

CONCEPTO 13154 DE 2007

(octubre 17)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Señor Doctor

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MAGISTRADO

CORTE CONSTITUCIONAL

Palacio de Justicia - Calle 12 No. 7-65 P. 2

E.S.D.

ASUNTO. OFICIO No. 1643. EXPEDIENTE No. D-6914 y D-6926 ACUMULADOS.
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD LEY 1151 DE 2007, ARTÍCULO [155](#) Y [156](#).
ACTOR VALERO RODRÍGUEZ JORGE HUMBERTO Y OTRO.

Respetado Doctor,

Acuso recibo del oficio de la referencia radicado el 4 de Octubre de 2007, a través del cual se solicita de este Despacho y por escrito, las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo-.

Sobre el particular, y encontrándome dentro del término legal para intervenir dentro del asunto de la referencia, me permito hacer las siguientes precisiones, tomando como referente metodológico en primer lugar el tenor literal de las expresiones normativas demandadas, a renglón seguido, la síntesis de las razones aducidas por los demandantes y finalmente el planteamiento de los argumentos de la Dirección Jurídica Nacional del ISS según lo ordenado por el despacho a su cargo.

1. LEY [1151](#) DE 2007

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

“Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al

Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo [01](#) de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle”.

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

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

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

“i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo [20](#) de la Ley 797 de 2003;”

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

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

“De conformidad con el artículo [150](#) numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos para-fiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

deberán asumir el costo de la gestión”.

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

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

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

Los cargos que se endilgan a los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007 se circunscriben básicamente a plantear la inconstitucionalidad del contenido material en tanto supone la violación de normas que integran el bloque de constitucionalidad y de otra parte, se exponen presuntas irregularidades en el trámite que el legislativo confirió al proyecto de ley en los cuales fueron incluidas las normas acusadas y que dieron lugar a la expedición de los artículos 155 y 156 de la citada Ley.

2. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL CONTENIDO MATERIAL DE UNA LEY - VAGUEDAD DE LOS ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

En este punto, llama la atención que las consideraciones que se hacen con referencia a los artículos que conforman el llamado “Bloque Constitucional o de Constitucionalidad” a lo largo del extenso escrito de las demandas no constituyen verdaderos cargos de inconstitucionalidad y son, más bien, argumentaciones de un alto grado de confusión, vaguedad y generalidad que a criterio de esta Dirección son motivo suficiente para declarar la inhibición de la Corte para fallar de mérito por ineptitud sustancial de las demandas.

En efecto, el actor parte del análisis de lo que se define como “Bloque de Constitucionalidad” trayendo a discusión normas difusas e inconexas además de pronunciamientos del H. Tribunal, sin embargo, analizada la argumentación esgrimida posteriormente, confunde el trámite legislativo que conllevarían a vicios de trámite con los cargos de constitucionalidad por defectos materiales de la ley, por lo tanto, al no existir proposiciones ciertas y reales sobre las cuales recaiga el análisis de constitucionalidad, no habrá asomo de duda sobre la inhibición de la Corte Constitucional para emitir una decisión de fondo sobre el particular.

Resulta pertinente anotar que una de las exigencias mínimas para demandar las leyes por inconstitucionalidad por vicios materiales consiste en que los argumentos sobre los cuales se fundamenta cada cargo **deben emerger directamente del texto del artículo o artículos demandados**, como lo dice el propio Colegiado en sentencia C-504 de 2005, veamos: “...las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente“ y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” (...). **Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un**

contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto...“(...)” (Negrilla fuera de texto).

Con relación a la inhibición, la Corte Constitucional en la sentencia C-918 de 2002 señaló: “La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. [241](#)). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, **es claro que este cargo debe estar suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria** (...)”. (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad endilgados a las normas acusadas deberán despacharse desfavorablemente por cuanto no cumplen los requisitos exigidos para que proceda el control de constitucionalidad abstracto al partir de equívocos, supuestos falsos o meras apreciaciones subjetivas del accionante, sino además, porque el contenido y finalidad de la norma no evidencia vulneración alguna a normas de carácter superior, razón por la cual comedidamente solicito a la H. Colegiatura se sirva proferir sentencia de carácter inhibitorio.

3. VICIOS FORMALES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO - CARGA DE LA PRUEBA ES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En cuanto el control de constitucionalidad de las leyes, tal y como lo establece el numeral cuarto del artículo [241](#) de la Constitución Política de 1991, procede no solo contra su contenido material sino además por **vicios de procedimiento en su formación**, es decir, por violación del trámite exigido en la Carta Política y el reglamento del Congreso para su aprobación.

De otra parte, el numeral 4° del artículo [2°](#) del Decreto 2067 de 1991 el cual regula el procedimiento para adelantar las actuaciones ante la Corte Constitucional, es claro al establecer que en aquellos casos en los que lo que se cuestiona es el trámite para la expedición de la norma que se endilga de inconstitucional, deberá señalarse “(...)” **el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado**, presupuesto necesario para el adelantamiento de esta acción cuando se pretende atacar por vicios formales o de trámite en la concepción de los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007 acusado.

Con relación a la exigencia del requisito contenido en el numeral 4° del citado Decreto, el H. Tribunal en sentencia C-131 de 1992 señaló: “(...) este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de forma. Si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido arribar a tal juicio. **Luego si el demandante conoce el procedimiento regular que la norma atacada supuestamente no cumplió, se le pide simplemente que diga cuál es tal procedimiento**. Se trata de nuevo de una exigencia razonable.(...)” (Subraya y negrilla nuestra)

Seguido lo anterior y con relación a las afirmaciones hechas por el demandante, conviene señalar que si lo que pretendía el actor era atacar los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007 por

vicios en su formación, tenía la obligación de señalar claramente el trámite establecido en la Constitución y la Ley para el efecto y a renglón seguido el defecto procedimental que vicia al acto reformativo, razón por la cual, de no cumplirse esta exigencia legal, la consecuencia no será otra sino la emisión de un fallo judicial de carácter inhibitorio.

En este caso, los actores enuncian hechos cuya aclaración compete necesariamente al Congreso de la República, de manera que la Corte Constitucional si lo estima pertinente dentro de la etapa procesal correspondiente deberá solicitar al legislativo todas y cada una de las pruebas en donde conste -como lo denuncia el demandante- que los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007 se encuentran afectados por vicios en su formación vg. las actas tanto de cada una de las plenarios en Cámara y Senado como de la comisión de conciliación, y en esa medida, esta Dirección se atiene a lo probado dentro del proceso constitucional.

En mérito de lo expuesto, teniendo en cuenta que la demanda centra su ataque a presuntos vicios de formación de la norma acusada y habida consideración que la carga de la prueba debe trasladarse al Congreso de la República, esta Dirección se sujeta a lo probado dentro del trámite constitucional; no obstante, de encontrarse que la aprobación e incorporación de los artículos [155](#) y [156](#) de la Ley 1151 de 2007 fue tramitada en legal forma, solicito se declare su exequibilidad.

Cordialmente

SERGIO HERNANDO COLMENARES PORRAS

Director Jurídico Nacional

Instituto de Seguros Sociales

RAMG/odpm

Rad. 12280

Constitucionalidad Art. [155](#), [156](#) Ley 1151 de 2007

9/X/07



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

