Sentencia C-076/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de transición en pensiones

Referencia: expediente D-4752

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 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: Gustavo Serrano García

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., tres (3) de febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de 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 Gustavo Serrano García demandó el artículo 18 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.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

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.

El Congreso de Colombia

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.

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 IS S.

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".

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, por ser violatorio de los artículos 58 y 53 de la Constitución Política.

Estima el demandante que esta disposición viola el artículo 58 de la Constitución en tanto que viola los derechos adquiridos de las personas que al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993 tenían 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, y ya tenían derecho al régimen de transición que contemplaba la ley 100.

Explica que la norma acusada modificó el régimen de transición que establecía el artículo 36 de la Ley 100, en tanto que la ley 797 consagra un régimen de transición que elimina la posibilidad de que las personas que hayan cumplido los requisitos de edad o tiempo de cotización puedan guiarse por la ley 100 en lo que a "tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y monto de la pensión de vejez se refiere." Así, con la nueva ley tales

condiciones deben ceñirse a lo dispuesto en la ley 797 de 2003.

A su juicio, quienes cumplieron los requisitos de edad (35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres) o de tiempo de servicios (15 o más años de servicios cotizados) al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993, adquirieron el derecho al régimen de transición mencionado, el cual está protegido por el artículo 58 constitucional. Por tanto, este régimen no puede ser desconocido o vulnerado por leyes posteriores, como sucedió en el presente caso, en donde la ley 797 de 2003 modificó las condiciones de pensión de estas personas.

Con ello también se está violando lo establecido en la Sentencia T-1044 de 2001, donde esta Corte señaló: "Respeto a los regímenes de transición. Los regímenes de transición son para quienes el legislador o el constituyente expresamente lo indiquen y deben ser respetados", respeto que no se logró al modificar el régimen de transición de estas personas.

Considera además que, esta disposición es violatoria del artículo 53 de la Constitución, en tanto que viola los derechos de los trabajadores y el principio de la condición más beneficiosa.

Cita al tratadista Alonso García quien señala que "el principio de la condición más beneficiosa supone la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida y la cual queda respetada precisamente en función del juego que presta la aplicación de la norma más favorable, sentido preferencial que obra, en general, en las relaciones contrapuestas".

En ese sentido, si "los afiliados al Sistema General de Pensiones, que al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993 tenían 35 o más años de edad si son mujeres o 40 a más años de edad si son hombres o 15 o más años de servicios cotizados y cumplieron entre el momento mencionado y el momento anterior a la entrada en vigencia de la ley 797 de 2003 los requisitos para pensionarse, pueden hacerlo con la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez; a los demás afiliados que reunían al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993 esos mismos requisitos cronológicos solo se les aplicará la legislación anterior en lo referente a la edad", con lo cual la norma se hace inconstitucional pues se está violando el principio de la condición más beneficiosa para quienes han cumplido los requisitos que establecía la ley 100 para acceder el régimen de transición, pero aún no se han pensionado.

Por lo anterior, solicita se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada y, en consecuencia, que no se elimine en el inciso 2 del artículo 36 de la ley 100 de 1993 "el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez" para las personas que al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993 tenían 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Protección Social

Jorge Angarita Rodríguez, en representación del Ministerio de Protección Social, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las siguientes consideraciones:

Argumenta que de acuerdo con el artículo 48 Constitucional y como lo ha señalado esta Corte (sentencia C-126 de 1995), el legislador tiene la facultad para establecer las condiciones y requisitos que deben cumplir las personas para acceder al beneficio pensional, sin otra limitación que la propia Constitución. De este modo, el legislador tiene libertad para decidir sobre aspectos de índole técnica y financiera en materia de seguridad social, como en efecto lo hizo a través de la norma demandada. Así, cuando la norma señala que los requisitos y condiciones diferentes al de la edad que se exigirán para el reconocimiento del derecho a la pensión serán los consagrados en la ley vigente al momento de cumplirse esos requisitos, el legislador solo está cumpliendo una facultad constitucional.

Además, esta Corte ya se ha pronunciado (C-265/94 y C-445/95) señalando que en estos casos la inexequibilidad solo procede por inconstitucionalidad manifiesta. Ella no se observa en el presente caso, pues, como se señaló en la exposición de motivos de la ley 797 de 2003, existe la necesidad de ajustar las condiciones del sistema para dotarlo de equilibrio financiero, de forma que el derecho pensional pueda ser posible para todas las personas y no solo para un grupo de ellos.

