COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/839/03

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/839/03
Expediente	—
Fecha	2003-09-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Identidad
- /Principio De Identidad
- Principio De Consecutividad Y Principio De Identidad
- Plenaria De La Camara Y Del Senado
- Principio De Consecutividad
- Comisiones Constitucionales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 22 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 especiales exceptuados y especiales”. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL…

Texto completo

C-839-03 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-839/03 PRINCIPIO DE IDENTIDAD -Definición La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual “para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD -Flexibilización /PRINCIPIO DE IDENTIDAD -Posibilidad de que cada Cámara en segundo debate pueda introducir modificaciones PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD -Comparación PLENARIA DE LA CAMARA Y DEL SENADO -Supremacía de lo decidido encuentra límites en el principio de unidad de materia PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD -Vulneración cuando texto propuesto en las Comisiones constitucionales no es sujeto al trámite correspondiente COMISIONES CONSTITUCIONALES -Imposibilidad de delegar su competencia a las plenarias so pena de afectar principio de consecutividad PLENARIA DE LA CAMARA Y DEL SENADO -Facultad de reformar texto debatido por las comisiones constitucionales COMISIONES CONSTITUCIONALES -Posibilidad de asumir estudio de textos propuestos no discutidos y aprobados en primer debate TRAMITE LEGISLATIVO -Norma acusada fue propuesta mas no debatida ni aprobada por las

comisiones conjuntas PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD -Vulneración TRAMITE LEGISLATIVO -Vulneración por cuanto norma acusada no cumplió debate reglamentario Referencia: expediente D-4466 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003 Actor: Juan Diego Buitrago Galindo Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil dos (2003). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso: LEY 797 (9/01/2003) por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

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

II. LA DEMANDA El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad del artículo 22 de la Ley 797 de 2003 por vulneración de los artículos 13, 48, 95, 154, 157, 158 y 169 de la Carta. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

1. La norma demandada vulnera el artículo 13 porque privilegia a los pensionados que reciben hasta 3 salarios mínimos legales mensuales como mesada pensional y da un tratamiento discriminatorio injustificado a los demás afiliados al régimen contributivo, a los afiliados al régimen subsidiado y a los vinculados al sistema de seguridad social en salud, quienes no tienen derecho a descuentos en el pago de cuotas moderadoras y copagos.

2. La norma demandada vulnera el artículo 48 pues desconoce que los recursos generados por las cuotas moderadoras y los copagos coadyuvan a la financiación de la prestación del servicio de salud dentro del mismo régimen contributivo y el descuento reconocido resulta contrario al principio de solidaridad.

3. La norma demandada vulnera el artículo 95.9 porque desconoce el deber que tienen todos los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad y priva de importantes recursos económicos al sistema de seguridad social en salud.

4. La norma demandada vulnera el artículo 154 porque de acuerdo con éste las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional. No obstante, la disposición acusada, pese a establecer una exención sobre recursos que tienen un indiscutible carácter de contribución parafiscal, no se dictó por iniciativa del Gobierno. Además, esa norma superior dispone que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y la disposición acusada, a pesar de regular aspectos relativos al pago de contribuciones parafiscales, inició su trámite en el Senado de la República.

5. La norma demandada vulnera los artículos 157 y 160, que consagran el principio de consecutividad en la formación de las leyes, de acuerdo con el cual los proyectos deben ser publicados oficialmente por el Congreso antes de darles curso en la comisión respectiva, aprobados en primer debate en la correspondiente comisión permanente, aprobados en cada cámara en segundo debate y sancionados en el Gobierno. De acuerdo con tales disposiciones, el artículo acusado, al no guardar ninguna relación de conexidad con lo aprobado en primer debate, debió ser considerado por las comisiones constitucionales pero no se cumplió con tal requisito.

6. La norma demandada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 pues no guarda conexidad temática, ni teleológica, ni sistemática con la materia regulada por la Ley 797 de 2003.

III. INTERVENCIONES A. Del Ministerio del Interior y de Justicia El Ministerio del Interior y de Justicia conceptúa que la norma demandada debe ser declarada inexequible por las siguientes razones:

1. Es una disposición que desequilibra la participación de la comunidad en la financiación del sistema de seguridad social en salud pues éste es un deber del que son titulares todos los habitantes y en especial aquellos que pertenecen a los sectores sociales de menores recursos. Además, vulnera el principio de solidaridad y contribuye a disminuir la cobertura del sistema.

