos que la sentencia es lógicamente inconsistente, pues incurre en una clásica falacia de composición, en la medida que atribuye al todo (el artículo) un vicio que sólo podría ser predicado de una de sus partes, esto es, de la frase suprimida del inciso tercero.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD SOBRE ARTICULO ACUSADO-Procedencia sobre la totalidad siempre que forme una unidad inescindible/SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD SOBRE ARTICULO EN SU TOTALIDAD-Falta de sustentación explícita de la existencia de una unidad inescindible (Salvamento de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD SOBRE ARTICULO EN SU TOTALIDAD-Vicio solo afectaba una regulación autónoma y parcial de la misma (Salvamento de voto)

COMISION DE CONCILIACION-Vicio consistente en la supresión de una parte del artículo (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Alcance/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Desconocimiento en el presente caso (Salvamento de voto)

1- Los suscritos magistrados MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y RODRIGO UPRIMNY YEPES, con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, nos vemos obligados a salvar nuestro voto en la presente sentencia, pues consideramos que la Corte no debió declarar inexequible el artículo 14 de la Ley 797 de 2003.

El argumento esencial de la sentencia es que el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento en la aprobación de ese artículo, pues la comisión de conciliación suprimió, sin tener competencia para ello, la frase final del inciso tercero de esa disposición, la cual establecía que “a partir de 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres”. Según la Corte, la comisión de conciliación no podía modificar ese artículo, por cuanto éste fue aprobado en forma idéntica en ambas cámaras. Y por ende, al conciliarlo y suprimir esa frase, la comisión excedió su competencia. La Corte concluye entonces que ese desbordamiento de la comisión de conciliación afectó la totalidad del artículo, sin que ese vicio pudiera entenderse subsanado por la aprobación por las plenarias del informe de conciliación, por lo cual el artículo tenía que ser declarado inexequible.

2- Aun cuando estamos de acuerdo con el punto de partida de la sentencia, esto es, que hubo un desbordamiento de la competencia de la comisión de conciliación al suprimir la frase final del inciso tercero del artículo 14 de la Ley 797 de 2003, no podemos compartir ni el análisis ni la conclusión a la que llega la Corte. Consideramos que la argumentación de la sentencia es lógicamente inconsistente, ya que incurre en una clásica falacia de composición, y desconoce claros principios constitucionales, en especial el principio de la conservación del derecho.

3- Sin lugar a dudas, la comisión de conciliación no podía suprimir la frase final del inciso tercero del artículo 14 de la Ley 797 de 2003, pues el texto de esa disposición aprobado por las cámaras era idéntico, por lo cual efectivamente ocurrió un vicio de procedimiento en el trámite de esa norma. El análisis de la sentencia en este punto es convincente y nos releva de cualquier otro comentario al respecto. Sin embargo, la obvia pregunta que surge es la siguiente: ¿afectaba ese vicio la totalidad del artículo o únicamente la frase suprimida?

4- La sentencia asume que el vicio recae sobre todo el artículo. Pero no ofrece ningún argumento claro para sustentar esa tesis, pues simplemente señala que ese vicio afectaba "la norma en su integridad, puesto que fue todo el artículo demandado el que fue objeto de análisis por dicha comisión". Pero ese razonamiento no es sólido, por cuanto la propia sentencia reconoce que el artículo acusado es una norma compleja, que está integrada al menos por cuatro proposiciones normativas, como son las siguientes: (i) la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima en el régimen de ahorro individual; (ii) la reiteración, ya contenida en la regulación entonces vigente, de que los beneficiarios de esa pensión mínima son aquellas personas que no hayan completado aportes suficientes para pensionarse con salario mínimo y ya hubieran llegado a cierta edad (hombres 62 años y mujeres 57) y hubieran cotizado al menos 1150 semanas; (iii) el aumento del requisito de semanas cotizadas a partir de 2009 en 25 semanas cada año hasta llegar a 1325 semanas; y finalmente (iv) la frase suprimida según la cual a partir de 2018 la edad se aumentará a 62 años para las mujeres y 65 para los hombres. Como se puede ver, la frase suprimida era una proposición normativa de un artículo que estaba compuesto de varias otras proposiciones normativas. ¿Por qué entonces un vicio que recaía sobre una de las proposiciones normativas del artículo afecta también a las otras, cuando sobre ellas no hubo ninguna irregularidad?

La respuesta de la sentencia no es convincente. Así, es cierto que todo el artículo fue objeto de análisis por la comisión de conciliación pero ésta se excedió únicamente en la supresión de un aparte, por lo que es irrazonable atribuir a la totalidad del artículo un defecto procedimental que sólo puede predicarse de una de las proposiciones normativas que integran esa disposición. Por ello consideramos que la sentencia es lógicamente inconsistente, pues incurre en una clásica falacia de composición, en la medida que atribuye al todo (el artículo) un vicio que sólo podría ser predicado de una de sus partes, esto es, de la frase suprimida del inciso tercero.

5- El único argumento que tal vez hubiera podido justificar la decisión de la sentencia hubiera sido la tesis de que las distintas proposiciones normativas integraban una unidad normativa indescindible, de suerte que la inconstitucionalidad de cualquier aparte del artículo 14 de la Ley 797 de 2003 tenía una incidencia decisiva sobre la totalidad del mismo.

Esa tesis es razonable y podríamos haberla compartido, en caso de que efectivamente la sentencia la hubiera planteado y que realmente el artículo formara una unidad inescindible. Es más, en oportunidades anteriores, la Corte ha declarado inexequible la totalidad de un artículo o de una ley por vicios de procedimiento o de contenido que afectan sólo parte del mismo o de la misma, cuando ha concluido que el artículo o la ley forman una unidad inescindible o un sistema normativo, por lo que no pueden ser retirados del ordenamiento únicamente los apartes viciados sino que es necesario declarar la inexequibilidad de la totalidad del artículo o de la ley78. Sin embargo, en esos casos la Corte ha sustentado

explícitamente la existencia de una unidad inescindible de la disposición o de la ley respectivas, lo cual no hizo la presente sentencia. Y es que no podía hacerlo, por cuanto las distintas proposiciones normativas que integran el artículo 14 de la Ley 797 de 2003 son relativamente autónomas. Y en todo caso, era claramente autónoma aquella frase que había sido suprimida, a tal punto de que ella entraría a producir efectos únicamente a partir del 2018, pues sólo a partir de ese año se incrementaría la edad requerida para acceder a la pensión mínima de vejez. En esas circunstancias, ¿por qué entender viciada la totalidad de una disposición, que ya estaba produciendo efectos, por un vicio que afectaba una regulación autónoma y parcial de la misma, que sólo entraría a regir dentro de 14 años? Realmente no podemos entenderlo.

6- El error argumental de la Corte es aún más grave si se tiene en cuenta que el vicio de la comisión de conciliación no consistió en añadir algo al artículo 14 de la Ley 797 de 2003 sino en suprimir una parte del mismo. En esas condiciones, el resto del artículo, tal y como fue incorporado al texto que fue finalmente sancionado por el Presidente, no tiene ningún vicio, pues fue debidamente aprobado por las cámaras y sancionado por el Gobierno. Recuérdese en efecto que el aparte suprimido es una proposición jurídica autónoma que sólo tendría efectos dentro de catorce años, y sin la cual el artículo 14 de la Ley 797 de 2003 mantiene plena coherencia. ¿Por qué entonces declarar inexequible una disposición que no tuvo ningún vicio de trámite? No podemos tampoco comprenderlo.

7- Por todo lo anterior, consideramos que el error lógico de la Corte tuvo como consecuencia una afectación grave de importantes principios constitucionales, y en especial del principio de conservación del derecho. Según esta doctrina, y en desarrollo del principio democrático, el juez constitucional debe preservar al máximo la labor del Legislador, y por ello es siempre preferible aquella decisión que permite conservar el derecho producido por el Congreso que aquella que tiende a su desmantelamiento79. Ahora bien, en el presente caso, la Corte hizo todo lo contrario, pues debido a que la comisión de conciliación suprimió indebidamente una frase de un artículo, la sentencia decidió declarar la inexequibilidad de todo el artículo, a pesar de que el resto del artículo no tenía ningún vicio y ya estaba produciendo efectos, mientras que la frase suprimida tenía un sentido normativo independiente y sólo entraría a producir efectos dentro de catorce años. ¿Podría pensarse en una decisión más contraria al principio de conservación del derecho?. Difícilmente, pues la Corte hubiera podido adoptar al menos otras tres decisiones, que no sólo eran razonables sino sobre todo mucho menos traumáticas en términos de conservación del derecho.

