COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/821/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/821/11
Expediente	—
Fecha	2003-06-18
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Empleados Publicos Del Orden Territorial
- /Objecion Presidencial Por Vulneracion De Reserva De Ley
- Objeciones Gubernamentales
- Objecion Presidencial
- Objeciones Gubernamentales A Proyecto De Ley
- Control De Constitucionalidad De Objecion Presidencial

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto . Segundo.- Declarar FUNDADA la Objeción Gubernamental presentada al proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 Cámara, respecto de la violación del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política. Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara " Por la cual se modifica la ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por…

Texto completo

C-821-11 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia C-821/11 PENSION DE EMPLEADOS PUBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL -Regulación por iniciativa gubernativa /OBJECION PRESIDENCIAL POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY -Fundada (...) el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario, por lo que este Tribunal declarará fundadas las objeciones que a este respecto formuló el Gobierno Nacional.

OBJECIONES GUBERNAMENTALES -Procedimiento OBJECION PRESIDENCIAL -Razones de inconveniencia e inconstitucionalidad OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY -Competencia de la Corte Constitucional OBJECIONES GUBERNAMENTALES -Término para formulación y trámite en el Congreso de la República CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL -Alcance de la competencia CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES -Análisis formal y material INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Concepto y alcance INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Materias

reservadas INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Aval del gobierno en precepto de origen parlamentario sanea la inconstitucionalidad (...) el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia”.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Intervención y coadyuvancia (...) la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Condiciones para entender otorgado aval del Gobierno (...) la simple intervención del Gobierno en el trámite de un proyecto de ley no conlleva el otorgamiento del aval, pues en ciertos casos este pronunciamiento puede ser imperioso en el procedimiento de formación de la ley, por lo que para que se entienda prestado éste es necesario que haya una manifestación inequívoca por parte Ejecutivo de apoyar el proyecto de ley en cuestión... el aval sólo puede ser concedido por el ministro cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO -Prueba del aval del gobierno debe existir antes de aprobación en las plenarias REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DEL ORDEN TERRITORIAL -Contenido y alcance EMPLEADOS PUBLICOS -Régimen prestacional REGIMEN PRESTACIONAL -Sentido y alcance del concepto GOBIERNO -Competencia para determinar régimen salarial de empleados públicos de entidades territoriales Sentencia C-821/11 Referencia: Expediente OG-138 Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara "

Por la cual se modifica la ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de alto riesgo y se dictan otras disposiciones” .

Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá D.C., primero (1°) de noviembre de dos mil once (2011). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES Mediante oficio de fecha 23 de agosto de 2011, recibido en la Secretaría General el día 31 de agosto del mismo año, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara, "

Por la cual se modifica la ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de alto riesgo y se dictan otras disposiciones ”, con el fin de que este organismo de control resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno Nacional le formuló al referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara.

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO. Ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara “Por la cual se modifica a la Ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de alto riesgo y se dictan otras disposiciones” El Congreso de la República DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente artículo nuevo a la Ley 860 de 2003: Artículo nuevo. El régimen de pensiones para los Agentes de Tránsito y Transporte y demás funcionarios del Grupo de Control Vial de los Organismos de Tránsito de los Entes Territoriales, se les aplicará el Régimen del Sistema General de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, ya que su actividad laboral implica la disminución de la expectativa de vida saludable.

Los Servidores Públicos señalados en el presente artículo, que se dediquen o se hayan dedicado al ejercicio de esta actividad laboral, durante por lo menos setecientas veinte (720) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán

derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo 4° del Decreto 2090 de 2003.

Parágrafo 1°. Monto de la Cotización. El monto de la cotización especial para el personal de que trata la presente Ley, será el previsto en el artículo 7° de la Ley 797 de 2003, más siete (07) puntos adicionales a cargo del empleador.

Parágrafo 2°. Traslados. Los Servidores Públicos de que trata el campo de aplicación del presente artículo, se les aplicará el artículo 9° del Decreto 2090 de 2003. Quienes deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 2°. El pago de las pensiones desde el momento en que se reconociese la pensión por exposición de alto riesgo será hecho por el Fondo de Pensiones al que estuviere afiliado en el momento del reconocimiento.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias. III. DEL TRÁMITE LEGISLATIVO El proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara, se debatió en el Congreso de la República y el trámite cumplido en ambas Cámaras fue el siguiente:

3.1. Iniciativa y trámite ante la Cámara de Representantes. -. El 28 de julio de 2009, el Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley número 63 de 2009, "

Por el cual se adiciona un artículo nuevo a la ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de Alto riesgo y se dictan otras disposiciones” , texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 655 del 31 de julio de 2009.

-.El texto de la “ PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 063 DE 2009 CÁMARA ”, fue presentado ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el día 22 de septiembre de 2009, por los Representantes Pedro Antonio Jiménez Salazar y Oscar Gómez Agudelo , texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm.

967 del 24 de septiembre de 2009. -. El 28 de septiembre de 2009, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, advirtió por escrito a la Cámara de Representantes la total inconformidad del Gobierno Nacional con el contenido material de las disposiciones del proyecto y solicitó “ evaluar la posibilidad de archivar la […] iniciativa legislativa” [1] .

-.El correspondiente anuncio para votación en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fue realizado el día 30 de septiembre de 2009 (Gaceta del Congreso núm. 1252 de 2009), habiéndose efectuado el debate en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en la sesión del 6 de octubre del mismo año, siendo aprobado en esta misma sesión (Gaceta del Congreso num. 014 de 2010).

-. El 13 de julio de 2010, el Ministro de Protección Social estimó como inconveniente seguir con el trámite del proyecto de ley 63 de 2009 que cursaba en la Cámara de Representantes y solicitó “ considerar la posibilidad de su archivo” [2] .

En el mismo sentido, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 2 de agosto de 2010, reiteró su inconformidad con el proyecto en cuestión [3] .

-.El “ INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 063 DE 2009 CÁMARA”, fue presentado el 18 de noviembre de 2009, por los Representantes a la Cámara Jorge Morales Gil, Óscar Gómez Agudelo, Venus Albeiro Silva y Pedro Jiménez Salazar , texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 1247 del 3 de diciembre de 2009.

-. El 13 de julio de 2010, el Ministro de Protección Social estimó como inconveniente seguir con el trámite del proyecto de ley 63 de 2009 que cursaba en la Cámara de Representantes y solicitó “ considerar la posibilidad de su archivo” [4] .

En el mismo sentido, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 2 de agosto de 2010, reiteró su inconformidad con el proyecto en cuestión [5] , texto incorporado en la Gaceta del Congreso núm.

508 de 2010. El anuncio del debate se realizó el 10 de agosto de 2010 y la votación del proyecto tuvo lugar en la sesión plenaria del 11 de agosto del mismo año, publicado en Gaceta del Congreso num. 640 de 2010 .