2. Genera un tratamiento discriminatorio pues consagra un descuento en el pago de cuotas moderadoras y copagos del que están excluidas personas que reciben tres salarios mínimos legales mensuales o menos pero no como mesada pensional sino como salario.

B. De la ciudadana Helena Duarte La ciudadana Helena Duarte coadyuva la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada. Lo hace con base en los siguientes razonamientos:

1. El Congreso no podía decretar una exención parcial en el pago de contribuciones parafiscales propias del sistema general de seguridad social en salud durante el trámite de una ley que versa sobre el sistema general de pensiones y la adopción de medidas sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales, pues, no obstante que éste último proyecto haya sido presentado por el Gobierno Nacional, la iniciativa de una exención como aquella ha sido reservada por la Constitución al Gobierno Nacional.

2. El artículo 22 de la Ley 797 de 2003 fue incluido como una proposición de artículo nuevo para segundo debate, pero no fue ni discutido ni aprobado en primer debate.

Además, no guarda conexidad alguna con lo discutido en primer debate pues mientras éste se ocupó del sistema de seguridad social en pensiones, la norma demandada versa sobre el sistema de seguridad social en salud.

3. Pueden conciliarse textos que no fueron aprobados por las comisiones permanentes pero siempre que se respete la esencia del proyecto, es decir, siempre que no se haya cambiado su finalidad ni alterado sustancialmente su contenido, requisito que no se cumplió en el caso de la norma demandada.

4. La norma resulta contraria al principio de solidaridad y genera una exención que privilegia a sus destinatarios y discrimina sin justificación alguna a los afiliados o vinculados al sistema general de seguridad social en salud que perciben menores ingresos que aquellos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma jurídica demandada. Su concepto se apoya en los siguientes criterios:

1. La disposición acusada no vulnera el principio de igualdad porque se trata de supuestos fácticos diferentes pues no es posible ubicar dentro de un mismo nivel a los pensionados y a los trabajadores activos que se encuentran afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Los primeros cumplieron ya su obligación de cotizar en los términos de la ley para tener derecho a una pensión, los segundos todavía están activos y tienen capacidad de producción. Además, la norma no favorece a los pensionados que devenguen una gran suma de dinero sino a los pensionados que menos recursos reciben y de esta manera se garantiza su acceso al sistema de seguridad social, entendido como un todo, a través del principio de solidaridad.

2. La norma le da plena aplicación al principio de solidaridad pues éste también implica que las personas de menores recursos, que en el grupo de pensionados son los que obtienen una inferior mesada pensional, tengan mayores

posibilidades de acceso al servicio público esencial de seguridad social a través de las facilidades que les otorgue la ley. Se trata de un evento en el que los menos favorecidos son objeto de especial protección por el Estado.

3. El artículo demandado no vulnera el artículo 154 superior pues cuando éste dice que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes, tales proyectos han de referirse a los elementos del tributo.

En el presente caso, el objetivo de la norma fue facilitar el acceso de los pensionados que perciben una mesada menor a tres salarios mínimos legales mensuales a los servicios de salud como servicio público esencial, razón por la cual no requería haberse iniciado en la Cámara de Representantes. Tampoco se requería iniciativa del Gobierno Nacional porque la norma no consagra una exención tributaria sino una tarifa diferencial aplicable a una contribución parafiscal.

4. La disposición no vulnera el principio de consecutividad en la formación de las leyes pues si bien fue introducida en plenaria y no en las comisiones, guarda estrecha relación con la materia que se venía discutiendo en éstas, como era la equidad, la solidaridad y la sostenibilidad del sistema general de seguridad social en pensiones, el cual no puede mirarse de forma aislada al de salud pues la seguridad social constituye un todo integral que actúa conjuntamente.