Por otra parte, expone que, el derecho a la pensión sólo se adquiere cuando la persona cumple con las condiciones establecidas en la ley. Antes de ese momento, la persona solo tiene una “mera expectativa”, la cual puede ser protegida por voluntad del legislador, o podría no serlo si las condiciones así lo aconsejan. En ese sentido, si el beneficiario del régimen de transición no ha cumplido con anterioridad a la vigencia de la Ley 797 de 2003 con los requisitos establecidos para acceder a la pensión, carece de derecho para reclamar, pues sólo cuenta con la posibilidad de adquirirlo. Ello no implica una violación constitucional, pues se trata de meras expectativas que pueden ser modificadas en cualquier tiempo.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, por cuanto se ajusta en todos sus aspectos al orden constitucional. Manifiesta que, como bien lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, lo que es materia de protección constitucional son las situaciones jurídicas definidas y no aquéllas que tan solo configuran meras expectativas. En el presente caso, la norma demandada afecta una expectativa, que “puede ser condicionada conforme a la voluntad del legislador, sin que ello de forma alguna implique una vulneración a la Norma Superior”.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Luego de advertir que la acción no se dirige exactamente contra la totalidad del artículo demandado sino contra los efectos jurídicos que resultan del inciso primero, argumenta que con esta disposición el legislador simplemente modificó a futuro las condiciones para acceder a la pensión de un grupo de personas. En concordancia, las personas que ya hubieren consolidado su situación de acuerdo con normas previas, tienen garantizada su

pensión conforme a lo establecido en el Art. 58 de la Constitución; pero, respecto de las personas que no hayan consolidado efectivamente su derecho, el legislador puede modificar las condiciones de la pensión (como tiempo de servicios, semanas de cotización o monto de la pensión) con el único límite que establece la Constitución, pues los regímenes de transición son simples expectativas y no derechos adquiridos como lo establece la jurisprudencia Constitucional (Sentencias C-168/95 y C- 595/97).

Además, la disposición demandada tampoco resulta caprichosa o irrazonable. La realidad económica pone en riesgo la estabilidad del Sistema, la posibilidad de ampliar su cobertura y la de garantizar la efectividad del derecho a la seguridad social, por cuanto el pasivo pensional a cargo de la Nación era muy alto antes de la reforma. Esta implicó un ahorro de más del 47% del PIB, lo cual evidencia su importancia para la viabilidad fiscal del sistema. A su juicio, "uno de los fines del Estado es tratar de asegurar a todos y no a unos pocos la eficacia de sus derechos. Lo cual implica que en casos como el que se analiza donde los recursos son limitados y la situación fiscal de la Nación es precaria, el legislador debe adoptar las medidas adecuadas para que se pueda asegurar a todos por lo menos un mínimo que satisfaga su derecho fundamental. Si mantener ventajas para algunos sobre otros impide disponer de los recursos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos de todos, el legislador no tiene otro camino que limitar dichas ventajas, para así asegurar la efectividad de los derechos", lo cual es también coherente con el principio de prevalencia del interés general.

Finalmente, sostiene que en este caso no es aplicable el principio de la condición más beneficiosa, pues éste supone la existencia de un conflicto real o potencial entre diversas fuentes formales de derecho o entre diversas interpretaciones posibles de una misma disposición.

4. Memorial de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social. Copia del estudio sobre aspectos sociales, macroeconómicos, fiscales y jurídicos relacionados con el régimen de pensiones de la Ley 797 de 2003.

Con posterioridad al vencimiento del término legal para intervenir, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social dirigieron un escrito a la Corte con el cual pretenden complementar los argumentos expuestos en su momento al defender la norma acusada y que incluye el análisis de los aspectos sociales, macroeconómicos, fiscales y jurídicos relacionados con el régimen de pensiones de la Ley 797 de 2003.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 18 de 797 de 2003.

Luego de hacer un análisis sobre la vigencia y aplicación de los regímenes de transición establecidos en los artículos 36 de la Ley 100 de 1993 y 18 de la Ley 797 de 2003, la Vista Fiscal estima que la nueva ley no rige completamente para quienes ya estaban protegidos por el régimen de transición de la Ley 100, pues el requisito de edad y tiempo de servicios cotizados son los establecidos en la Ley 100. A ellos solamente se les aplicaría lo relativo al monto de la pensión de vejez, y ello es posible por cuanto el legislador tiene la facultad de

variar las condiciones para acceder a la pensión de vejez.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencias C-789 de 2002 y T-235 de 2002), el régimen de transición no es un derecho adquirido. Tan solo constituye una expectativa legítima de una persona para acceder a la pensión con los requisitos previstos en él, sin que ello signifique que el legislador renuncia a modificar las condiciones para acceder a este derecho, puesto que goza de una amplia configuración normativa, que no lo obliga a mantener indefinidamente en el tiempo las expectativas de las personas conforme a una ley vigente en un momento dado. Esta libertad en la potestad legislativa solo está limitada por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Así, en el caso de que se estableciera una edad de pensión por encima de la expectativa de vida de los colombianos podría declararse su inconstitucionalidad. Sin embargo, no es este el caso de la norma demandada. La garantía de inmutabilidad de los derechos adquiridos, establecida en el Artículo 58 de la Constitución, solo protege a quienes cumplieron completamente los requisitos para acceder a un derecho y requieren únicamente de su reconocimiento. Esta garantía no se aplica a quienes solo tienen una expectativa, como sucede con la norma demandada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Cosa juzgada

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1056 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 797 de 20031. En consecuencia, respecto de la disposición acusada no hay lugar a pronunciarse nuevamente por presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Así las cosas, en esta oportunidad la Corte se estará a lo ya resuelto en la mencionada sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, 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, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

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 En relación con la decisión adoptada sobre este artículo salvaron el voto los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett.