

Sentencia C-045/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Transferencia de cálculo actuarial en materia pensional

Referencia: expediente D-4632

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 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 Pensionales exceptuados y especiales.”

Actor: Jorge Enrique Ibañez Najar

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil cuatro (2004).

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Enrique Ibañez Najar demandó en su totalidad el artículo 21 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 Pensionales exceptuados y especiales.”

Así mismo, se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que remitieran: i) el original o copia de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos completos del trámite que antecedió a la aprobación de la Ley 797 de 2003 y ii) certificación del quorum y desarrollo de las votaciones, señalando el número exacto de votos con que el correspondiente proyecto fue

aprobado en cada una de las comisiones y de las plenarias.

También se ordenó solicitar al Superintendente Bancario que remitiera a esta Corporación i) copias de las Circulares Externas Nos. 088 del 20 de octubre de 1995 y 068 del 28 de agosto de 1996 y ii) un resumen del cálculo actuarial en el que conste el monto del déficit actuarial a favor de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores (CAXDAC) y a cargo de las empresas aportantes.

En la misma providencia, se ordenó comunicar al Presidente del Congreso, al Ministro de Protección Social, al Superintendente Bancario, al Presidente de la Alianza Suma, al Director de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), al Director de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC) y al Director de la Asociación Colombiana de Aviadores Jubilados de CAXDAC (AJUCAX) la iniciación del proceso, para que intervinieran si lo consideran conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45.079 de enero 29 de 2003:

LEY 797

29/01/2003

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.

Artículo 21. Adiciónese el artículo 54 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo.

Parágrafo. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos - ley

1282 y 1283 de 1994, deben transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos, o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el régimen de prima media con prestación definida, tendrán plazo para realizar dicha transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023. El valor a pagar en cada anualidad se calculará de tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.

Los valores que se deben transferir de conformidad con el inciso anterior incluyen además de las transferencias futuras todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido transferidas y los intereses que sobre ellas se hayan causado.

Son ineficaces, sin necesidad de declaración judicial, las estipulaciones que formen parte de cualquier acto o acuerdo y que tengan por objeto o finalidad establecer pasos o condiciones diferentes a las consagradas en el siguiente artículo.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que considera infringidas
2. Fundamentos de la demanda

Los cargos propuestos contra la disposición atienden aspectos formales y materiales.

2.1. En relación con los vicios formales en su expedición, el accionante sostiene que el artículo 21 demandado desconoció el requisito previsto en el artículo 157 Superior para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República, el cual hace referencia a su aprobación en la comisión permanente de cada cámara. Advierte que el texto definitivo del Proyecto de Ley No. 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara que fue aprobado en primer debate en las comisiones séptimas de las dos cámaras legislativas, publicado en las Gacetas del Congreso No. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, no contenía el actual artículo 21 – que para la enumeración de entonces correspondía al artículo 22-. Así mismo, resalta que en las Gacetas referidas se evidencia que las Mesas Directivas dejaron constancia de que el artículo 22 no fue discutido y aprobado por las comisiones, debido a que sería discutido en segundo debate ante las Plenarias. Junto con la ponencia para segundo debate, el entonces artículo 22 fue propuesto como nuevo, siendo aprobado como parte del texto que posteriormente fue sancionado por el Presidente de la República.

Teniendo en consideración la anterior irregularidad en el trámite legislativo del artículo 21 de la Ley 797 de 2003, considera el demandante que esta Corporación debe declararlo inexecutable por vicios de procedimiento en su formación.

2.2. El actor sustenta los demás cargos propuestos a partir de los efectos que en su criterio tiene el artículo demandado. A su juicio, la aplicación de la disposición controvertida prácticamente extingue las obligaciones a cargo de las empresas aéreas del sector privado que deben realizar los aportes pensionales de sus empleados a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC).

Partiendo de la premisa anterior, el actor señala la manera como se vulneran los artículos constitucionales:

2.2.1. En primer lugar, considera que el artículo demandado vulnera el inciso 5º del artículo 48 Superior, el cual prohíbe utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella. A su juicio, el legislador extinguió las obligaciones prestacionales a cargo de las empresas privadas de aviación, que constituían las acreencias de CAXDAC como institución de la seguridad social, lo cual implica modificar la destinación de unos aportes de la seguridad social.

2.2.2. En segundo lugar, estima que el artículo demandado desconoce el inciso 6º del artículo 148 de la Constitución, en el cual se ordena al legislador que defina los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo. Para el accionante, la medida legislativa impide que los recursos aportados estén disponibles en el fondo común, conservando su poder adquisitivo conforme lo ordena la Constitución.

2.2.3. En tercer lugar, señala que la disposición controvertida vulnera el derecho de todas las personas a la seguridad social, protegido por el artículo 48 Superior. El demandante advierte que el retraso en transferir el valor del cálculo actuarial, significará que CAXDAC carecerá de recursos para pagar las pensiones de sus afiliados, amenazando la protección en seguridad social de los aviadores civiles que oportunamente cotizaron para recibir su mesada pensional.

