

Sentencia C-215/21

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática

(...) este programa de asistencia social a la vejez se encuentra (i) dentro de la temática que regula el Título VI de la Ley 1328 de 2009, sobre el “Régimen Financiero de los Fondos de Pensión Obligatoria y Cesantía”, relativa a aspectos propios de la seguridad social y del sistema financiero; y (ii) corresponde a un desarrollo de la materia general de la Ley 1328 de 2009 y del proyecto de ley que le dio fruto, ya que corresponde a “Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150”, en los términos del artículo 335 de la Constitución y que responde de manera precisa al título de la referida ley. En consecuencia, para la Sala, el artículo demandado se vincula de manera objetiva y razonable con la materia tratada en la Ley 1328 de 2009, y, por lo tanto, no desconoce el principio de unidad de materia prescrito en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios para la formulación de un cargo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Exigencias argumentativas

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de progresividad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Instrumento de racionalización y tecnificación del proceso legislativo/UNIDAD DE MATERIA-Garantiza la transparencia y coherencia del proceso legislativo

De esta manera, los arts. 158 y 169 de la Constitución incorporan un instrumento de transparencia, racionalidad y tecnificación de la actividad legislativa que se materializa en la coherencia interna de las leyes, de manera tal que sus disposiciones estén directamente relacionadas con un mismo núcleo temático y sean fruto de la deliberación pública. Este instrumento garantiza una deliberación democrática, informada y transparente, que pretendidamente busca repercutir en cuerpos normativos coherentes y armónicos, que garanticen su eficacia. El ámbito de transparencia de esta exigencia constitucional tiende a evitar que durante cualquier etapa del procedimiento legislativo se les dé trámite a disposiciones respecto de las cuales no se observa una conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo y se profieran normas sobre las cuales no se ha surtido el debate democrático del cual debe nacer toda disposición como manifestación de la voluntad plural. Por su parte, la perspectiva de la racionalización de los procesos legislativos de cara a la exigencia de coherencia material tiene como finalidad que los debates que se surtan en el Congreso de la República, como foro natural de representación democrática, se concentren en materias que hayan sido objeto de un proceso deliberativo propio de la reflexión y análisis democrático. Sin duda, la dispersión, la incongruencia y la incoherencia temática constituyen un obstáculo a este objetivo, motivo por el cual el constituyente dispuso que los contenidos de un mismo cuerpo normativo deban enmarcarse en una misma materia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología/JUICIO POR VIOLACION DE LA UNIDAD DE MATERIA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Criterios orientadores/JUICIO DE UNIDAD DE MATERIA-Niveles de rigor

Referencia: Expediente D-14.005

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”

Demandante:

Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, en especial de la prevista en el art. 241.4 de la Constitución, y cumplidos los trámites y requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, presentada por el ciudadano Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución.

I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

1. Artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, publicada en el Diario Oficial No. 47.411 de 15 de julio de 2009:

“Artículo 87. Beneficios Económicos Periódicos. Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales complementarios, una vez cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones.
2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el

Sistema General de Pensiones.

Parágrafo. Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades del mismo, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el período de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los períodos respectivos.

En todo caso, el valor total de los incentivos periódicos más los denominados puntuales que se otorguen no podrán ser superiores al 50% de la totalidad de los recursos que se hayan acumulado en este programa, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Los incentivos que se definirán mediante los instructivos de operación del Programa Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos, deben estar orientados a fomentar tanto la fidelidad como la cultura del ahorro para la vejez.

Como mecanismo adicional para fomentar la fidelidad y la cultura del ahorro el Gobierno determinará las condiciones en las cuales los recursos ahorrados podrán ser utilizados como garantía para la obtención de créditos relacionados con la atención de imprevistos del ahorrador o de su grupo familiar, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

También se podrá crear como parte de los incentivos la contratación de seguros que cubran los riesgos de invalidez y muerte del ahorrador, cuya prima será asumida por el Fondo de Riesgos Profesionales. El pago del siniestro se hará efectivo mediante una suma única.

Los recursos acumulados por los ahorradores de este programa constituyen captaciones de recursos del público; por tanto, el mecanismo de ahorro al que se hace referencia en este artículo será administrado por las entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer el mecanismo de administración de este ahorro, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, rentabilidad y los beneficios que podrían lograrse

como resultado de un proceso competitivo que también incentive la fidelidad y la cultura de ahorro de las personas a las que hace referencia este artículo.

Con las sumas ahorradas, sus rendimientos, el monto del incentivo obtenido y la indemnización del Seguro, cuando a ella haya lugar, el ahorrador podrá contratar un seguro que le pague el Beneficio Económico Periódico o pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad.

Todo lo anterior de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, siguiendo las recomendaciones del Conpes Social”.

I. DEMANDA Y CARGOS

1. El demandante solicita la declaratoria de inexecutable del citado artículo, por considerarlo contrario a los arts. 4, 48, 149, 158 y 169 de la Constitución, con fundamento en los cuales formuló dos cargos de inconstitucionalidad: (i) violación del principio de unidad de materia –arts. 4, 149, 158 y 169– y (ii) violación del principio de progresividad de la seguridad social –art. 48–.

