

CONCEPTO 16884 DE 2006

(noviembre 20)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Señor Doctor

NILSON PINILLA PINILLA

MAGISTRADO

CORTE CONSTITUCIONAL

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

E.S.D.

ASUNTO. EXPEDIENTE No. D-6432. OFICIO No. 1553. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 ARTÍCULO [1o](#) INCISO 8o. ACTOR: RODRÍGUEZ MORENO RAFAEL.

Respetado Doctor Pinilla Pinilla:

Acuso recibo del oficio de la referencia radicado en esta Dirección el 4 de octubre hogano, a través del cual se solicita de este Despacho y por escrito, las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad del inciso 8o del artículo [1o](#) del Acto Legislativo 01 de 2005 con el cual se adicionan algunas disposiciones al Artículo [48](#) de la Constitución Política de 1991

Sobre el particular, y encontrándome dentro del término legal para intervenir dentro del asunto de la referencia, me permito hacer las siguientes precisiones:

**1. TEXTO DEL ARTÍCULO [1o](#) INCISO 8o DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005
–Por el cual se modifica el artículo [48](#) de la Constitución Política–**

“Art. [1](#). Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo [48](#) de la Constitución Política”:

“(…)”

"Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".

“(…)”

La inconstitucionalidad que se endilga al Acto Legislativo [01](#) de 2005 se circunscribe básicamente a presuntas irregularidades en el trámite que el legislativo confirió al proyecto de

Acto Legislativo 34 y 127 Cámara y 11 del 2004 Senado en los cuales fue incluida la norma acusada, que finalmente según el demandante, no debió incorporarse en el texto conciliado del proyecto de acto legislativo por no haber sido aprobado en cada una de las comisiones de Senado y Cámara, y que pese a ello nació a la vida jurídica a través del inciso 8o Acto Legislativo [01](#) de 2005.

2. CARGA DE LA PRUEBA ES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – EXEQUIBILIDAD DE LA NORMA ACUSADA

Sea lo primero anotar que el control de constitucionalidad de los actos legislativos, tal y como lo establece el numeral primero del artículo [241](#) de la Constitución Política de 1991, procede únicamente 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.⁽¹⁾

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sentencias C-387 de 1997 y C-543 de 1998 entre otras, afirmó: “(...) **no compete a la Corte el examen del contenido material de dichos actos reformativos, en tanto que el mandato que se le asigna está referido exclusivamente a los aspectos formales y de trámite**”.

De otra parte, el numeral 4o del artículo [2o](#) 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 el Acto Legislativo [01](#) de 2005

Con relación a la exigencia del requisito contenido en el numeral 4o 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)

Según lo anterior y con relación a las afirmaciones hechas por el demandante, conviene señalar que si lo que pretendía el actor era atacar inciso 8o del Acto Legislativo [01](#) de 2005 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, el actor enuncia hechos cuya aclaración compete necesariamente al Congreso de la República, de manera que la Corte Constitucional dentro de la etapa procesal correspondiente deberá solicitar a dicha Corporación todas y cada una de las pruebas en donde conste -como lo denuncia el demandante- que el inciso 8o del artículo [1o](#) del Acto Legislativo 01 de 2005 se encuentra afectado por vicios en su formación.

En cuanto compete a esta Dirección Jurídica y verificada la Gaceta del Congreso No. 339 del 9 de junio de 2005 se observa lo siguiente:

**“INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO
SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 127 DE 2004
CAMARA ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 34 DE 2004,
CÁMARA 11 DE 2004 SENADO”**

“Bogotá, D.C., 8 de junio de 2005”

“Honorable Senador”

“LUIS HUMBERTO GÓMEZ GALLO”

“Presidente”

“Plenaria”

“Honorable Senado”

“Estimado señor Presidente”:

“En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado Proyecto de Acto legislativo número 3.4 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, -por el cual se adiciona el artículo [48](#) de la Constitución Política-, presentados por los señores Ministerios de Hacienda y de la Protección Social, en los siguientes:”

“1. Contenido de la propuesta”

“El Gobierno Nacional presentó a la Cámara de Representantes dos proyectos que pretendían modificar el artículo [48](#) de la Constitución. Ambos proyectos, a pesar de tener diferencias en aspectos formales, buscan transformar el sistema pensional en Colombia. Los proyectos pretenden introducir los criterios de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y de equidad, se busca también eliminar los regímenes especiales, establecer un tope máximo para las pensiones, y la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados”.

“Con esto, el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos expresó que “(e)l proyecto de acto legislativo (...) constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional”.

“Expresan los autores que es preciso incluir los criterios de equidad y sostenibilidad financiera por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho”.

“(...)”

“2. Audiencia Pública celebrada el día 23 de mayo de 2005 en la comisión Primera de Senado.”

“El día 23 de mayo en el recinto de la Comisión Primera Constitucional tuvo lugar la audiencia pública donde se presentaron los siguientes ciudadanos con sus apreciaciones sobre el acto legislativo actualmente en trámite.”

“(…)” Grupo de personas a pensionarse. Solicita se aclare lo pertinente a la mesada 14 y su aplicación a las personas que han causado la pensión y carecen de resolución al momento de la expedición del acto legislativo”. “(…)”

“3. El contenido del acto legislativo”

“La eliminación de la décimo cuarta mesada pensional”

“El proyecto de acto legislativo limita el número de mesadas pensionales que puede percibir una persona que se pensione a partir de la entrada en vigencia del mismo y por ello elimina para dichas personas la decimocuarta mesada pensional.”

“La necesidad de establecer esta norma a través de un acto legislativo resulta fundamentalmente de la doctrina de la Corte Constitucional y el derecho al régimen de transición.”

“(…)”

“No sobra mencionar que el costo anual de esta mesada adicional asciende hoy a 1.1 billones. Sin embargo debe aclararse que este costo no se va a reducir en la medida que se seguirá pagando para los actuales pensionados, pero dejará de incrementarse, a futuro, por efecto del presente acto legislativo”.

“TEXTO SUGERIDO PARA DEBATE EN PLENARIA DE SENADO EN SEGUNDA VUELTA”

“El Congreso de la República de Colombia”

“DECRETA”

“Por el cual se adiciona el artículo [48](#) de la Constitución Política”

“Artículo 1o. Readicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política”:

“-Para los incisos que forman parte del artículo 1o se propone lo siguiente-:”

· “Inciso Octavo”

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen **todos** los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

“(…)”

“Explicación de las modificaciones propuestas”

· “Inciso Octavo”

“Como inciso octavo se propone que quede el inciso séptimo aprobado por la Comisión Primera, considerando que este texto aclaró que una pensión se causa al cumplir todos los requisitos para acceder a ella y que su causación es independiente de que efectivamente se efectúe el reconocimiento de la misma”.

“Proposición”

“Por las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la plenaria del honorable Senado de la República **aprobar en segundo debate segunda vuelta** el Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado al Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara, 011 de 2004 (...)”

“De los honorables senadores,”

“(...)”

“TEXTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2004 SENADO 34, 127 DE 2004 CÁMARA”

“Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República,”

“(...)”

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

“(...)”

“En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2004 Senado 34, 127 (acumulados) de 2004 Cámara, -por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, (segunda vuelta), según consta en las Actas números 45 y 46 de las sesiones de la Comisión Primera del Senado celebradas los días 31 de mayo y 1o de junio de 2005, respectivamente.”

Ahora bien, en el informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 034, 127 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, se evidencia lo siguiente:

“Bogotá, D.C., junio 17 de 2005”

“Doctores”

“LUIS HUMBERTO GÓMEZ GALLO”

“Presidente Senado de la República”

“ZULEMA JATTIN CORRALES”

“Presidenta Cámara de Representantes”

“Congreso de la República”

“Ciudad”

“Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo números 034, 127 Acumulados de 2004 Cámara, 11, 04 Senado”.

“De acuerdo con la designación efectuada por ustedes y de conformidad con los artículos [161](#) de

la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, **el texto conciliado del proyecto de acto legislativo de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones Plenarias realizadas el 5 de mayo de 2005 y el 14 de junio de 2005**”.

“Luego de un análisis detallado del texto, cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencias, hemos concluido lo siguiente, bajo el entendido que los textos adoptados por esta Comisión son aquellos que mejor se adecuan al objeto del proyecto de acto legislativo”.

“Encabezado”

“Artículo 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política”:

“(…)”

“Inciso 8o. Este inciso en la numeración del Senado de la República corresponde al inciso 7o de la Cámara de representantes (S).

“Se acoge el texto del Senado de la República, toda vez que en la redacción de esta Corporación se incluyó una aclaración que complementa lo aprobado por la Cámara de Representantes. El texto queda”:

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

Con relación a la generalidad del texto del proyecto de acto legislativo números 034, 127 acumulados de 2004 Cámara, 11, 04 Senado, las únicas inconformidades fueron expresadas respecto del inciso 2o aprobado por el Senado a través del H. Representante Pompilio Avendaño Mendoza, pero respecto del inciso acusado no se encontró disenso alguno de ninguno de los miembros de la comisión, máxime cuando fue aprobado el Parágrafo transitorio 6o en atención a que se acogió la redacción del Senado de la República al inciso 8o y corresponde al debate que se dio en ambas Corporaciones y cuyo texto es el siguiente:

“Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”.

Con fundamento en los antecedentes transcritos, para esta Dirección resulta claro que el trámite de aprobación e incorporación definitiva en el texto del acto legislativo [01](#) de 2005 se surtió en legal forma pues tanto en los textos que fueron aprobados en las comisiones de Cámara y Senado como en el texto definitivo aprobado en el informe de Conciliación aparece incorporado el inciso 8o con la modificación pertinente respecto de la causación pensional y la inclusión del parágrafo transitorio 6o que garantiza la continuidad en el pago de la mesada 14 para aquellas pensiones inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, de modo que, en cuanto compete a

este despacho la norma acusada deberá ser declarada Constitucional.

Lo anterior, sin perjuicio que esa Corporación, de oficio, decrete las pruebas que resulten necesarias para poder cotejar la intención del constituyente con las actas tanto de cada una de las plenarias como de la comisión accidental de conciliación, de modo que, esta Dirección coadyuva la petición del demandante en el sentido de que sean decretadas y practicadas las pruebas solicitadas en el acápite VIII del libelo.

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 del inciso octavo en el Acto Legislativo [01](#) de 2005 fue tramitada en debida forma, solicito declarar su exequibilidad.

Cordialmente

ELIANA MARGARITA ROYS GARZÓN

Directora Jurídica Nacional (E)

Instituto de Seguros Sociales

Revisó: Ruth Aleyda Mina García

Proyectó: Omar David Pineda Montenegro

Rad. P-41

Constitucionalidad AL [01](#) de 2005

NOTA AL FINAL:

1. V. Sentencia C-543 de 1998



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