Además, se trata de un artículo que fue conciliado para solucionar las divergencias presentadas en relación con los textos aprobados. 5. La norma acusada no vulnera el principio de unidad de materia porque si el tema central de la Ley 797 es la equidad, solidaridad y sostenibilidad del sistema general de pensiones, esa norma adopta una medida que influye directamente en beneficio de los pensionados que devengan una mesada pensional de hasta tres salarios mínimos legales mensuales vigentes pues con el descuento consagrado se logra mayor rendimiento de los recursos pensionales y más facilidad en el acceso a los servicios de salud. Además, la seguridad social es un todo que debe ser analizado en forma integral y conjunta pues no es posible desligar el derecho a la seguridad social a tal punto que no se pueda relacionar para nada los aspectos relativos a salud y a pensiones. Se entiende, entonces, que la norma demandada logra un beneficio para los pensionados en aras a fortalecer la solidaridad del sistema y a conseguir la equidad en relación con los recursos pensionales que se tienen.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN A. Competencia La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad del artículo demandado, según lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con lo consagrado en el Decreto Ley 2067 de 1991.

B. Problema jurídico A juicio del demandante, la norma acusada adolece de vicios tanto de forma como de fondo. Los primeros, relacionados con la violación de los principios de consecutividad del trámite legislativo y de reserva de iniciativa gubernamental para el caso de leyes que versen sobre exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales. Los segundos, se fundan en considerar que la norma que otorga un descuento del 50% en el pago de cuotas moderadoras y copagos del sistema general de seguridad social en salud a favor de los pensionados que devenguen hasta tres salarios mínimos mensuales vigentes, desborda el núcleo temático de la Ley 797 de 2003; vulnera el derecho a la igualdad por discriminar a los trabajadores con el mismo ingreso y contraría el principio de solidaridad inherente al derecho a la seguridad social y al deber constitucional a cargo de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

La Corte asumirá, en primera instancia, el análisis de los cargos fundados en la presunta existencia de vicios en el trámite que concluyó en la promulgación del artículo demandado, y, de encontrarlos infundados, realizará el estudio de fondo, comparando el texto acusado con los artículos de la Carta Política que el actor considera vulnerados.

C. Solución al problema jurídico planteado Estudio de los vicios de forma La relación entre los principios de identidad y de consecutividad en la formación de la leyes.

Violación del principio de consecutividad derivado de la renuncia de competencias por parte de las comisiones constitucionales 1. La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual "para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto" [1] .

Por lo tanto, debe conservarse la coherencia interna del contenido del proyecto durante el transcurso del debate parlamentario, según las etapas contempladas en el artículo 157 C.P.

2. Con todo, esta Corporación ha admitido que el principio de identidad, en contraposición a lo que sucedía en el régimen constitucional anterior [2] , debe entenderse de manera flexible con el objeto de preservar el principio democrático inescindible a la actividad legislativa, pues esta fue la intención del Constituyente al consagrar, en el inciso segundo del artículo 160 Superior, la posibilidad de que cada cámara, en segundo debate, pudiera introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

Esta facultad, empero, no debe entenderse como la negación del principio de consecutividad (Art. 157 C.P.), que obliga a que todo proyecto, para convertirse en ley, deba ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en segundo por la plenaria tanto del Senado como de la Cámara de Representantes. (Regla de los cuatro debates) 3. Al comparar los principios en comento, podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política – el principio de identidad relativa y de consecutividad – generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarias respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes.

[3] 4. La supremacía de lo decidido en el pleno de cada cámara, empero, encuentra límites en el principio de unidad de materia, puesto que no sería admisible que la plenaria incluyera temas nuevos que carecieran de conexidad alguna con lo debatido y aprobado en comisiones, so pena de restar racionalidad al trámite legislativo y hacer nugatorio el deber de publicidad que lo gobierna. Bajo el amparo de estos supuestos, la jurisprudencia de la Corte estima que para configurar un cargo de constitucionalidad por la violación de los principios de identidad y consecutividad "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. 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" [4] .

En conclusión, el límite que tienen las plenarias de cada corporación legislativa para el ejercicio de la facultad de introducción de texto nuevos con relación a lo discutido y aprobado en comisiones, es la conservación de la unidad de materia. Así, el cargo de constitucionalidad por violación de los artículos 157 y 160 C.P. prosperará en la medida en que se acredite el desconocimiento de dicha limitación.

5. Es claro, entonces, que el artículo 160 de la Carta Política permite a las plenarias de cada corporación legislativa efectuar las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias al proyecto de ley correspondiente, a condición que tales reformas tengan unidad de materia con el tema del mismo.