2.2.4. En cuarto lugar, sostiene que la norma demandada desconoce la prohibición constitucional de afectar los derechos adquiridos conforme a las leyes, establecida en el

artículo 58 de la Constitución. A través de diferentes acuerdos conciliatorios suscritos en los años 1999 y 2000, CAXDAC y las empresas de aviación privadas Avianca, Sam, Aces, Apsa y Helitaxi (hoy Vertical de Aviación), habían acordado fórmulas para que las aerolíneas pagaran los valores e intereses de las transferencias adeudadas. Sin embargo, estos derechos adquiridos en favor de CAXDAC, fueron desconocidos por el legislador al adoptar la medida controvertida.

2.2.5. En quinto lugar, aduce la vulneración del inciso 3º del artículo 154 Superior puesto que, a pesar de que establece a favor de unas empresas la exención de una contribución parafiscal, el artículo 21 de la Ley 797 de 2003 no tuvo iniciativa gubernamental. En la demanda se advierte que el contenido del artículo demandado no hacía parte del proyecto de ley presentado por los Ministros de Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social, sino que fue introducido para primer debate por los ponentes del proyecto de ley.

2.2.6. Finalmente, considera el actor que el artículo demandado desconoce la prohibición constitucional de decretar auxilios a favor de empresas privadas, contenida en los artículos 136 numeral 4º y 355 Superiores. A su juicio, la disposición por parte del legislador de los activos de origen público y parafiscal pertenecientes a CAXDAC como institución de la seguridad social, constituye un auxilio para beneficiar a las empresas privadas de aviación.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante apoderado especial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

En términos generales, el interviniente señaló que el legislador no extinguió las obligaciones pensionales a cargo de las empresas de aviación, sino que amplió hasta el año 2023 el plazo para la transferencia del valor del cálculo actuarial a la entidad administradora de pensiones. Como quiera que la misma norma demandada señala que la transferencia deberá calcularse de tal manera que permita atender el valor anual de las mesadas pensionales en cada vigencia fiscal, las reservas pensionales de CAXDAC no se verán afectadas como sostiene el

accionante. Adicionó a lo anterior, que el legislador ejerce la potestad soberana para la configuración del sistema de seguridad social, incluyendo la determinación de nuevos plazos para el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores.

2. Intervención de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-

En representación de la Asociación Colombina de Aviadores Civiles -ACDAC-, su Presidente y Representante Legal intervino en el proceso de constitucionalidad, esgrimiendo las razones por las cuales considera que el artículo 21 de la Ley 797 de 2003 debe ser declarado inexecutable.

Además de coadyuvar los argumentos expuestos por el demandante, el interviniente señaló que el plazo establecido en la disposición demandada, para que las empresas de aviación transfieran el valor del cálculo actuarial correspondiente a las pensiones de los aviadores civiles, es exagerado y amenaza con vulnerar los derechos fundamentales a la vida, igualdad, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio y debido proceso, así como los derechos a la seguridad social, salud, de los afiliados a la asociación que representa. En efecto, manifestó que la falta de disponibilidad de los aportes adeudados atenta contra la estabilidad económica del fondo, afectando los recursos destinados para el pago de las mesadas pensionales de sus afiliados jubilados y por jubilarse, vulnerando sus derechos a la vida y al trabajo. Así mismo, argumentó que la prerrogativa legislativa prevista para las empresas morosas, premia el incumplimiento de sus deberes, desequilibra la libre competencia entre las empresas que prestan el servicio de aviación y resulta inequitativa frente aquellas que cumplieron con su deber de transferir oportunamente el valor de los aportes pensionales de sus empleados.

3. Intervención de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC -CAXDAC-

El Vicepresidente Jurídico de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC -CAXDAC- intervino en el presente proceso, sustentando la inexecutable de la norma demandada, reiterando los argumentos de contenido formal y material planteados en la acción de inconstitucionalidad.

4. Intervención del ciudadano Libardo Rodriguez

El ciudadano Libardo Rodríguez intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada. De manera preliminar, el interviniente desvirtuó la premisa sobre la cual el demandante formuló sus cargos, haciendo énfasis en la diferencia conceptual que implica que el legislador modifique el plazo para el pago de una obligación y extinga la misma. En relación con el contenido del artículo demandado, concluyó que la norma no disolvió ni terminó el vínculo obligatorio que existe entre las empresas de aviación privadas a las que se refieren los Decretos Ley 1282 y 1283 de 1994 – como deudoras- y CAXDAC – como acreedora -, sino que “en vez de hacer la transferencia en pagos anuales hasta el año 2005, la debe hacer anualmente hasta el año 2023, subsistiendo la obligación de transferir el valor de dicho del (sic) cálculo actuarial, con todas las sumas que a la fecha de expedición de la ley no se hubieran transferido y los intereses causados.” Por consiguiente, y como quiera que, en su criterio, la apreciación del demandante es errada en cuanto que el legislador no extinguió las acreencias a favor de CAXDAC, el interviniente estima que quedan desvirtuados por infundados cada uno de los cargos formulados en la demanda.

