

Sentencia C-1057/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Facultades extraordinarias para reformar régimen pensional

Referencia: expediente D-4613

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 17 y 18 de la Ley 797 de 2003.

Demandantes: Armando E. Arias Pulido y otros

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003).

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 Armando E. Arias Pulido y otros, demandaron parcialmente los artículos 17 y 18 de la Ley 797 de 2003.

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 17. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

1. Expedir normas con fuerza de ley para reformar el régimen pensional del Presidente de la República.

En desarrollo de estas facultades, se autoriza al Presidente de la República para modificar el Ingreso Base de Cotización, la tasa de cotización, el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de vejez, la edad para acceder a la pensión de vejez, el número de semanas de cotización, el régimen de transición, las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las personas que pueden acceder a la sustitución pensional y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.

3. Expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

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:

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.”

(Se subraya lo demandado.)

III. LA DEMANDA

Los demandantes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los apartes demandados de los artículos 17 y 18 de la Ley 797 de 2003, por ser violatorios del preámbulo y de los artículos 25, 53 y 150 numeral 19 de la Constitución Política.

1. Cargos contra el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003

A juicio de los demandantes, “no teniendo el Congreso la facultad de modificar el régimen de transición en lo que respecta a las condiciones en las cuales aspiran a pensionarse aquellas personas que accedieron a tal régimen con el requisito de haber cumplido 15 años de servicios cotizados, jurídicamente no es válido que delegue esta facultad en el Ejecutivo, porque tal facultad no existe.” Basado en la sentencia C-789 de 2002, en la cual esta Corte señaló que “resulta contrario al principio de proporcionalidad y violatorio del reconocimiento constitucional del trabajo, que quienes han cumplido con el 75% o más del tiempo necesario para acceder a la pensión a la entrada en vigencia del sistema de pensiones, terminen perdiendo las condiciones en las que aspiraban a recibir su pensión”, los actores estiman que al asignar facultades extraordinarias al Ejecutivo para modificar el régimen de transición “el Congreso se extralimitó en sus funciones y utilizando el artículo 150 de la Constitución para delegar una facultad inexistente, desconoció el amparo que la Constitución brinda a las prerrogativas emanadas del derecho fundamental del trabajo, violando las normas constitucionales enunciadas arriba y colocando en la misma situación al Presidente de la República.”

2. Cargos contra apartes del artículo 18 de la Ley 797 de 2003

a. En cuanto a la inconstitucionalidad de la oración “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”, contenida en el inciso 1 del artículo 18, los demandantes aducen que “mediante la simple suscripción de una Ley (creada supuestamente con el noble propósito de controlar la carga pensional que agobia las finanzas de la Nación), les fueron violadas a las personas sus “expectativas legítimas” (relacionadas con las condiciones en las cuales podrían llegar a pensionarse) que la Constitución les había asignado. Tal Ley (797 de 2003) choca contra la norma superior (la Constitución), en la medida que modifica prerrogativas derivadas de un derecho tutelado por la Constitución: el derecho al trabajo.”

Considera que el artículo 25 de la Constitución define el trabajo como un derecho y una obligación social, bajo especial protección del Estado, por lo que “las prerrogativas que de tal derecho se deriven a favor de las personas, gozan de fuero constitucional y sus reformas escapan a la competencia del Legislador.” “Las “expectativas legítimas”, se relacionan directamente con el derecho al trabajo y se generan en aquellas personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones hubiesen cotizado quince (15) años de servicios. Tal requisito permitió a estas personas acceder al Régimen de Transición (artículo 36 Ley 100 de 1993), una vez en el cual gozaban de la prerrogativa de pensionarse en las condiciones de tiempos de servicios, edad y monto de la pensión, consagradas en el régimen anterior, lógicamente favorables al trabajador, en comparación con los impuestos por la Ley 100 de 1993. Tales expectativas por ser derivadas directamente de un derecho fundamental amparado constitucionalmente, gozan de fuero constitucional y no pueden ser reformadas por el Legislador.”