Con todo, las facultades que se adscriben a las plenarias con base en su mayor ascendencia democrática dentro de la estructura del Congreso, no tienen un alcance tal que releven a las comisiones constitucionales del estudio y aprobación o negación de las propuestas que antes ellas se presenten.

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

En la Sentencia C-801/03, la Corte se pronunció sobre la imposibilidad que tienen las comisiones de delegar su competencia a las plenarias, so pena de afectar el principio de consecutividad. La razón de esta decisión está concentrada en las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio en comento, a saber:

(i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.

(ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto.

(iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.

Lo anterior, por supuesto, no desconoce el contenido del inciso segundo del artículo 160 C.P., habida cuenta que el presupuesto fáctico del que parte esta norma constitucional es distinto. Como se anotó en apartado anterior, esta disposición permite a las plenarias reformar el texto debatido por las comisiones constitucionales, esto es, que los miembros del pleno de cada cámara legislativa están en la posibilidad de modificar, adicionar o suprimir el texto del proyecto aprobado en primer debate. Estas nuevas modificaciones son presentadas durante el segundo debate y, como es obvio, no son conocidas por las comisiones, quienes no tienen oportunidad alguna de estudiarlas. Cosa distinta es que la proposición haya sido, se insiste, presentada ante la comisión constitucional respectiva, caso en el cual es esta instancia la que debe tramitarla, ello debido a que la facultad otorgada a las plenarias por el artículo 160 C.P., no contrae, en lo absoluto, la posibilidad que éstas asuman, en forma supletoria, el estudio de los textos propuestos mas no discutidos y aprobados durante el primer debate del proyecto de ley.

6. Con base en lo expuesto, la Corte asumirá el estudio del cargo que sobre este particular expone el actor. Para el ciudadano Buitrago Galindo, el artículo 22 de la Ley 797 de 2003 viola el principio de consecutividad al constituirse en un tema nuevo, incluido en la plenaria de Senado, que no guarda ninguna relación con el núcleo temático discutido en comisiones conjuntas [5] .

Sobre el punto, la Sala Plena observa que el texto demandado fue incluido en la ponencia para segundo debate, elaborada por las comisiones séptimas de Senado y Cámara de Representantes, consignándose como uno de los “artículos nuevos que fueron dejados como constancia en la secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”, texto que a su vez está contenido en las “Modificaciones al título y al articulado aprobado en las sesiones conjuntas de las comisiones séptimas constitucionales de Senado y Cámara” [6] .

De ello se infiere que la norma demandada fue propuesta, más no debatida ni aprobada, en el seno de las comisiones conjuntas, las que delegaron esa labor a las plenarias de ambas cámaras legislativas, razón por la cual incluyeron el texto demandado en la ponencia destinada a segundo debate. Aunque, de conformidad con lo consignado el acta de la plenaria del 20 de febrero de 2002 [7] , el pleno de la Cámara de Representantes no discutió la norma acusada, ello sí sucedió en la plenaria del Senado de la República, según consta en el acta de la misma fecha.

[8] Esta circunstancia se estimó dentro del trámite legislativo como una discrepancia susceptible de ser dilucidada a través de comisión accidental de conciliación [9] en los términos del artículo 161 Superior [10] , lo que efectivamente se llevó a cabo [11] , aprobándose el texto unificado por cada una de las cámaras, articulado que incluyó la disposición atacada.

7. Del trámite legislativo descrito y de los fundamentos jurídicos anteriormente expuestos, la Sala Plena llega a las siguientes conclusiones:

(i) El texto demandado fue propuesto, más no discutido y aprobado, por las comisiones séptimas de ambas cámaras, motivo por el que fue incluido como constancia en el texto de la ponencia para segundo debate.

(ii) Dicho texto recibió debate y aprobación en la plenaria del Senado de la República, sin que tuviera igual tratamiento en la Cámara de Representantes.

(iii) La discrepancia entre las plenarias de cada cámara fue sometida a comisión accidental de conciliación, cuyo texto único, continente de la norma acusada, fue aprobado por ambas corporaciones.

8. Para la Corte, las circunstancias en que se aprobó el texto demandado violan el principio de consecutividad [12] , puesto que resulta evidente que las comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarias de cada cámara. Esta situación, según el precedente jurisprudencial expuesto, es suficiente para que la Corte estime fundado el cargo de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley 797 de 2003, por violación del artículo 157 de la Constitución Política.