De un lado, la Corte hubiera podido constatar la existencia del vicio, pero considerar que éste era subsanable y devolver el texto al Congreso para que éste decidiera si incorporaba o no el aparte suprimido. Es cierto que esa decisión planteaba algunas dificultades técnicas, pues sería la primera ocasión en que se subsanaría únicamente un artículo de una ley y no la totalidad de la misma, lo cual planteaba algunas dudas que fueron examinadas en las discusiones de la Sala, como las relativas a la forma de sanción de la ley. Pero eran problemas superables.

.

De otro lado, podría la Corte haber recurrido a una sentencia aditiva o integradora, pues si el vicio consistió en que la comisión de conciliación suprimió un aparte del articulo que había sido debidamente aprobado por las plenarias, entonces la corrección de la inconstitucionalidad podría ser la reincorporación de ese texto al ordenamiento, por medio de la propia sentencia de la Corte. Es cierto que esa decisión también suscitaba algunos interrogantes, pues podría privar al Gobierno de la posibilidad de objetar ese contenido normativo. Pero nuevamente consideramos que eran problemas técnicos superables.

Finalmente, y tal parecía ser la decisión más razonable, la Corte hubiera podido constatar el desbordamiento de competencia de la comisión de conciliación pero declarar exequible el artículo, pues éste en sí mismo no estaba afectado por ningún vicio de procedimiento, ya que la irregularidad recaía sobre un aparte que había sido suprimido, que era una proposición jurídica autónoma y que sólo tendría efectos dentro de catorce años. Y en esos catorce años bien hubiera podido el Congreso reintroducir ese aparte, si así lo consideraba conveniente.

Sin embargo, en vez de recurrir a cualquiera de esas tres formas de decisión, y en especial a la simple declaratoria de exequibilidad del artículo acusado, la Corte, incurriendo en una falacia de composición, trasladó el vicio de un aparte del artículo a la totalidad del mismo y adoptó la decisión más contraria al principio de conservación del derecho, privando, dicho sea de paso, a los beneficiarios de estas pensiones mínimas de un mecanismo institucional que buscaba asegurar el pago de sus mesadas, como era la creación del fondo de garantía.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

1 Diario Oficial Nº 45.079.

2 Anexos No. 1 y 2 de pruebas.

3 Anexo No. 3 de pruebas.

4 Página 8.

5 Página 11.

6 Anexo No. 1 de pruebas, folios 281 y 282.

7 Anexo No. 1 de pruebas, folios 272 a 274.

8 Anexo No. 1 de pruebas, folios 268 y 269.

9 En el mismo sentido la Resolución 2101 del 26 de noviembre de 2002 (Anexo No. 3 de pruebas, folios 2 a 5).

11 Páginas 1 a 14.

12 Gaceta 533 noviembre 22 de 2002, página 13.

13 Gaceta 508 noviembre 15 de 2002, página 16.

14 Paginas 30 y ss.

15 Acta No. 14 de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 167 del 15 de abril de 2003.

16 Acta No. 15 de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 167 del 15 de abril de 2003.

17 Acta No. 16 de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 168 del 15 de abril de 2003.

18 Acta No. 17 de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 168 del 15 de abril de 2003.

19 Acta No. 18 de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 168 del 15 de abril de 2003.

20 Paginas 60 a 63.

21 Página 63.

22 Páginas 7 a 11.

23 Páginas 7 a 11.

24 Paginas 1 a 6.

25 Páginas 1 a 7.

26 Gacetas del Congreso No. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, páginas 4 y 5, respectivamente.

27 Mediante Decreto No. 3075 de 2002 el Presidente de la República convocó a sesiones extraordinarias.

28 Esta Acta aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003. Durante el debate sobre la Garantía de Pensión Mínima de Vejez se lee en las páginas 33 y 47 de la citada Gaceta lo siguiente:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Dieb Nicolas Maloof Cusé:

Artículo 13, señor Presidente, que se lea la proposición sustitutiva Presidente.

El Secretario:

Artículo 13, quedará así: el artículo 13, el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así: artículo 65, garantía de pensión mínima de vejez, en desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, crease el fondo de garantía de pensión mínima del régimen de ahorro individual con solidaridad como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará en primera instancia la garantía de que trate este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo así como la entidad o entidades que lo administran. Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo de la Ley 100 de 1993 y hubiesen cotizado por los menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de pensión mínima de régimen de ahorro individual con solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión. A partir del 1º de enero de 2009 el número de semanas de cotización en el 2015; a partir del 2018 la edad se aumentará a 65 años por las mujeres y a 65 años para los hombres.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33, de la Ley 100 de 1993, está leído el artículo sustitutivo señor Presidente.