Los demandantes apoyan su cargo en la sentencia de esta Corporación C-789 de 2002, en la cual se afirma que “las personas que hubieran cotizado durante 15 años o mas al entrar en vigencia el sistema general de pensiones y se encuentren en el régimen de prima media con prestación definida, tendrán derecho a que se les aplique las condiciones de tiempos de servicios, edad y monto de la pensión, consagrados en el régimen anterior”.

b. Sobre la fecha establecida en el artículo 18 incisos 2 y 3 como parámetro temporal para cumplir el requisito de 15 años necesario para pensionarse conforme al régimen anterior, es decir, el 1 de abril de 1994, los demandantes señalan su inconstitucionalidad parcial. Afirman que tal fecha no es la fecha única de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, con lo cual se está negando el acceso al régimen de transición a las personas que cumplieron con el requisito de 15 años entre dicha fecha y la fecha de entrada en vigencia del Sistema en sus correspondientes departamentos, distritos o municipios. Consideran necesario distinguir entre la vigencia del Sistema y la de la Ley, pues si bien tanto la Ley 100 como el sistema General de Pensiones a nivel nacional entraron en vigencia el 1 de abril de 1994, el Sistema de Pensiones a nivel territorial entró en vigencia en la medida en que gobernadores y alcaldes lo fueron determinando sin excederse del 30 de junio de 1995, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 100 de 1993. Específicamente, en el caso de Bogotá, la vigencia del Sistema General de Pensiones se inició el 30 de junio de 1995 y hasta esta fecha se permitió el plazo máximo para que los servidores públicos cumplieran el requisito de los 15 años para

acceder al régimen de transición. En consecuencia, en su concepto, “al negársele el acceso al régimen de transición, se les están desconociendo sus expectativas legítimas a pensionarse en las condiciones del régimen anterior a la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, se están violando las normas constitucionales enunciadas anteriormente.”

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Jorge Angarita actuando como apoderado de Claudia Wilches, jefa de la oficina asesora jurídica del Ministerio de Protección Social, intervino para defender la constitucionalidad de las normas demandadas argumentado que el Congreso al otorgar tales facultades especiales al Ejecutivo se sujetó estrictamente al artículo 150 numerales 1 y 10 de la Constitución, y que además las facultades se refieren sólo a la reforma del régimen pensional del Presidente y no el régimen general de pensiones.

Señala además que con base en la jurisprudencia constitucional (sentencia C-168/95, C-789/2002, C-147/93) el régimen de transición no genera derechos adquiridos sino meras expectativas, de forma que la modificación de las solas expectativas pensionales se justifican con el fin de asegurar la vigencia y mantenimiento del sistema pensional, tal como se señala en la exposición de motivos del proyecto de la demandada ley, lo cual es una finalidad social y acorde con el principio de solidaridad. Afirma además, que aunque la ley entró en vigencia el 23 de diciembre de 1993, la vigencia materia del sistema pensional inició el 1 de abril de 1994 para el sector nacional y para el territorial se fijó como fecha máxima hasta el 30 de junio de 1995. No obstante, en cuanto al acceso al régimen de transición considera que la nueva regulación “no dejó por fuera al grupo de personas contempladas en el régimen de transición, ya que su finalidad fue la de excluir de la prohibición de aplicar este régimen, a quienes a la fecha de vigencia del sistema, es decir a partir del 1 de abril de 1994, tuvieron 15 años o más de servicios cotizados.” (resaltado original)

2. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Respecto del artículo 18 acusado señala que no puede admitirse el argumento del demandante sobre las “expectativas legítimas” pues ello llevaría a la petrificación e irreversibilidad del derecho laboral, si se concibiera que el Congreso no puede reformar la

normatividad sobre seguridad social. No puede aceptarse la tesis de la demanda según la cual con base en la sentencia C-789 de 2000 las personas que hubieren cotizado durante quince años tienen derecho a que se les aplique el régimen anterior, pues en ese caso se analizaba la pérdida del régimen de transición por un acto voluntario del afiliado y no por una ley posterior como lo es el presente caso. Sobre la fecha de entrada en vigencia del sistema, afirma que es el 1 de abril de 1994 y que las excepciones de los empleados públicos territoriales debe considerarse en cada caso particular.

3. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Ana Lucía Gutiérrez como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, defendió la constitucionalidad de las normas acusadas argumentando que quienes no han cumplido los requisitos necesarios para la pensión no tienen un derecho adquirido sino una mera expectativa que no es protegida por la Constitución, según sentencias C-529 de 1994 y C-126 de 1995. Esta norma no desconoce derechos adquiridos, pues no modifica las situaciones que ya se hayan consolidado bajo una legislación preexistente. Así mismo señala que el Congreso es competente para modificar el régimen pensional pues lo contrario implicaría perpetuar la normatividad pensional.

4. INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

El Instituto de Seguros Sociales, a través de su Secretaria General, intervino para solicitar la constitucionalidad de las normas demandadas. Sobre el argumento del demandante relativo a las “expectativas legítimas”, señala que no es cierto que las normas en que se basan estas expectativas no puedan ser reformadas, pues lo que le está vedado reformar al Congreso son los derechos adquiridos, y, además, porque si bien la Constitución establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio “no lo elevó al rango de derecho fundamental”. Por otra parte, considera que la seguridad social bien puede ser regulada a través de leyes ordinarias y, por tanto, tal facultad puede delegarse de acuerdo al artículo 150 numeral 10. En este sentido, estas disposiciones cumplen con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en tanto que lo que se procura es la permanencia y viabilidad del sistema en el futuro, lo cual conlleva a la exigencia de una mayor número de semanas, mayores contribuciones, postergar la edad y disminuir la cuantía de las prestaciones, para ello, realiza un estudio con base en tablas de vida probable, la tasa de

reemplazo o Ingreso Base de Liquidación IBL, entre otros.

Respecto de la entrada en vigencia del sistema, señala que la Corte debe declararse inhibida para fallar por ausencia sustantiva de cargos, pero que de no considerarse así, deberá declarar la constitucionalidad de la norma en tanto que no le es permitido pronunciarse sobre la interpretación vinculante de una norma legal, o subsidiariamente, declarar la constitucionalidad condicionada de la norma bajo el entendido de que la fecha señalada en el artículo 28 de la ley 797 de 2003 se aplica a los trabajadores del sector privado y los servidores públicos del orden nacional, y que a los servidores públicos del orden territorial les corresponde una fecha distinta determinada al momento en el cual comenzó a regir para ellos el sistema general de pensiones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas. Los siguientes son las razones que expone el concepto fiscal para sustentar la constitucionalidad de las normas.

1. Señala que el legislador tiene facultades para reformar los regímenes pensionales contenidos en la Ley, y que también puede delegarlas al ejecutivo de conformidad con lo señalado en el numeral 10 del artículo 150 constitucional. Ello porque el derecho de pensiones no hace parte de las materias excluidas por este mismo artículo, es decir, no es un código, ni una ley estatutaria, no tiene el trámite de una ley orgánica, y tampoco se trata de un impuesto ni de una ley marco.

Sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 17 acusado por vulnerar el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución –en tanto que el Congreso no fijó las normas generales y los criterios y objetivos a los que el ejecutivo debía sujetarse–, el concepto fiscal observa “que el artículo 17 demandado no es inconstitucional, en la medida en que el numeral 10 del artículo 150 Superior, exige que el Congreso al facultar al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, debe señalarle las materias precisas sobre las cuales el Gobierno va a ejercer tales facultades, y en el caso que no ocupa la materia la ha establecido plenamente (...).” Aduce además que “en donde el Congreso debe señalar los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional, es en aquellos casos en donde con fundamento en la Ley marco va a hacer uso de las facultades previstas en cada uno de los literales previstos en el

numeral 19 del artículo 150 constitucional, que no es el caso del cual no ocupamos, porque no se trata de una ley marco, sino de entrar a regular ciertas materias sobre el tema de pensiones.

2. En concepto del Jefe del Ministerio Público, al igual que con la Ley 100 de 1993, la ley 797 de 2003 se aplica en su integridad a unas personas y parcialmente a quienes reúnen los requisitos del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. A estos últimos se les aplica los requisitos de edad, tiempo de servicios y número de semanas cotizadas previstas en la Ley 100 de 1993, pero los requisitos para acceder a la pensión de vejez y el monto de la misma son los que fija la nueva ley. Así, este régimen de transición no constituye un derecho adquirido, sino apenas una expectativa legítima que no implica retirar al legislador la facultad que tiene de variar las condiciones y requisitos para obtener el reconocimiento de una pensión, según sentencia C-613 de 1996.

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. Los problemas jurídicos que se plantean

El actor considera que el numeral 1 del artículo 17 de la ley demandada es contrario a la Constitución porque al no tener el Congreso de la República la facultad de modificar el régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 no podía otorgar al Ejecutivo la facultad extraordinaria de modificar tal régimen. Por otra parte, estima que el artículo 18 de la ley demandada es inconstitucional porque el legislador no podía burlar las “expectativas legítimas” de las personas sujetas al régimen de transición de la Ley 100 de 1993, expectativas directamente derivadas del artículo 25 de la Constitución sobre el derecho al trabajo.

Previo al análisis de las cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar si los demandantes formulan cargos debidamente fundamentados contra las normas acusadas, según los criterios fijados por esta Corporación, para establecer si es procedente

pronunciarse de fondo en relación con la presente demanda.

3. Cosa juzgada constitucional

Mediante sentencia C-1056 de 2003 esta Corporación declaró la inexecutable del numeral 1 del artículo 17 y el artículo 18 de la Ley 797 de 2003. En consecuencia, en relación a las normas demandadas en el presente proceso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo cual la Corte procede a estarse a lo resuelto en la mencionada providencia.

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, la cual declaró inexecutable el numeral 1 del artículo 17 y el 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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)