Durante la misma sesión, la Plenaria de la Cámara de Representantes consideró y aprobó en segundo debate el proyecto de ley en mención. 3.2. Trámite ante el Senado de la República -. Mediante oficio del 17 de agosto de 2010, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al Senado de la República el proyecto de ley 69 de 2009 para que dicha célula completara el trámite legislativo exigido por el artículo 157 de la Constitución Política [6] . En la misma fecha, dicho proyecto fue recibido y radicado por la Secretaría General del Senado de la República bajo el No. 91 de 2010 la cual, a su vez, lo repartió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente. El día 31 de agosto de 2010, la aludida comisión designó como ponentes para el primer debate a la H. Senadora Dilian Francisca Toro y a los H. Senadores Germán Bernardo Carlosama y Antonio José Correa [7] .

-.El 10 de noviembre de 2010, ante la Comisión Séptima del Senado de la República, los ponentes presentaron el texto del " INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 91 DE 2010 SENADO, 063 DE 2009 CÁMARA ", texto publicado en la Gaceta del Congreso núm. 920 del 18 de noviembre de 2010.

-. El 29 de noviembre de 2010, nuevamente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó su inconformidad con el proyecto objeto de estudio [8] .

-.El anuncio para votación en Comisión figura en las Actas de Comisión núm. 13, de 30 de noviembre 2010; 22, de 16 de marzo de 2011; 23, de 29 de marzo de 2011; 24, de 12 de abril de 2011; 02 de sesiones conjuntas y 25, de 25 mayo de 2011, publicado en la Gaceta del Congreso núm.

401 de 2011. -. La Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, en sesión ordinaria del 29 de marzo de 2011, según consta en Acta 23, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de Ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 – Cámara.

-. En esta fecha " luego de sustentar la ponencia el senador ANTONIO JOSÉ CORREA, coordinador de ponentes y, dadas la diversidad de opiniones presentadas frente al tema que trata este Proyecto de Ley, incluida la del Dr. IVÁN RESTREPO, actuario que hizo el estudio de suficiencia económica del mismo, la Presidencia nombró una Comisión Accidental para establecer la conciliación de esta ponencia, la cual quedó integrada por los Honorables Senadores Ponentes, con funcionarios del Ministerio de Hacienda y de Protección Social y la colaboración del experto Iván Restrepo, coordinada por el HS.

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ, coordinador de ponentes" [9] . -. El día 1 de junio de 2011, en sesión ordinaria de la referida Comisión Séptima fue considerado el informe presentado por la Comisión Accidental, y aprobado el proyecto de ley en cuestión en tercer debate [10] , Gaceta del Congreso núm. 401 de 2011.

-.El " INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 91 DE 2010 SENADO Y 63 DE 2009 CÁMARA", fue presentado el 8 de junio de 2011 , texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 398 del 9 de junio de 2011.

-. El anuncio para la discusión y aprobación de la ponencia en segundo debate del proyecto de ley de la referencia se encuentra incluido en el Acta 61 del día 14 de junio de 2011.

Gaceta del Congreso núm. 486 del 6 de julio de 2011. -. El 15 de junio de 2011, en las deliberaciones respectivas en la Plenaria del Congreso de la República, el senador Manuel Virgüez solicitó la incorporación de los "Agentes de Inteligencia al servicio de las fuerzas militares" en el proyecto en mención [11] .

-. Este día fue aprobado en cuarto debate el proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 – Cámara por la plenaria del Senado de la República [12] .

Gaceta del Congreso núm. 487 del 6 de julio de 2011 . De esta manera se constata que el proyecto fue aprobado en cuatro debates por parte del Congreso de la República.

3.3 De la conciliación del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 – Cámara -. El 15 de junio de 2011, las mesas directivas de Senado y Cámara integraron una comisión accidental conformada por los congresistas que actuaron como ponentes en ambas células legislativas, con el propósito de unificar el texto definitivo del proyecto.

-. En esa misma fecha fue realizado el anuncio para la discusión y aprobación del informe de conciliación al proyecto de ley en cuestión. Gaceta del Congreso núm. 487 del 6 de julio de 2011.

-. La plenaria de la Cámara de Representantes, el mismo 16 de junio de 2011, debatió y aprobó el informe de la comisión accidental de mediación, según consta en Acta de Sesión Plenaria No. 73, previo anuncio el día 15 de junio de 2011, conforme el Acta de Sesión Plenaria 72 [13] .

-. En sesión del 16 de junio de 2011 se discutió y aprobó en la Plenaria del Senado de la República el " EL INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE NÚMERO 91 DE 2010 SENADO, PROYECTO DE LEY 63 CÁMARA" Gaceta del Congreso núm. 488 del 6 de julio de 2011.

IV. DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES Y SU TRÁMITE EN LAS CÁMARAS - En cumplimiento de lo ordenado por los artículos 165 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, el día 23 de junio de 2011 el Presidente del H. Senado de la República envió al Presidente de la República, para su respectiva sanción, el Proyecto de Ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara.

4.1 Presentación de las objeciones. El 30 de junio de 2011, el Presidente de la República, presentó ante la Cámara de Representantes un escrito contentivo de las objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad, relacionadas con el proyecto de ley objeto de análisis.

En esta oportunidad, el Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del proyecto de la referencia, por considerar, en primer lugar, que su iniciativa y trámite se produjeron en abierta contradicción a lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, en segundo lugar y tercer lugar, que el proyecto de ley en cuestión resulta contrario a los principios de igualdad y sostenibilidad financiera contenidos en los artículos 13 y 48 del Estatuto Fundamental respectivamente.

A. Objeciones por vicios de trámite Sostiene el Gobierno que el proyecto objetado, al referirse a la inclusión de los agentes de tránsito en el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo , desconoce el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución que le otorga al Gobierno Nacional, en forma privativa, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que fijen las condiciones salariales y prestacionales de los empleados públicos.

En este sentido, el proyecto de ley requería de la iniciativa gubernamental, circunstancia que en ningún momento se dio ya que el mismo se originó en la Cámara de Representantes sin que mediara consentimiento por parte del Ejecutivo.

B. Objeciones por vicios de fondo En cuanto al contenido material del proyecto, entiende el Ejecutivo que incluir a los agentes de tránsito en el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo " desconoce totalmente lo dispuesto en el Acto legislativo 1 de 2005 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política" [14] el cual introduce el criterio de sostenibilidad financiera para las leyes que versen sobre materia pensional que se expidan con posterioridad al 25 de julio de 2005.

