

Sentencia C-020/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de transición en pensiones

Referencia: expediente D-4703

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) de la Ley 797 de 2003

Accionante: María Teresa Ariza Uricoechea

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana María Teresa Ariza Uricoechea contra el artículo 18 (parcial) de la Ley 797 de 2003.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya el aparte impugnado:

LEY 797 de 2003

(enero 29)

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.

DECRETA:

Artículo 18. Se modifica el inciso segundo, se modifica el inciso quinto y se adiciona el parágrafo 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;
- b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente

los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.¹

II. LA DEMANDA

La accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del inciso segundo del artículo 18 de la Ley 797 de 2003 por considerarlo contrario a los artículos 13, 25, 43, 48, 53, 58 y 85 de la Constitución Política.

Manifiesta que en aplicación del régimen de transición consagrado en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, las personas que cumplan los requisitos allí señalados tienen derecho a que se les aplique lo establecido en el régimen anterior a la Ley 100, en cuanto a edad, tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y monto de la pensión.

Agrega que el régimen de transición se traduce en la supervivencia de normas especiales favorables y preexistentes a la Ley 100 de 1993 y, en este sentido, dicho régimen consolida una situación jurídica concreta para las personas que cumplan los requisitos previstos, situación que no puede ser menoscabada por el legislador sin violar preceptos constitucionales como el principio de favorabilidad.

Considera que el inciso segundo impugnado, en cuanto modifica el anterior régimen de transición, vulnera el derecho subjetivo consolidado que tienen las personas que cumplen los requisitos establecidos en el régimen de transición para pensionarse conforme a las normas anteriores a la Ley 100 de 1993.

Expresa igualmente que la norma acusada modificó las condiciones establecidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, al disponer que únicamente la edad de las personas del régimen de transición se regula por las normas anteriores, y que las demás condiciones, vale decir el tiempo de servicio, el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, se regirán por lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la Ley 797 de 2003, lo que resulta más desfavorable para el trabajador en relación con lo previsto por la Ley 100/93.

En su criterio, con la modificación hecha en el inciso demandado, el legislador prácticamente

elimina el régimen de transición, que debe extenderse hasta el 30 de marzo de 2014, época en la cual cumplirán 60 años los varones que a 1º de abril de 1994 tenían 40 años de edad y 55 años las mujeres que en aquella fecha tenían 35 años de edad. Infiere que hasta entonces los beneficiarios del régimen de transición tienen el derecho a que la pensión, en lo que se refiere a la edad, tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y monto, se conceda en las condiciones y términos previstos en las normas anteriores a la Ley 100/93.

Expresa finalmente que se discrimina a quienes a la entrada en vigencia de la Ley 797 no hayan cumplido la totalidad de requisitos para reclamar la pensión, pero que por pertenecer al régimen de transición, tuvieron derecho a que su pensión les fuera reconocida con base en las normas anteriores, una vez cumplieran los requisitos para acceder a la misma.

III. INTERVENCIONES

1. El Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte Constitucional pronunciarse a favor de la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Estima que, dado que el tema pensional y su definición legislativa están sujetos a factores políticos, sociales y económicos, en cuya regulación el Congreso dispone de cierto margen de discrecionalidad para introducir las reformas que juzgue indispensables para la efectividad y garantía del derecho, no puede entonces tacharse de inconstitucional una disposición que busca adecuar el régimen pensional a la realidad y conveniencia del país.

Considera igualmente que la norma acusada no viola derechos adquiridos en la medida que no afecta situaciones jurídicas definidas. Las meras expectativas de un derecho no configuran un derecho adquirido y la disposición impugnada se refiere en forma exclusiva a una expectativa que puede ser condicionada conforme la voluntad del legislador, sin que ello implique vulneración de la Carta Política o se traduzca en un accionar caprichoso.

2. El Ministerio de la Protección Social solicita a la Corte que declare exequible la norma acusada. Infiere que el único cargo de inconstitucionalidad formulado por la actora se funda en la vulneración de los derechos adquiridos, frente a lo cual estima que las meras expectativas, contrario de lo que sucede con los derechos adquiridos, pueden ser modificadas en forma discrecional por el órgano legislativo. De esta manera, sostiene que quien no ha satisfecho el tiempo de servicios o no ha llegado a la edad prevista en la ley, no

puede alegar la existencia de un derecho adquirido frente a la sola posibilidad de alcanzarla en el futuro.

Asimismo, con fundamento en lo prescrito por el párrafo 2º del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, concluye que el legislador respetó los derechos adquiridos y ejerció su potestad legislativa en relación con las meras expectativas, las cuales no estaba obligado a mantener en el tiempo y podían ser susceptibles de regulación, sin quebrantar precepto constitucional alguno. De ahí que considere infundada la pretensión de la demanda, para que se mantengan las situaciones que no se encuentran amparadas por los derechos adquiridos plenamente garantizados por precepto jurídico bajo examen.

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición impugnada.

En su criterio, es equivocada la afirmación según la cual quienes se encuentran dentro de los supuestos del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100, pero aún no cumplen los requisitos para pensionarse, tienen una situación jurídica consolidada, porque si se trata de una mera expectativa, su modificación por la ley no vulnera el artículo 58 de la Constitución. El régimen de transición puede generar derechos adquiridos pero sólo cuando sus beneficiarios bajo la vigencia de la ley cumplen los requisitos para gozar de la pensión. Cuando ello no ocurre, no existe derecho sino expectativa y ésta puede afectarse por una ley.

En cuanto a la violación del principio de favorabilidad por la derogatoria de la ley que consagró con un régimen especial, estima que el argumento de la actora no tiene ningún respaldo en la Constitución y aceptarlo significaría la petrificación de la legislación laboral, en tanto el legislador, una vez regulada la materia, perdería la competencia para reformarla, modificarla o adicionarla.

Finalmente, respecto del principio de igualdad y no discriminación, manifiesta que todo régimen de transición supone un trato desigual que se justifica por la mayor o menor seriedad de la expectativa del derecho regulado y por ello el hecho de que el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 haya mantenido el régimen de transición a la misma población que gozaba del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1003, no permite conceder la razón a la accionante.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 18 de la Ley 734 de 2003. Considera que los requisitos previstos en el régimen de transición de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, en cuanto a la edad, tiempo de servicios cotizados al entrar en vigencia el sistema y su reforma, como el número de semanas cotizadas, el monto de la pensión y demás requisitos para acceder a la pensión, sólo constituyen expectativas legítimas, en el sentido que es el régimen con el que las personas aspiran a obtener el reconocimiento de la prestación social, pero que el legislador puede reformarlo, en razón a que tiene sobre este asunto una amplia configuración normativa, salvo que la reforma establezca requisitos que sean de tal magnitud que vulneren los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que desconozcan de un solo tajo el derecho a la pensión de vejez, tales como establecer una edad de pensión por encima del promedio de vida de los colombianos, evento en el cual se impondría la declaración de inexecuibilidad de la norma.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Existencia de cosa juzgada constitucional

El artículo 18 de la Ley 797 de 2003 fue declarado inexecutable por esta Corporación en la Sentencia C-1056-03, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

De la revisión del proceso legislativo efectuada por la Corte en esa ocasión para analizar los cargos formulados contra esta norma por vicios de trámite en su formación, se concluyó que el artículo que contenía las modificaciones al régimen de transición no fue votado ni aprobado en las Comisiones Séptimas Permanentes.

Estas son algunas de las consideraciones específicas con base en las cuales la Corte adoptó su decisión:

En la Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Congreso (Gaceta No 616 de 18 de Diciembre de 2002), se introdujo como “artículo nuevo” en el Pliego de Modificaciones, y fue aprobado como tal. Lo mismo ocurrió en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Ha de advertirse que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes de 20 de

Diciembre de 2002 el Coordinador de Ponentes, representante Manuel * Enríquez Rosero, a la pregunta sobre el trámite que se le había dado a este artículo, expreso: “El señor Presidente de las Comisiones Conjuntas ,(...) abrió el debate de la totalidad del articulado y de hecho se refirieron los Honorables representantes a muchos de esos temas, sin embargo, algunos de esos artículos les repito, no fueron aprobados y fueron dejados como constancias. Pero por ejemplo, con respecto al tema de la transición es un tema que ha sido... fue muy debatido en las Comisiones, que solamente se modifique en una parte, se deje el tema de la edad que fue el tema mas controversial, se deja establecido como está en la Ley 100 hasta el 2014, solamente a partir del 2018 aceptando la recomendación de diferentes sectores se propone una modificación que fue aprobada en las comisiones, de llegar a 62 años las mujeres a partir del 2018 y a 65 los hombres.

Pero con respecto al tema de las semanas de cotización y el tema de los aportes, que es el tema urgente, fue modificado con la aprobación en primer debate de tal manera que este tema... estuvo a consideración de las Sesiones Conjuntas, no fue votado, entre otras cosas porque no obstante se presentaron muchos impedimentos y que fueron rechazados por las dos comisiones(...), sin embargo a la hora de la votación, cuando ya se había cerrado el debate, muchos Senadores y Representantes que tenían temor de participar en este artículo concretamente abandonaron el recinto y no quisimos ponerlo a votación para no tener una votación con escaso quórum.”

Queda pues fuera de discusión por la expresa manifestación de ponentes de la Cámara de Representantes, que este artículo no fue votado ni aprobado en las Comisiones Séptimas Permanentes, “para no tener una votación con escaso quórum”, lo que resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional y en cambio, pone de manifiesto la omisión de un deber jurídico de pronunciarse para adoptar una decisión sobre la norma propuesta la cual queda, así, sin aprobación en 2 de los debates exigidos del artículo 157 de la Constitución para convertirse en ley.

Dadas estas circunstancias, la Corte Constitucional resolverá en este proceso estarse a lo resuelto en la providencia antes mencionada.

VI. DECISION

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:

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1056 de 2003, que declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Diario Oficial No. 45.079 del 29 de enero de 2003.