(…)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Dieb Nicolas Maloof Cusé:

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 13 con la proposición sustitutiva formulada por el honorable Senador ponente, y cerrada la discusión pregunta. ¿Adopta la plenaria el artículo con la modificación propuesta? Y ésta responde afirmativamente.”

29 Página 6.

30 Página 6.

31 Anexo No. 3 de pruebas, folios 35 a 51.

32 Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, página 33.

33 Anexo No. 3 de pruebas, folios 47 y 48.

34 Esta acta fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003.

35 En la página 46 de la Gaceta del Congreso No. 43 de 2003 sobre el artículo acusado se señaló

“Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Telésforo Pedraza:

Siguiente artículo señor Secretario.

El Subsecretario General procede:

Sigue el artículo 13, señor secretario.

Retoma el uso de la palabra el honorable Representante Manuel Enríquez Rosero:

El artículo 11 no tiene modificaciones.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Telésforo Pedraza:

Artículo 13.

El 13 que es la garantía de pensión mínima de la cual ya se ha hablado y se ha explicado aquí, señor Presidente.

El Subsecretario General:

El artículo 15, señor Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Telésforo Pedraza:

Artículo 13, lo ¿lo aprueba la Cámara?

El Subsecretario General responde:

Ha sido aprobado, señor Presidente"

(…)

"Retoma el uso de la palabra el honorable Representante Manuel Enríquez Rosero:

Hay una proposición que se había presentado pero que no teníamos conocimiento al artículo 13, entonces le rogaría por favor reabrir el artículo 13.

Dirección de la sesión por la Presidencia, Doctor (sic)

Pregunto a la Cámara si reabre la discusión del artículo 13.

El Subsecretario General:

Ha sido reabierta la discusión, del artículo 13.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Telésforo Pedraza:

Sírvase darle lectura, señor Ponente …

Retoma el uso de la palabra el honorable Representante Manuel Enríquez Rosero:

La modificación diría: corríjase el parágrafo 3º del artículo 13, se aumentará en 62 años, por la expresión se aumentará a 62, más la modificación del Honorable Pompilio Avendaño de la modificación que se había acordado señor Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Telésforo Pedraza:

Pregunto a la Cámara si aprueba el artículo con la modificación leída por el Coordinador de Ponentes.

El Subsecretario General:

36 Páginas 14 y 15.

37 Cfr. Anexo No. 3 de pruebas, folios 27 y 28.

38 Anexo No. 2 de pruebas, folio 41.

39 En la Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, página 50 aparece publicado el siguiente texto:

“Acta de Conciliación

(aprobada 20 de diciembre de 2002)

En Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de diciembre de 2002, en cumplimiento de lo normado en el artículo 161 de la Constitución Nacional y desarrollado por el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 y teniendo en cuenta que hemos sido designados como conciliadores por el honorable Senado de la República. Dieb Maloof Cuse, Angela Victoria Cogollo, Rafael Pardo, Víctor Renán Barco, Alfonso Angarita Baracaldo y Andrés González Díaz, por la honorable Cámara de Representantes, Manuel Enríquez Rosero, Guillermo Rivera, Pedro Jiménez, Carlos Ignacio Cuervo y Telésforo Pedraza, con el fin de optar por un único texto al Proyecto de ley número 058 de 2002 Senado y 066 de 2002 Cámara, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previstas en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, luego de estudiar los textos aprobados en plenarias de Senado y Cámara, hemos optado por adoptar como único texto aprobado el siguiente:

PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2002 SENADO Y 055 DE 2002 CAMARA

por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previstas en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

Artículo 1º. Senado.

Artículo 2º. Cámara.

Artículo 3º. Sustitutiva de Senado.

Artículo 4º. El del texto.

Artículo 5º. Igual.

Artículo 6º. Igual.

Artículo 7º. Senado.

Artículo 8º. Cámara.

Artículo 9º. Sin aumento de edad… (sic)

Artículo 10. Igual texto.

Artículo Nuevo. Igual (Cámara).

Artículo 11. Igual.

Artículo 12. Senado.

Artículo 13. Igual.