En efecto, si bien el proyecto en comento contempla una cotización adicional del 7% respecto de la establecida en la Ley 797 de 2003 para el sistema general de pensiones, ésta resulta insuficiente, por cuanto, este aporte está 3 puntos porcentuales por debajo de lo establecido para los trabajadores que debido a las funciones que ejercen se ve disminuida su expectativa de vida saludable, los que se encuentran cobijados por el artículo 5 del Decreto 2090 de 2003.

Aunado a lo anterior, afirma el Gobierno Nacional que para hacer viable financieramente la iniciativa es necesario que la cotización sea aumentada en 16.5% sobre el ingreso base de cotización para aquellos servidores públicos que no se encuentren en régimen de transición y 25.5% para quienes lo estén y no 7% como lo establece el proyecto en cuestión.

Así mismo, se indicó por parte del Gobierno Nacional que el proyecto objeto de estudio desconocía el principio de unidad de materia, por cuanto los agentes de inteligencia al servicio de las Fuerzas Militares pertenecen a un régimen diferente del general en lo referente a la seguridad social en pensiones, conforme al inciso 13 del artículo 48 de la Constitución Política, por lo que generaría una " evidente disparidad […] al pretender aplicar las normas del régimen ordinario pensional a uno exceptuado" [15] Finalmente, el Presidente sostuvo que el proyecto " estaría beneficiando a un grupo específico de la población por el simple hecho de tener riesgo profesional, que tiene actualmente cobertura dentro del Sistema de Riesgos Profesionales y se estaría creando una pensión especial a favor de estos servidores por fuera del Sistema general de Pensiones [16] ", lo cual genera un tratamiento desigual entre este tipo de funcionarios y cualquier otro trabajador que pueda verse afectado por alguna enfermedad o accidente de trabajo debido a la labor que realiza, sin que exista justificación suficiente para ello 4.2. De la Comisión Accidental encargada de examinar el contenido de las objeciones.

En cumplimiento de la Constitución, el Congreso conformó una Comisión Accidental encargada de examinar el contenido de las objeciones presidenciales.

Las Comisiones Accidentales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, propusieron a las respectivas plenarias declarar infundadas las objeciones gubernamentales referentes al desconocimiento del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución y a la violación de los principios de igualdad y de sostenibilidad financiera e insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley, argumentando que el mismo no viola ninguna de las normas constitucionales mencionadas por el Ejecutivo.

A este respecto, los informes de las comisiones accidentales integradas por las dos células legislativas coinciden en afirmar que el proyecto respeta lo establecido en el inciso 2° del artículo 154 de la Carta, pues como lo ha manifestado esta Corporación en diferentes oportunidades, la reserva de ley sobre estos temas recae sobre el Congreso de la República.

Como fundamento de la anterior afirmación se citó la sentencia C- 608 de 1999, en la cual sostiene: "En primer término la Corte resalta la competencia del Congreso para expedir la disposición acusada, que se enmarca dentro de lo previsto por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, ya que fija unos límites generales al Gobierno, sin entrar en el terreno de lo específico, con arreglo a la doctrina que sobre el punto ha sentado esta Corporación, pues, como en esta providencia se resalta , las características del régimen pensional de los miembros del Congreso y de los demás funcionarios del Estado deben ser determinadas por el legislador ordinario en su marco general, y por el Ejecutivo en sus aspectos concretos, por disposición de la propia Constitución .

De tal manera que la Carta reconoce un margen de configuración política a los órganos del Estado elegidos democráticamente -en este caso el Congreso y el Gobierno, en los ámbitos ya señalados-, como sucede en otras materias de complejas dimensiones económicas, sociales y técnicas." Frente a la vulneración de la sostenibilidad financiera, sostienen las comisiones que el proyecto de ley de la referencia cumple con este requisito, pues, en primer lugar, el inciso 1 del artículo 1 de aquél, establece un aumento en 7 puntos porcentuales a cargo de los empleadores y en segundo

lugar, de acuerdo con el informe presentado en tercer debate de la iniciativa por la subcomisión accidental se concluyó que “si bien [el pasivo] de jubilaciones se incrementaba el de sobrevivientes disminuía” y que “ con el incremento de 7 puntos [se] ajusta el ingreso en 54% o sea tres (3) veces más que la prestación” [17] Con relación a la violación del principio de igualdad planteada por el Gobierno Nacional se indica, por las comisiones estatuidas para resolver los planteamientos argüidos por el Ejecutivo, que este proyecto tiene como fin alcanzar una igualdad real y efectiva equiparando a los agentes de tránsito pertenecientes a la Policía Nacional y a aquellos que laboran en los diferentes entes territoriales, pues unos u otros cumplen las mismas funciones y por tanto están sometidos a los mismos riesgos.

En cuanto tiene que ver con el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia, consideró el Congreso que dicha objeción era fundada y “por ende la expresión “… y los agentes de inteligencia al servicio de las fuerzas militares” consagrada en el Artículo 1 del presente proyecto de ley NO tiene una relación causal, con la materia dominante de la misma” [18] Fundamentó la anterior decisión en que la inclusión dentro del artículo 1 del Proyecto de Ley objeto de estudio de la expresión: “ y de los agentes de inteligencia al servicio de las fuerzas militares” fue realizada por proposición presentada por el Senador Manuel Virguez en el cuarto debate, por lo que no fue discutido en el trámite de esta iniciativa.

Se concluyó el informe con la siguiente proposición, de conformidad con documento que reposa en el cuaderno principal, folios 37: “En consecuencia, por la motivación aquí esbozada y argumentada con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes , aprobar el presente informe, negando las objeciones al Proyecto de Ley número 063 de 2009 Cámara, 091 de 2010 Senado, “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 860 DE 2003 QUE SE REFIERE AL RÉGIMEN DE PENSIÓN DE VEJEZ POR EXPOSICION DE ALTO RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” y remitir el texto aprobado excluyendo del Artículo 1 la expresión “….. y los agentes de inteligencia al servicio de las fuerzas militares”; junto con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional, para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política.

Dicho informe se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso núm. 558 de 2 de agosto de 2011. 4.4. Anuncio y votación del informe sobre objeciones en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

-.El anuncio para la votación de las Objeciones Gubernamentales en la Plenaria de la Cámara de Representantes se realizó el día 2 de agosto de 2011, tal y como consta en la Gaceta del Congreso núm. 737 de 2011.

-. El 3 de agosto de 2011 se debatió y aprobó por la Plenaria del Senado el informe de las mencionadas objeciones. Gaceta del Congreso núm. 739 de 2011.

4.3. Anuncio y votación del informe sobre objeciones en la Plenaria del Senado de la República. El 9 de agosto de 2011, tal como consta en el Acta No.

03 de la Sesión Ordinaria del Senado de la República, fue realizado el anuncio para la discusión y aprobación del informe sobre las Objeciones Presidenciales efectuadas al proyecto de ley en cuestión.