En efecto, como antes se indicó, el texto de la norma acusada fue propuesto durante la discusión en primer debate del proyecto de ley, por lo que era deber de las comisiones séptimas conjuntas decidir sobre su aprobación o negación, de forma tal que apareciera nítidamente como parte del articulado de la ponencia para segundo debate, en el primer caso, o, simplemente, se desechara su inclusión en el texto puesto a consideración de las plenarias, en el segundo.

Ninguna de estas alternativas, respetuosas del principio de consecutividad, fueron utilizadas por los miembros de las comisiones séptimas conjuntas, quienes, en cambio, delegaron el debate y la aprobación del texto demandado en las plenarias de Senado y Cámara, con lo cual renunciaron a sus competencias de origen constitucional (Art. 157-2 C.P.) e impidieron que respecto a la norma acusada fueran surtidos los cuatro debates reglamentarios, actuación que, en últimas, vició el trámite legislativo en lo que corresponde al artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

Así, en mérito de lo anterior, la Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de la norma acusada. VI. DECISIÓN Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 22 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 especiales exceptuados y especiales”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO

BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (E) Aclaración de voto a la Sentencia C-839/03 DEBATE PARLAMENTARIO -Elusión (Aclaración de voto) En este caso concreto se presentó un caso típico de elusión, pues los miembros del Congreso, que debían pronunciarse sobre el tema en uno o en otro sentido, esto es aprobando o negando, ni aprobaron ni negaron, que era lo único que no podían hacer, esto es no pronunciarse sobre el tema y eludirlo.

REF.: Expediente D-4466 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003. Magistrado Ponente: JAIME CORDOBA TRIVIÑO Con el respeto acostumbrado por las decisiones de está Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto sobre los siguientes temas:

Unidad de materia. Lo primero que debemos precisar es que no se deben confundir los temas de la unidad de materia, tanto al inicio del proyecto como respecto de los temas que se pueden modificar o adicionar en el curso de los debates de las plenarias de las Cámaras y otro muy distinto es el tema de la Cámara de origen cuando se trata de tributos.

Si el proyecto inicial desde el comienzo toca el tema tributario debe tener origen en la Cámara de Representantes, cosa distinta es que no tenga al inicio materia tributaria y en las plenarias se vea la necesidad de introducir un tema tributario, que guarde íntima relación con los temas aprobados hasta ese momento.

En este caso concreto se presentó un caso típico de elusión, pues los miembros del Congreso, que debían pronunciarse sobre el tema en uno o en otro sentido, esto es aprobando o negando, ni aprobaron ni negaron, que era lo único que no podían hacer, esto es no pronunciarse sobre el tema y eludirlo.

Fecha ut supra. JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado [1] Corte Constitucional, Sentencia C-198/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero. [2] Cfr. Artículo 81 de la Constitución de 1886.

[3] Esta relación de jerarquía entre comisiones y plenaria es, además, la que sustenta lo regulado en el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, cuando estima que las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas durante el debate en plenaria puedan resolverse sin que el proyecto deba regresar a las respectiva comisión permanente.

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [5] El Proyecto de Ley 056/02 Senado, 055/02 Cámara, que concluyó en la Ley 793 de 2003, siguiendo el procedimiento consagrado en el artículo 163 C.P., con base en el mensaje de urgencia del 15 de noviembre de 2002, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud. La sesión conjunta de las comisiones séptimas constitucionales de ambas cámaras fue autorizada a través de la Resolución No. MD-2101 del 26 de noviembre de 2002, emitida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes. (Cfr.

Folios 42 a 44 del expediente). [6] Gaceta del Congreso No. 617 del 18 de diciembre de 2002 (Folios 198 a 209 del expediente). [7] Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003 (Folios 226 a 313 del expediente).

[8] Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, p. 54 (Folio 406 del cuaderno de pruebas). [9] La jurisprudencia constitucional, con base en el análisis del artículo 161 C.P.

estima que cuando un texto normativo ha sido debatido en la plenaria de una corporación y no la otra, el mecanismo idóneo para resolver la discrepancia es la conciliación en la comisión accidental, a condición que el texto base de la controversia conserve unidad de materia con el tema debatido en cada corporación legislativa. Sobre este particular, pueden consultarse las Sentencias C-282/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1488/00 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-198/01 M.P.