En cuanto a los cargos por vicios formales, el interviniente consideró que la disposición acusada fue avalada por el Gobierno durante el trámite legislativo y en el momento de ser sancionada la Ley 797 de 2003 por el Presidente de la República, por lo cual se ajusta a la condición constitucional de haber sido de iniciativa gubernamental. Así mismo, resaltó la facultad que le asiste a las plenarias de realizar adiciones a los proyectos de ley, sin que éstas deban ser aprobada en primer debate, como sostiene el accionante.

En definitiva, el ciudadano solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

5. Intervención de los ciudadanos Enrique Alvarez Posada y Clara Inés Gómez Ríos

En general, en su intervención los ciudadanos Enrique Alvarez Posada y Clara Inés Gómez Ríos exponen los mismos argumentos sostenidos por los intervinientes que consideran exequible la norma demandada, y que han sido reseñados up supra. De su escrito se resaltan los escenarios de amortización y pago del déficit actuarial a CAXDAC¹ que incluyen para sustentar su defensa de constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 797 de 2003 y controvertir los cargos de fondo planteados por el accionante.

6. Intervención del accionante

El 16 de septiembre de 2003, el accionante Jorge Enrique Ibañez Najar presentó un memorial en el que controvierte algunas de las consideraciones expuestas por los ciudadanos y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las intervenciones, y por el Procurador General de la Nación en el concepto rendido ante esta Corporación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 3242 recibido el 5 de septiembre de 2003, hizo a esta Corporación varias solicitudes subsidiarias.

En primer lugar, advirtió que el cargo de inconstitucionalidad por vicios formales, referente a no haber sido aprobada la norma acusada en primer debate por las comisiones de cada cámara, fue también invocado en la acción de inconstitucionalidad correspondiente al expediente D-4500. Por consiguiente, solicitó atenerse al fenómeno de la cosa juzgada que frente a este cargo operará con la sentencia que se profiera.

En segundo lugar, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud sustancial de la demanda. Para el Ministerio Público, la demanda de inconstitucionalidad carece de cargos en el sentido en que los mismos han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional a partir de lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991, puesto que el demandante se limitó a establecer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales infringidas, sin determinar frente a cada una las razones que generan la infracción constitucional. En este mismo sentido, y con fundamento en la sentencia C-1052 de 2001, sostuvo que los cargos carecen de certeza, debido a que se estructuran a partir de una errada apreciación del contenido de la norma demandada.

Al respecto señaló que “se colige que fue un propósito claro del legislador no extinguir las obligaciones que pesan a cargo del sector privado y a favor de CAXDAC, toda vez que ni en forma expresa o tácita así lo dispuso; además, mantuvo la vigencia de las acreencias, sí amplió el plazo para cumplir con la transferencia en pagos anuales de forma lineal hasta el año 2023, cuya condiciones y cuantías de pago son definidas en el mismo texto legal, al igual

que las deudas pendientes de cancelación que no han sido transferidas.”

Por consiguiente, consideró que el contenido de la disposición demandada no implica la extinción de las obligaciones parafiscales a favor de CAXDAC, y que solo una errada apreciación de la misma permitiría afirmar que la destinación de estos recursos haya sido modificada hacia fines diferentes al de la seguridad social, que haya desconocido derechos adquiridos con arreglo a las leyes, y haya decretado auxilios a favor de empresas privadas.

A pesar de lo anterior, y para el evento en que la Corte decida pronunciarse de fondo por considerar acertada la formulación de los cargos, el Ministerio Público solicitó que se declare exequible la norma demandada, advirtiendo que la misma disposición dispuso que “el valor a pagar en cada anualidad se calculará del tal forma que permita atender las mesadas pensionales corrientes para cada vigencia fiscal.” Por esta razón, las empresas privadas conservan la obligación de transferir anualmente el valor actuarial que le permita a CAXDAC realizar el pago de las pensiones a su cargo, sin que exista justificación para afirmar que el legislador extinguió la obligación de las empresas privadas de aviación de pagar el pasivo pensional, que estableció una exención tributaria o decretó un auxilio en su favor, como se sostiene en los cargos planteados por el demandante.

En definitiva, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir el fondo del asunto o, en su defecto, declarar exequible el artículo 21 de la Ley 797 de 2003.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Cosa juzgada constitucional

Estando en curso el presente proceso de inconstitucionalidad, la Corte, mediante Sentencia C-1056 de 2003, decidió: “ (...) Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 797 de 2003. (...) ”. Por consiguiente, respecto de la disposición demandada en este proceso existe

cosa juzgada constitucional y la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1056 de 2003.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, 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 INEXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 797 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 A su memorial, los intervinientes anexan el documento denominado “Proyección de la aplicación del artículo 21 de la ley 797 de 2003”, que contiene cuatro ejemplos en los que se simulan diferentes escenarios sobre las transferencias de dineros a CAXDAC.