Gaceta del Congreso núm. 683 de 2011. -. En sesión Ordinaria del 10 de agosto de 2011 se discutió y aprobó en la Plenaria del Senado de la República el informe ya anunciado.

Gaceta del Congreso núm. 684 de 2011. V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. En el concepto de rigor, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declarara infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara .

En punto a la objeción formulada por vicios de procedimiento, el Ministerio Público argumenta que el Congreso de la República, no usurpó la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno, pues " ampliar el catálogo de actividades de alto riesgo que corresponden al régimen pensional excepcional correspondiente no se puede enmarcar dentro de la cláusula del competencia exclusiva [establecida por el artículo 154 Superior] [19] .

Respecto a la objeción que se formula sobre la vulneración a la sostenibilidad financiera, el Procurador, consideró que " no puede decirse que en el trámite del proyecto de ley se omitió hacer los estudios necesarios y adecuados, como lo exige el artículo 48 Superior", pues dentro del primer debate ante el Senado de la República se creó una subcomisión integrada por los Senadores Ponentes, funcionarios del Ministerio de Hacienda y de Protección Social y la colaboración del experto Iván Restrepo, la cual rindió informe sobre la sostenibilidad financiera de la iniciativa objeto de estudio en primer término y en segundo el parágrafo 1 del artículo 1 aumenta en 7 puntos porcentuales la cotización exigida al empleador con el fin de solventar las pensiones que se causen a consecuencia de esta ley.

Finalmente, indica que las funciones asignadas a los agentes de tránsito establecidas por las Leyes 769 de 2002, 906 de 2004 y 1223 de 2008 son similares a las establecidas para los policías que realizan funciones de tránsito y los funcionarios del CTI, pues éstos deben, al igual que los otros, realizar la inspección del lugar, la aplicación de la cadena de custodia y la manipulación de elementos peligrosos cuando la infracción de tránsito se genere la comisión de un delito, por lo que no existe ninguna razón válida para que exista una diferencia en el régimen pensional entre unos y otros.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE. 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, por expreso mandato de los artículos 167 inciso tercero y 241 numeral 8°de la Carta Política.

2. Lo que se debate A través del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 , el Congreso de la República procedió a adicionar a la Ley 860 de 2003 " Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones" dos artículos que reglamentan la inclusión de los agentes de tránsito de los diferentes entes territoriales al régimen de pensión especial por vejez por exposición de alto riesgo.

El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que el mismo, en primer lugar, en cuanto tiende a establecer las condiciones prestacionales de ciertos empleados públicos, como son los agentes de tránsito, debió tramitarse a iniciativa del Gobierno y no del órgano legislativo, tal como lo exige el artículo 154 de la Carta Política. Adicionalmente, cuestiona el contenido material de la adición propuesta ya que, a su juicio, en segundo lugar, éste no cumple con el requisito de sostenibilidad financiera establecido en el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005 que modificó el artículo 48 de la Carta y en tercer lugar se esta creando una diferenciación injustificada y con ello un beneficio de las mismas calidades, al incluir en el régimen de pensión especial por vejez por exposición de alto riesgo a los agentes de tránsito que hacen parte de los entes territoriales.

Por su parte, el Congreso insistió en la constitucionalidad del proyecto, argumentando que el proyecto en cuestión no viola ninguna de las normas constitucionales argüidas por el Ejecutivo.

El señor Procurador General de la Nación, en el escrito de intervención, solicitó declarar infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional y en consecuencia, invitó a la Corte Constitucional que declarará la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas. .

Así, teniendo en cuenta la finalidad perseguida con el proyecto impugnado, las objeciones que fueron formuladas por el Gobierno Nacional, los argumentos utilizados por el Congreso para insistir en su constitucionalidad y el concepto rendido por el Ministerio Público, le corresponde a la Corte determinar, inicialmente, si el legislador desconoció el

mandato contenido en el artículo 154 Superior que, por un lado, le reconoce al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa para dictar o reformar las leyes que regulen el régimen prestacional de los empleados públicos.

En caso de que el vicio de trámite atribuido al referido proyecto de ley no esté llamado a prosperar, deberá la Corte determinar si la iniciativa legislativa viola los principios sostenibilidad financiera e igualdad.

3. Régimen de las objeciones gubernamentales en la Constitución Política de 1991. Los artículos 165, 166, 167 y 168 Constitucionales regulan el procedimiento que ha de adelantarse cuando el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, considere que un proyecto de ley contraría la Carta Política o en alguna medida es inconveniente para los intereses nacionales.

Así, el artículo 165 de la Constitución, establece: " Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley;

si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen. " El Gobierno, en caso de que el proyecto de ley sea objetado, dispone del término constitucional de seis días para presentar las objeciones que considere pertinentes, cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta, conforme al artículo 166 del Estatuto Fundamental [20] .

Presentadas las objeciones dentro del plazo establecido, de acuerdo con el artículo 167 Superior, el proyecto de ley objetado total o parcialmente deberá volver a las Cámaras a segundo debate. No obstante, si vencidos los indicados términos, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

[21] En el primer evento, es decir formuladas en tiempo las objeciones y devuelto el proyecto al Congreso de la República, el órgano legislativo deberá decidir si acoge o no, por mayoría absoluta, las tachas realizadas por el Gobierno [22] . En caso de que éstas no se acogieran y se insistieran en la promulgación del proyecto de ley pueden presentarse dos posibilidades: (i) si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remitirá nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; o (ii) si lo hubiese sido por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo [23] .

Si este Alto Tribunal encontrare que el proyecto de ley es conforme a la Carta Fundamental el Presidente esta obligado a sancionarlo, conforme al artículo 167 de la Constitución Nacional. Sin embargo, si no llegaré a ser así, es decir, si éste pugna con la Carta se deberá archivar el proyecto en cuestión. También existe la posibilidad que se consideré por parte del juez constitucional que el proyecto es parcialmente inexequible, de ser así se le indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

4. La competencia de la Corte Constitucional sobre objeciones gubernamentales en la Constitución Política de 1991. La Constitución Política en el artículo 241 otorgó competencia a este Alto Tribunal para que decidiera sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que son objetados por el Gobierno Nacional. Sobre el particular se estableció: " A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones :

[…] 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales , y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación ." (Negrillas fuera del texto)".

Es importante recalcar sobre este asunto que esta Corporación únicamente tiene competencia para pronunciarse sobre las objeciones que atañen a la constitucionalidad de los proyectos de ley, pues el constituyente estableció un escenario

específico para que fueran debatidas aquellas relativas a la conveniencia o inconveniencia.

Tal y como se señaló con anterioridad, el artículo 167 Superior establece que cuando el Gobierno objete un proyecto de ley por cualquier razón diferente a la constitucionalidad, este deberá ser enviado a segundo debate a ambas Cámaras y en caso de no ser aceptadas las objeciones presentadas "El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara" [24] .