Artículo 14. Senado más Angarita. (sic)

Artículo 15. Senado.

Artículo 16. Vigencia.

Facultades (sin comisión) Senado (Texto ilegible)

1. Nuevo: Igual Cámara.

2. Nuevo: Igual Senado.

3. … Senado.

4. Cuotas moradoras: Senado (sic)

5. Fonpet: ISS. Senado

6. Título Senado

Dieb Maloof Cuse, Angela Victoria Cogollo, Rafael Pardo, Víctor Renán Barco, Alfonso Angarita Baracaldo, Andrés González Díaz, Senadores.

Manuel Enríquez Rosero, Guillermo Rivera, Telésforo Pedraza, Pedro Jiménez, Carlos Ignacio Cuervo, Representantes a la Cámara."

"El suscrito Secretario General del honorable Senado de la República, se permite hacer la siguiente aclaración:

Por error involuntario en la publicación del Acta de Conciliación respecto al Proyecto de ley número 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara: " Por el cual se reforman alguna disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales; fue publicada en la Gaceta número 46 de 2003, página número 61, 1ª columna del Acta número 42 de la sesión ordinaria del día 19 de diciembre de 2002, en la cual aparece publicado únicamente el encabezado del Informe aprobado por la plenaria, faltando el artículo del proyecto en mención.

Por esta razón se hace nuevamente su publicación "

41 Páginas 13 a 20.

42 Página 18.

43 Cfr. Folios 35 a 36 del Anexo No. 2 de pruebas.

44 Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, página 49.

45 Página 61.

46 Anexo No. 3 de pruebas, folio 56.

47 Idem.

48 Anexo No. 3 de pruebas, folio 53.

49 Anexo No. 3 de pruebas, folio 54.

50 Páginas 1 a 6.

51 Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

52 Corte Constitucional. Sentencia C-872 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

53 Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

54 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

55 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

56 Sentencia C-500 de 2001. MP Alvaro Tafur Galvis, en similar sentido ver la sentencia C-026 de 1993. MP Jaime Sanín Greiffenstein. Consideración I.2.

57 Artículo 178 de la Ley 5 de 1992.

58 La Corte Constitucional resalta que en la actualidad el fundamento constitucional de las comisiones accidentales de conciliación es el artículo 161 de la Carta Política con las modificaciones introducidas por el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones” promulgado el tres (3) de julio de 2003, fecha para la cual el trámite del proyecto y posterior sanción y promulgación de la Ley 797 de 2003 ya había concluido. Esta circunstancia tiene como consecuencia que el control de constitucionalidad de la norma acusada se efectué frente al contenido normativo del artículo 161 Superior antes de la mencionada reforma constitucional, puesto que como lo ha sostenido esta Corporación, “la formación de un acto jurídico -como una ley- se rige por las reglas vigentes al momento de su expedición, y no por la normatividad posterior.” Cfr. C-176 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, en el mismo sentido pueden estudiarse las Sentencias C-416 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, C-252 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-1030 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

59 Sobre el alcance de los principios de consecutividad e identidad puede estudiarse la Sentencia C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil

60 Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía.

61 Cfr. Artículos 186 a 189 de la Ley 5 de 1992.

62 Idem.

63 Corte Constitucional. Sentencias C-333 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía, C-282 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-044 de 2002 M.P Rodrigo Escobar Gil.

64 Corte Constitucional. Sentencias C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-198 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

65 Corte Constitucional. Sentencia C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Diaz.

66 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

67 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sobre este tema también pueden estudiarse las Sentencias C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

68 M.P. Jaime Araujo Rentería

69 Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

70 Corte Constitucional. Sentencia C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

71 M.P. Carlos Gaviria Diaz

72 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

73 En el mismo sentido la Sentencia C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

74 Corte Constitucional. Sentencia C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

75 Anexo No. 3 de pruebas, folios 118 a 134.

76 Sobre la aplicación de este principio al proceso de formación de la ley puede estudiarse la Sentencia C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

78 Ver, por ejemplo, entre otras, las sentencias C-087 de 1998, C-557 de 2000, C-500 de 2001 y C-251 de 2002.

79 Sobre los alcances y límites del principio de conservación del derecho, ver, entre otras, las sentencias C-600-A de 1995, C-100 de 1996, C-065 de 1997, C-324 de 1997, C-559 de 1999 y C-251 de 2002