Alejandro Martínez Caballero. [10] El artículo 161 de la Constitución Política fue reformado por el artículo 9 del Acto Legislativo No. 01 del 3 de julio de 2003.

[11] Cfr. Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, p. 50 (Folio 275 del expediente), para el caso de la aprobación por la plenaria del Cámara de Representantes y Gaceta del Congreso No. 53 del 7 de febrero de 2003, p. 61 (Folio 413 del cuaderno de pruebas) respecto a la aprobación por la Plenaria del Senado de la República.

[12] Los presupuestos de hecho que fundan la inconstitucionalidad de la norma acusada son muy similares a los que estudió la Corte en la Sentencia C-801/03 respecto al trámite de aprobación de los artículos 47y 48 de la Ley 789 de 2002, que también fueron declarados inexequibles por esta Corporación con base en idénticos motivos a los expuestos en el presente fallo. En la citada Sentencia la Sala Plena señaló:

“De acuerdo con lo expuesto, se tiene que a pesar de que esa regulación fue propuesta como nueva en las comisiones séptimas constitucionales permanentes, la misma no fue aprobada ni improbada durante el primer debate conjunto, toda vez que fue dejada para ser presentada en las plenarias.

“Sólo fue debatida y aprobada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pues en la Plenaria del Senado de la República fue retirada para que fuera tema de la comisión de conciliación.

Se tiene entonces, en primer lugar, que el artículo del que se trata no fue objeto de primer debate por parte de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara, y, en segundo lugar, la Plenaria del Senado de la República optó por retirarla y trasladar la competencia a la comisión de conciliación.

Así las cosas, encuentra la Corte que en el trámite del artículo 47 se violó el principio de consecutividad, en tanto no se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates reglamentarios, conforme a lo dispuesto por los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Las comisiones constitucionales permanentes eludieron el tema de las cesantías del sector público y renunciaron a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate a los proyectos de ley, cuando defirieron esa competencia a las plenarias. En ese orden de ideas, el primer debate que, por mandato constitucional, deben tener los proyectos de ley, quedó inconcluso, lo que desconoce el principio de consecutividad.

También se advierte que la Plenaria del Senado eludió el debate del tema cuando retiró el artículo y optó por dejar la decisión a la comisión de conciliación. Estas irregularidades propician un vacío en el trámite legislativo que desconoce el artículo 157 de la Constitución. Las comisiones y las plenarias no pueden renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior por razones de apremio o complejidad.

Podría argumentarse que si las plenarias de una y otra cámara están facultadas por la Constitución para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley, el artículo es constitucional, toda vez que ante la discrepancia presentada, es decir, la aprobación del artículo por la plenaria de una cámara y no así por la otra, la comisión de conciliación zanjó esas diferencias y adoptó un texto único que fue puesto a consideración después de las plenarias. No obstante, tal argumento no es aceptable en cuanto que, como ya lo ha sostenido la Corte, las comisiones de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras, ni de éstas mismas y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarias de cada cámara [12] .

Por lo anterior, el artículo será declarado inexequible. 5.2. El artículo 48 relativo a unidad de empresa Del expediente legislativo se desprende que el mismo no hizo parte de la ponencia presentada para primer debate y tampoco fue aprobado en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras. No obstante, sí se incluyó en la

ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes como artículo nuevo con la precisión de que el mismo fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general. Y allí fue aprobado.

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue incluido como artículo nuevo con la misma salvedad antes descrita, es decir, que fue dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general, y fue aprobado por la Plenaria.

Considera la Corte que por iguales razones a las consignadas frente al artículo 47 de la Ley 789 de 2002, aquí se violó el principio de consecutividad, toda vez que en su trámite estuvo ajeno el primer debate conjunto. No se cumplió con el mandato constitucional del artículo 157 C.P. El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta.

Igualmente, las comisiones de conciliación no pueden abrogarse la competencia de las comisiones constitucionales permanentes ni sustituirlas dentro del trámite parlamentario.

Por esas razones el artículo 48 será igualmente declarado inexequible por vicios en su formación.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.