Este Tribunal reafirmando lo expuesto anteriormente, en sentencia C- 321 de 2009 sostuvo: " Como se puede ver, se trata realmente de argumentos de oportunidad, relacionados además con aspectos de carácter técnico, cuyo control escapa igualmente a la competencia del juez constitucional, por lo que no puede adelantarse un pronunciamiento de fondo, toda vez que de manera constante, esta Corporación ha sostenido que resulta ajeno al control de constitucionalidad adelantar exámenes encaminados a determinar la conveniencia de una determinada disposición acusada " (Negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, la Corte Constitucional sólo tiene competencia para conocer aquellas objeciones que versen sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, pues con respecto a otras, es el Congreso de la República el encargado de examinarlas y decidir sobre la pertinencia de éstas.

5. El control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales. En materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, a lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha trazado unas líneas jurisprudenciales atinentes a (i) el término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley; (ii) el trámite de la insistencia de las Cámaras; y (iii) el control del juez constitucional sobre contenido material de las objeciones y el procedimiento impartido a las mismas.

5.1. El término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley. La facultad con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley corresponde a una función que le asigna la Carta Política, en cuanto es el órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes. En tal sentido, en materia de defensa de la Constitución, aquél entra a cumplir una labor preventiva, en el sentido de ponerle de presente al órgano legislativo, la existencia de una o varias contradicciones, de orden material, que a su juicio se presentan entre el texto aprobado por las Cámaras y la Constitución. De igual manera, la objeción puede versar sobre la existencia de un vicio en el trámite legislativo, el cual puede ser subsanable o no.

En cuanto a los límites temporales establecidos para el ejercicio de dicha competencia, el artículo 166 constitucional expresamente consagra que, el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En relación con dichos términos, la jurisprudencia ha señalado que se trata de días hábiles y completos [25] , de forma tal que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquél en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

Así mismo, se ha establecido que la obligación que debe cumplirse implica la efectiva publicación de las objeciones en el Diario Oficial dentro de dicho término, no siendo admisible el simple envío a la Imprenta Nacional [26] .

Finalmente, ha concluido la jurisprudencia que si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos [27] .

5.2. El trámite de la insistencia de las Cámaras. La formulación de una objeción presidencial por inconstitucionalidad suscita un nuevo debate en el congreso, vale decir, una nueva reflexión sobre la conformidad de un proyecto de ley, o de

parte de su articulado con la Constitución, o respecto a la existencia o no de un vicio de procedimiento.

El artículo 167 constitucional dispone que, si un proyecto de ley es objetado total o parcialmente por el Gobierno, volverá a las Cámaras a segundo debate.

Si las Cámaras insisten, el proyecto pasará entonces a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad.

El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto. Al respecto, la Corte ha considerado que "la insistencia de las Cámaras"

es un presupuesto de procedibilidad, para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si esta insistencia falta deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 3 a de 1992 [28] .

De igual manera, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162 constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas [29] .

En otras palabras, en ningún caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

En este orden de ideas, la insistencia del Congreso sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, evidencia la existencia de una discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo, en relación con la conformidad o no de un determinado proyecto de ley, o de la regularidad del trámite del mismo, con la Constitución, divergencia que debe ser solucionada por el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, como lo es la Corte Constitucional, con efectos de cosa juzgada relativa. En otras palabras, las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes. De igual manera, la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico. Simplemente se presenta una discrepancia entre el Gobierno y el Congreso de la República sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, que debe ser resuelta por el intérprete último de la Constitución.

5.3. El control del juez constitucional. El artículo 241.8 Superior establece que la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

En tal sentido, hasta la sentencia C- 1404 de 2000, esta Corporación había considerado, en forma reiterada, que su actividad se circunscribía estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales, tal y como ellas hubiesen sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Gobierno; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, “ no se puede dar aplicación al principio del control constitucional integral ” [30] .

La anterior posición jurisprudencial se apoyaba en el argumento según el cual en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debía estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, no pudiendo afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejercieran la

acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco podía reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

En la sentencia C- 1404 de 2000 expresamente la Corte modificó su jurisprudencia en relación con el contenido y alcance del control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales, con el objetivo de garantizar un estudio con un mayor grado exhaustividad de las objeciones propuestas por el Gobierno a cualquier proyecto de ley, pues, se consideró, que existen motivos de orden lógico y de derecho que obligan al juez constitucional a analizar temas que están por fuera de los propuestos por el Ejecutivo. Específicamente, señaló: " en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia ", posición que ha sido reiterada en diversos fallos.

[31] Cabe asimismo señalar que la Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas [32] , es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley [33] .

De igual manera, esta Corporación considera necesario precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control.

En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.

6. La iniciativa legislativa reservada La iniciativa legislativa es aquella "facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente" [34] .

Esta potestad por mandato de la Constitución ha sido atribuida, en primer lugar, al Congreso de la República, el cual goza, en virtud del artículo 150 y 154 de la Carta, de una cláusula general de competencia legislativa; en segundo lugar, al Gobierno Nacional conforme al inciso 2 del artículo 154 Superior; en tercer lugar a los ciudadanos, los Concejales y los Diputados de acuerdo con el artículo 155 Constitucional y finalmente a la Corte Constitucional, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Nacional Electoral, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República respecto de las materias relacionadas con sus funciones, acorde con el artículo 156 de la misma.

Sin embargo, la Constitución ha reservado la capacidad de presentar proyectos de ley sobre ciertos temas al Gobierno, con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas al Gobierno Nacional e

igualmente, lograr una colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con ello, se ha mantenido el criterio aplicado por el artículo 79 de la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso [35] .

Así, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (i) las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas [36] ;

(ii) las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; (iii) las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; (iv) las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta [37] ;

(v) las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales [38] ; (vi) las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración [39] ;

(vii) las que organicen el crédito público [40] ; (viii) las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales [41] ; (ix) las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública [42] ;

(x) las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva [43] ; (xi) las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; (xii) las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales;(xiii) las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales [44] y adicionalmente, el Gobierno también cuenta con iniciativa exclusiva para proferir las leyes a que se refiere el inciso 1° del artículo 356 de la Constitución, cuyo texto dice así:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios.

Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.” No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno. Sobre este particular ha sostenido esta Corporación:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa

reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política . A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que 'La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias'." [45] (Negrillas fuera del texto) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia".

La Corte ha fijado las condiciones para entender que se ha otorgado dicho "aval". En primer lugar, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también se ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo [46] . Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, la sentencia C-370 de 2004, señaló.

"Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que en el expediente figura copia de las proposiciones aditivas del articulado contenido en las proposiciones con que culminaron los informes de ponencia para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República presentadas por algunos parlamentarios en las sesiones plenarias de una y otra Cámara referentes a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003, en las que aparece la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como en la mayoría de ellas la del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

En este sentido, el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido respecto de los artículos referidos. En relación con el artículo 2º de la Ley 818 de 2003 la Corte constata que en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003 respectivamente -a que alude el Procurador General de la Nación -, en las que se publicaron las ponencias para segundo debate dentro del trámite sub examine, se hizo mención a que en el transcurso del debate llevado a cabo conjuntamente por las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de representantes fue presentada por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, una proposición que buscó subsanar un error en el que se incurrió en el trámite del proyecto de Ley 788 de 2002 en el que se adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 468-2 en lo concerniente a los peces vivos y en consecuencia se decidió adicionar el artículo 468-2 con un código de nomenclatura Nandina, adición que correspondió al artículo 2º del texto del proyecto finalmente aprobado por dichas comisiones en primer debate y que corresponde al texto del artículo 2º de la Ley 818 de 2003.

Así mismo la Corte constata que en el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las "sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de representantes y el Senado de la República" publicada en la Gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003, consta que antes de procederse a la votación del artículo 2º del articulado contenido en la proposición con la que terminó el informe de ponencia para primer debate (referente a los cultivos de tardío rendimiento), el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó lo siguiente: "Este proyecto tiene el aval del Gobierno entero, por el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Hacienda y yo, que representamos al Gobierno, tiene el aval, quiero resolver ese malentendido, es del mas alto interés nacional y hay unas imprecisiones si ustedes me permiten y conceden cinco minutos".

Igualmente que en relación con la votación por dichas comisiones permanentes del texto del artículo nuevo propuesto en esa misma sesión referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el "Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000" que corresponde precisamente al artículo 2º de la Ley 818 de 2003, en el Acta 01 de junio 11 de 2003 a que se ha hecho referencia constan al respecto los siguientes apartes:

"Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiente Código de nomenclatura andina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Iragorri, Luis Helmer Arenas, Salomón Nader, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo. Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente ." (Subrayas fuera de texto) Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba.

Al respecto ha de tenerse en cuenta así mismo que si bien no existe prueba escrita de dicho aval, tampoco existe prueba de la misma naturaleza que contradiga el sentido de las menciones hechas al respecto en las ponencias para segundo debate que constan en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, así como en el acta 01 del 11 de junio de 2003 publicada en la gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003 a que se ha hecho reiterada referencia. Circunstancia que lleva a la Corte a considerar que el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido igualmente respecto de dicho artículo." (Negrillas fuera del texto) No obstante, es necesario precisar que la simple intervención del Gobierno en el trámite de un proyecto de ley no conlleva el otorgamiento del aval, pues en ciertos casos este pronunciamiento puede ser imperioso en el procedimiento de formación de la ley, por lo que para que se entienda prestado éste es necesario que haya una manifestación inequívoca por parte Ejecutivo de apoyar el proyecto de ley en cuestión.

En segundo lugar, se ha indicado que el aval sólo puede ser concedido por el ministro cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley [47] .Al respecto, en sentencia C-121 de 2003, se estableció lo siguiente:

"Es de recordar que para esta Corporación [48] ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros.

Entonces, si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior [49] .

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula

legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Y, en tercer lugar, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley [50] .

Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva, en materia de iniciativa legislativa, haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultados para ello, distintos al Gobierno; (iii) que a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo le sean incluidos preceptos sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno en el curso del debate legislativo, se le incorporen modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente [51] , en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, [52] y aquellas adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval [53] .

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto [54] , o por medio del control previo de constitucionalidad cuando en virtud de las objeciones presidenciales, se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior [55] .

6.1 Conclusiones De lo expuesto se puede concluir: a. Materias objeto de iniciativa privativa del ejecutivo: El Gobierno Nacional cuenta con iniciativa legislativa exclusiva o privativa en aquellas materias a que se refiere el segundo inciso del artículo 154 constitucional. Dicho inciso reza así:

“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” .

Adicionalmente, el Gobierno también cuenta con iniciativa ejecutiva exclusiva para proferir las leyes a que se refiere el inciso 1° del artículo 356 de la Constitución [56] .

b. Formas de ejercicio de la iniciativa legislativa privativa ejecutiva . La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce

mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada.

[57] [58] c. Naturaleza convalidante del aval ejecutivo: sobre este asunto, la Corte ha explicado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada o la manifestación inequívoca del Ejecutivo de apoyo a éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia”.

[59] [60] d. Requisitos de aval gubernamental. El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto.

[61] Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo.

[62] Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. [63] En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias.

[64] [65] 6. El examen de constitucionalidad de la disposición acusada. Como se consignó en acápites anteriores de la presente decisión, el Gobierno Nacional objeto el Proyecto de Ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 – Cámara por tres razones, la primera indicaba que el mencionado proyecto había sido tramitado en contra vía del inciso 2 del artículo 154 Superior, lo cual constituía un vicio de trámite en el procedimiento adelantado para éste, la segunda señalaba que la propuesta elevada por el Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga ante congreso había desconocido el criterio de sostenibilidad financiera establecido en el Acto Legislativo 1 de 2005 y la tercera sostenía que con aquel se estaba creando un beneficio injustificado para los agentes a los organismos de tránsito de los diferentes entes territoriales quebrantando así el artículo 13 de la Carta.

Inicialmente, esta Corporación examinará si la presentación de un proyecto de ley, que incluya a los agentes de tránsito en el régimen de pensión de alto riesgo, por parte del Congreso de la República y sin aval del Gobierno Nacional, constituye una infracción a la reserva de iniciativa gubernamental establecida por el artículo 154 de la Constitución.

Con el objetivo de resolver el anterior cuestionamiento, en primer lugar se analizará si los a gentes de tránsito y transporte y demás funcionarios del grupo de control vial de los organismos de tránsito de los entes territoriales son empleados públicos; y en segundo lugar, si la inclusión de éstos en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados públicos; con el objetivo de establecer si el tema tratado en el proyecto de ley es objeto de iniciativa legislativa reservada.

Determinado lo anterior, se indagará si la presentación del referido proyecto de ley por el Congreso de la Republica sin el aval del Gobierno es una trasgresión al artículo 154 Superior.

La primera verificación que se debe realizar en este caso es aquélla que consiste en determinar si los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios de control vial son empleados públicos, pues esta iniciativa reservada únicamente esta consagrada para este tipo de servidores públicos.

El artículo 2 de la Ley 1310 de 2009 establece que los agentes de tránsito y transporte son : Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

Así las cosas, la reserva sobre la iniciativa legislativa otorgada al Gobierno por virtud del inciso 2 del artículo 154 Constitucional es aplicable a este tipo de servidores, ya que ostentan la calidad de empleados públicos.

La segunda comprobación que se debe llevar a cabo en este caso es indagar si la inclusión de los agentes de tránsito en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados públicos.

Esta Corporación en Sentencia C- 432 de 2004 analizó cual era la interpretación adecuada de la expresión régimen prestacional , pues, dada la vaguedad e imprecisión del concepto, se generaban serias dificultades hermenéuticas al momento de determinar cuáles obligatoriamente debían ser incluidas bajo la reserva de ley marco al amparo constitucional de 1991. Sobre el particular señalo:

“Se pregunta esta Corporación, ¿cuál es el sentido y alcance del concepto régimen prestacional?, o en otras palabras, ¿qué materias están comprendidas en la reserva de ley marco correspondiente al régimen prestacional? A continuación la Corte procederá a resolver estos interrogantes.

7. El sentido técnico-jurídico de las palabras, como criterio imprescindible de la hermenéutica constitucional, se explica a partir del entendimiento que de aquellas se hacen en la ciencia a la cual se aplican o en la cual se profesan. Desde esta perspectiva, el término prestacional viene de prestación, la cual se define como el “objeto o contenido de la obligación, consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa” [66] , es decir, es el hecho positivo o negativo que tiene que realizar el deudor a favor del acreedor.

En materia laboral, dichas prestaciones surgen a partir de la existencia de una relación laboral o contrato de trabajo y se encuentran reconocidas como derechos a favor de los trabajadores, en el artículo 193 del Código Sustantivo del Trabajo [67] .

Esta disposición alude al contenido normativo de las prestaciones sociales, en los siguientes términos: “1. Todos los patronos están obligados a pagar las prestaciones establecidas en este título, salvo las excepciones que en el mismo se consagran. 2. Estas prestaciones dejarán de estar a cargo de los patronos cuando el riesgo de ellas sea asumido por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, de acuerdo con la ley y dentro de los reglamentos que dicte el mismo instituto”.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, al desarrollar mediante su jurisprudencia con carácter de doctrina probable el citado artículo [68] , ha establecido que las prestaciones sociales son todo aquello que debe el empleador al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas, pactos colectivos, contrato de trabajo, reglamento interno de trabajo, fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del empleador, para cubrir riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma.

Las prestaciones sociales a cargo del empleador se distinguen en dos grupos: a) prestaciones inmediatas, y b) prestaciones mediatas. Las prestaciones inmediatas, son aquellas que corren a cargo del empleador como contraprestación directa por la prestación del servicio, tales como, las cesantías, las primas de servicios, las primas de antigüedad, la bonificación por servicios, el suministro de calzado y vestido, etc. En cambio, las prestaciones mediatas, son aquellas destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social y que, si bien tienen su origen en una relación laboral, pueden ser trasladadas por el empleador a empresas especializadas en el manejo de dichos riesgos, a partir de las cotizaciones previstas en la ley, tales como, las contingencias de vejez, salud e invalidez. Sobre la materia, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, ha dicho que: “(...) El criterio según el cual las ‘prestaciones sociales’ son aquellas que cubren riesgos inherentes al trabajo, permite deslindar nítidamente lo que el trabajador recibe por dicho concepto - directamente del empleador o por intermedio de entidades de seguridad o

previsión social -, de lo que se paga como contraprestación a los servicios que el trabajador realiza, o sea, de su principal obligación emanada de la relación de trabajo" [69] .

De suerte que, es posible concluir que el concepto régimen prestacional, no sólo se limita a reconocer las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de trabajo , sino también todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud " (Negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, al entenderse incluido dentro del concepto de prestaciones sociales todas aquellas prestaciones destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social y que los agentes de tránsito y transporte son empleados públicos, como se demostró con anterioridad, no queda duda alguna que la modificación que pensaba en realizarse por medio del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara debió efectuarse bajo los lineamientos del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución.

Determinado que el proyecto de ley en comento es objeto de iniciativa gubernamental reservada, se dispone la Sala a verificar si fue el Gobierno quien inicio el trámite legislativo de aquel o, en caso de que esto no haya sucedido, si éste expresó su aval alguna manera, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tal y como queda establecido en el informe emitido por la Secretaria General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2009 se evidencia que el proyecto de ley objetado se presentó a consideración de la Cámara de Representantes por iniciativa del Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz quien, en el documento contentivo de la exposición de motivos, dejó expresa constancia sobre su autoría y sobre la necesidad de que el Parlamento le diera completa y total aprobación [70] .

Expresamente el mencionado documento señala: " De conformidad con el artículo 43 numeral 5 de la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso), pasa al despacho del Señor Presidente de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley 063 de 2009 Cámara " POR EL CUAL SE ADICIONA UN ARTICULO NUEVO A LA LEY 860 DE 200E QUE SE REFIERE AL RÉGIMEN DE PENSIÓN DE VEJEZ POR EXPOCISIÓN DE ALTO RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" presentado por el Honorable Representante CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ" [71] Al no ser presentado el mencionado proyecto de ley por el Gobierno Nacional podría concluirse que ha existido un quebrantamiento de inciso 2 del artículo 154 Superior. No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento -expreso o tácito- que el Gobierno imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Esta anuencia ha sido denominada por este Alto Tribunal como "aval o cuadyuvancia", la cual ha debe cumplir con ciertos requisitos para que se entienda prestada.

En primer lugar, se ha establecido que el consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas.

E l Gobierno Nacional, una vez informado por el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes sobre la existencia del citado proyecto a través de sus ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social, manifestó su absoluta y total inconformidad con el contenido material del proyecto, procediendo a solicitar el archivo definitivo [72] .

En este sentido, es pertinente citar el aparte pertinente del concepto que el ministro de Hacienda y Crédito público envió al Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en el que se lee lo siguiente:

“Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, de manera atenta solicito al H. Congreso de la República, evaluar la posibilidad de archivar la presente iniciativa legislativa ” (Negrillas fuera de texto) [73] En concordancia con lo anterior, también resulta de interés citar la comunicación remitida por el Ministro de Protección Social a la Cámara de Representantes, donde se destaca la total discrepancia que tuvo el Gobierno con el proyecto objetado:

“ Por las anteriores razones, especialmente de índole constitucional, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del proyecto de ley No.

063 de 2009Camara y en consecuencia de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo ” [74] Negrillas fuera de texto).

Así mismo, en el informe presentado por la subcomisión accidental conformada por los Honorables Senadores Ponentes, con funcionarios del Ministerio de Hacienda y de Protección Social y la colaboración del experto Iván Restrepo creada por la Comisión Séptima Permanente del Senado de la República en tercer debate se evidenció la disconformidad presentada por el Gobierno Nacional frente al proyecto de ley de la referencia, pues el “ Ministro de Hacienda, […] no asistió, repitió sus argumentos anteriores. El Ministerio de Protección Social se hizo presente y […] planteó:

1. Que se requería un Estudio actuarial. Se le entrego copia. 2. Que no debía reconocerse la pensión a quien hubiese sido Agente sin más condición. […] 3.

Que se requiere un estudio de la menor duración de vida, a más de los conceptos médicos […] 4. También señaló el Ministerio de Seguridad un “peligro” por una tutela que dice no requerirse los puntos adicionales de aportes por Alto riesgo […] [75] ” En este orden de ideas, la Corte considera que el Gobierno nunca prestó su consentimiento en el trámite del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 Cámara y por tanto no avaló o coadyuvó en éste, puesto que en las diferentes comunicaciones enviadas por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y el de Protección Social se halla latente la inconformidad con el mismo.

En consecuencia, la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al proyecto en comento, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario, por lo que este Tribunal declarará fundadas las objeciones que a este respecto formuló el Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, esta Corporación, en la parte resolutiva de esta providencia, procederá a declarar la inexequibilidad total del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 Cámara, por haber incurrido el Congreso en vicios de trámite en su formación que no pueden ser subsanados o corregidos.

Así, siendo inconstitucional el citado proyecto de ley, en cuanto excedió el marco de competencias privativas que la Carta Política ha establecido en torno al tema de la iniciativa legislativa y al trámite de los proyectos que establecen el régimen prestacional de los empleados públicos, no hay lugar a emitir ningún pronunciamiento sobre los cargos de fondo que se formulan, pues independientemente de la decisión que al respecto se pueda adoptar, de todas maneras dicho proyecto deberá ser archivado por las razones que ya han sido explicadas.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto . Segundo.- Declarar FUNDADA la Objeción Gubernamental presentada al proyecto de ley No.

91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 Cámara, respecto de la violación del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política. Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara "

Por la cual se modifica la ley 860 de 2003 que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de alto riesgo y se dictan otras disposiciones" por incurrir el Congreso de la República en vicios de trámite de carácter insubsanable.

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Folio 265, Cuaderno Principal.

[2] Folio 204, Cuaderno Principal. [3] Folio 205, Cuaderno Principal. [4] Folio 204, Cuaderno Principal. [5] Folio 205, Cuaderno Principal. [6] Folio 196, Cuaderno Principal.

[7] Folio 191, Cuaderno Principal. [8] Folio 154, Cuaderno Principal. [9] Folio 136, Cuaderno Principal. [10] Ibídem. [11] Folio 65, Cuaderno Principal.

[12] Folio 62, Cuaderno Principal. [13] Folio 49, Cuaderno Principal. [14] Folio 39, Cuaderno Principal. [15] Folio 44, Cuaderno Principal. [16] Folio 43, Cuaderno Principal.

[17] Folios 22 y 23, Cuaderno Principal. [18] Folio 28, Cuaderno Principal. [19] Folio 359, Cuaderno Principal. [20] Constitución Política, Artículo 166:

El Gobierno dispone del término de seis días* para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos." [21] Constitución Política, Artículo 166.

[22] Debe tenerse en cuenta que la Ley 5 de 1992, en su Artículo 200 establece: " Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto " [23] Constitución Política, Artículo 167.

[24] Constitución Política, Artículo 167. [25] Corte Constitucional, S entencias C-510 de 1996; C-063 de 2002; C-068 de 2004, C- 072 de 2006 y C-315 de 2008.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-714 de 2008. [27] Corte Constitucional, Sentencias C-819 de 2004 y C-838 de 2008. [28] Corte Constitucional, Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005 [29] Corte Constitucional, Sentencias C-068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C- 1404 de 2000. [31] Corte Constitucional, Sentencias C- 482 de 2002, C- 531 de 2005 y C- 072 de 2006. [32] Corte Constitucional, Sentencias C- 874 de 2005; C- 849 de 2005.

[33] Corte Constitucional, Sentencia C- 1146 de 2003. [34] Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2003. [35] Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000.

[36] Numeral 3 del artículo 150, de la Constitución Política. [37] Numeral 7 del artículo 150, de la Constitución Política. [38] Numeral 9 del artículo 150, de la Constitución Política.

[39] Numeral 11 del artículo 150, de la Constitución Política [40] Literal a) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política. [41] Literal b) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política.

[42] Literal e) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política. [43] Numeral 22 del artículo 150, de la Constitución Política. [44] Inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política.

[45] Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000. [46] Corte Constitucional, Sentencia C-266 de 1995. [47] Corte Constitucional, Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996.

[48] Corte Constitucional, Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 2001 [49] Corte Constitucional, Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996. [50] Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2003.

[51] Corte Constitucional, Sentencias C- 266 de 1995, C-032 de 1996, C-498 de 1998, C-992 de 1999, C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006, entre otras [52] Corte Constitucional, Sentencia C-005 de 2003.

[53] Corte Constitucional, Sentencia C-475 de 1994. [54] Corte Constitucional, Sentencias C-498 de 1998, C-065 de 2002 y C-1177 de 2004. [55] Corte Constitucional, Sentencias C-078 y C-869 de 2003.

[56] Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008 [57] Corte Constitucional, Sentencias C-1707 de 2000 y C-807 de 2001. [58] Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008 [59] Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008 [61] Corte Constitucional, C-121 de 2003. [62] Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004.

[63] Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007. [64] Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2003. [65] Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008 [66] CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario jurídico elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1983.

[67] Es preciso aclarar que los términos relación de trabajo y contrato de trabajo , no son sinónimos. En efecto, el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, presume que “toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo” , lo cual implica que la relación laboral es un elemento constitutivo del contrato de trabajo, como lo son: el salario y la subordinación. Por ello, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en Sentencia del 8 de abril de 1970, manifestó que la citada norma establece una presunción de hecho que admite prueba en contrario. Así, textualmente, se dijo por parte de esa Corporación que:

“(...) la presunción que consagra el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo es simplemente legal y puede ser desvirtuada con la demostración del hecho contrario al presumido, o sea que el servicio no se prestó bajo un régimen contractual laboral, pues quien lo ejecutó no lo hizo con el ánimo de que le fuera retribuido, o en cumplimiento de una obligación que le impusiera dependencia o subordinación”.

[68] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencias del 9 de septiembre de 1982, 18 de julio de 1985, 12 de febrero de 1993, etc.

[69] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 12 de febrero de 1993, radicación número 5481. [70] Folio 286 a 296, Cuaderno Principal.

[71] Folio 286, Cuaderno Principal. [72] Folio 204 y 265 Cuaderno Principal. [73] Folio 265, Cuaderno Principal. [74] Folio 204, Cuaderno Principal.

[75] Folio 141 a 147, Cuaderno Principal.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.