1. Presunta violación del principio de unidad de materia. Para el demandante, la disposición desconoce el principio de unidad de materia pues, al regular asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social, este elemento no se encuentra alineado con el eje central de la materia desarrollada en la Ley 1328 de 2009. En su criterio, la disposición desdibuja la coherencia temática de la ley y no guarda una correspondencia lógica con la materia general tratada en ella referida al sector financiero, asegurador y del mercado de valores. En particular, precisa que el artículo demandado (i) no se compagina con el título de la ley; (ii) sus elementos se encuentran desconectados del contenido mayoritario de esta, y (iii) no tiene relación con los propósitos del Gobierno al presentar el proyecto de ley dio lugar a la disposición acusada. El anterior razonamiento lo fundamenta en las siguientes premisas:

1. En primer lugar, resalta que el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional no incluía la disposición demandada.

2. En segundo lugar, señala que el objetivo del proyecto de ley difiere de aquel buscado por la medida legislativa acusada. A partir de la transcripción de diversos apartes de la exposición de motivos y de la ponencia para primer debate en la cual se desarrolla el pliego de modificaciones a la iniciativa legislativa explica lo siguiente:

“El objetivo del proyecto 282 de 2008 Cámara de Representantes, 286 de 2008 Senado es decretar una reforma financiera como quedó plasmado en la norma que terminó siendo la ley 1328 de 2009, mientras que el propósito de la disposición que concluyó en el artículo demandado es incorporar a un alto porcentaje de la población a los mecanismos estatales de protección social”.

1. En tercer lugar, advierte que la materia desarrollada por el art. 87 no se relaciona con el título de la ley ya que no regula aspectos financieros, de seguros y del mercado de valores, sino “un asunto relacionado con el derecho a la seguridad social, los BEPS, que no corresponde al contenido central de la ley 1328 que es dictar disposiciones dirigidas al sector financiero”².

1. En cuarto lugar, para el demandante, el art. 87 “está completamente desconectado y sin ninguna relación con el resto de la normatividad de la Ley 1328 de 2009, que reformó el sistema financiero, como se indica desde el título de la ley y es reafirmado con el contenido de cada una de las disposiciones que tratan exclusivamente de asuntos financieros y no de aspectos relacionados con el derecho irrenunciable a la seguridad social”³. Al respecto, manifiesta que el tema central de la ley se encuentra determinado por su relación con el sector financiero, asegurador o del mercado de valores y que el artículo acusado no se relaciona con aquellos asuntos desarrollados dentro de los diferentes títulos, capítulos y artículos que la integran. En consecuencia, echa de menos una relación de conexidad interna

del artículo con los demás componentes de la ley y, por tanto, concluye que la disposición rompe con la coherencia temática y correspondencia lógica de esta.

1. Finalmente, indica que la norma acusada “carece de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la ley 1328 y con su articulado”⁴. Para sustentar esta afirmación, aduce que “las razones que dieron origen a la norma 1328 fueron decretar una reforma financiera para adecuar algunos aspectos del modelo del sistema financiero y reorganizar, modernizar, y adecuar el marco regulatorio e institucional”; en ese sentido, sostiene que no se cumplen estos requisitos por cuanto la norma “no adecúa el marco regulatorio e institucional o aspectos del modelo financiero sino que desarrolla una norma constitucional relacionada con el derecho a la seguridad social”⁵.

1. Presunta violación del principio de progresividad de la seguridad social. Tras realizar una exposición del contenido del principio de progresividad y delimitar su alcance frente a la seguridad social en diferentes instrumentos internacionales, el demandante lo define “como el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural”⁶. A partir de este, en su concepto, el precepto acusado desconoce el referido principio por lo siguiente:

“en lugar de avanzar ampliando progresivamente la cobertura de la seguridad social como lo ordenan las disposiciones citadas, despoja y excluye a grupos vulnerables de personas del derecho a la seguridad social al exigirles para acceder a los BEPS requisitos que no aparecen en el AL 01 de 2005 ni en el título IV de la ley 100, artículos 257, 258, 259 y 260 que establecen la ‘prestación especial para la vejez’, constituyéndose en una disposición regresiva y que prima facie es inconstitucional”⁷.

1. Así, advierte que la norma es “regresiva e injusta”⁸ pues retrocede “frente al nivel de protección al que han llegado miles de personas vulnerables por su condición económica porque les cierra las puertas para acceder a los BEPS si no hacen ahorros o aportes

periódicos o esporádicos”⁹.

Considera que este grupo de personas vulnerables bajo el amparo del citado art. 257 de la Ley 100 de 1993 “han alcanzado un escaso nivel de mayor protección que el reglado en el artículo demandado”¹⁰ y que el “sistema de protección social diseñado en el artículo 1 de la Ley 789 de 2002”¹¹ se ha visto afectado por la disposición acusada, motivo por el cual estima que la norma es regresiva.

I. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

1. A continuación, se enuncia el sentido de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación. Luego, se describen las razones que fundamentan cada postura:

Exequibilidad

Ministerio del Trabajo

Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

Procuradora General de la Nación

1. Autoridades que dictaron o participaron en la elaboración o expedición de las disposiciones demandadas¹²

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada. El art. 87 no desconoce el principio de unidad de materia, ni el principio de progresividad.

1. En cuanto al principio de unidad de materia señala lo siguiente:

1. Este principio precisa de una interpretación acorde con el amplio margen de configuración del legislador en la respectiva materia y con el principio democrático, por lo que esta no debe ser rígida o estricta¹³.

1. Igualmente, afirma que la norma respeta el criterio de conexidad sistemática, toda vez que “los BEPS son un instrumento financiero de ahorro para la vejez [p]or tanto, como instrumento financiero, fue susceptible del desarrollo que la Ley 1328 impulsó al dictar normas financieras y ‘disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección’, conforme se consignó en el artículo 1 de dicha Ley”. De esta forma, su relación con las demás disposiciones está dada al constituir un producto financiero que se encuentra bajo la administración de una entidad financiera, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1. Finalmente, la medida cumple con el criterio de conexidad temática, ya que, “si está probado que los beneficios económicos periódicos constituyen captaciones de recursos del público y que estos recursos son administrados por una entidad de naturaleza financiera y se encuentran vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, es claro que los BEPS están íntimamente relacionados y conectados con el Sistema Financiero y, en consecuencia,

al contenido básico del ordenamiento legal que se está examinando”¹⁷. Además, advierte que “la exposición de motivos de la iniciativa legislativa y el texto final de la Ley 1328 de 2009 abordan temas directamente relacionados con el Sistema de Protección a la Vejez”¹⁸, motivo por el cual afirma que “se equivoca el demandante al aducir que, por estar los Beneficios Económicos Periódicos relacionados con el desarrollo de la Seguridad Social, no tienen un componente financiero y por ende no podían ser incluidos mediante una norma relativa al sistema financiero”¹⁹.

1. Ahora, en cuanto a la presunta violación del principio de progresividad, el Ministerio de Hacienda explica que la norma materializa el mandato del constituyente, contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005, que otorga un amplio margen de configuración para determinar los casos en los que procede el otorgamiento de beneficios económicos periódicos a personas de escasos recursos, que no cumplen con las condiciones necesarias para tener derecho a una pensión. De esta forma, la disposición demandada amplía la cobertura del Sistema de Seguridad Social a un área en la que anteriormente un grupo de personas se encontraba desprovisto de cualquier protección social. En este sentido, resalta lo siguiente:

“el artículo 87 demandado desarrolló un mecanismo progresivo, pues a través de este se amplía la cobertura del sistema en general, al permitir que mediante un ahorro, personas de bajos de recursos, que no logran cumplir con los requisitos de acceso a la pensión, logren obtener unos recursos que son completados por el Estado a través del subsidio del 20%, auspiciando la independencia económica en sus beneficiarios, toda vez que contarán con un ingreso por el resto de su vida, o con unas facilidades para la adquisición de vivienda”.

1. Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados²⁰

1. Ministerio del Trabajo

1. Solicita declarar exequible la disposición demandada. A su juicio, en cuanto al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia,

“al conllevar el mecanismo BEPS una actividad financiera, como lo es la captación de ahorros, y que dicha actividad deba ser administrada por una entidad sometida a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, su inclusión en la Ley 1328 era más que necesaria y [... por tanto] no contradice el principio de unidad de materia”²¹.

1. Según precisa, los BEPS constituyen un mecanismo de ahorro que involucra la captación de recursos del público, motivo por el cual no es posible “desligar” la regulación de este mecanismo del objeto principal de la Ley 1328 de 2009. En línea con lo anterior resalta lo siguiente:

“como quiera que la Ley 1328 de 2009 implica una reforma del sistema financiero y propende a una protección a los usuarios de los servicios del sistema, en el que se encuentra la captación de recursos del público, al estar inmerso el mecanismo de ahorro BEPS en tales servicios, aun siendo parte del Sistema de Seguridad Social, existe unidad del Artículo 87 con el resto del articulado”²².

1. Adicionalmente, destaca que existe unidad de materia entre el artículo acusado y la referida ley, por cuanto, si bien los BEPS son un componente de la Seguridad Social “el TÍTULO IV de la misma Ley se ocupa del Régimen Financiero de los Fondos de Pensión Obligatoria, los cuales también hacen parte del Sistema General de Seguridad Social”.

1. En cuanto al segundo cargo, relacionado con el presunto desconocimiento del principio de progresividad, pone de presente que, “la Parte Actora confunde la naturaleza de los Beneficios Económicos Periódicos, con los subsidios para los adultos mayores en condición de pobreza, que ofrece el Programa Colombia Mayor y que consagró el Libro IV de la Ley 100 de 1993”²³. Así, precisa que entre estos programas existen profundas diferencias la cuales delimita de la siguiente forma:

“el primero es un mecanismo de ahorro para la población económicamente activa que por sus condiciones laborales no cotiza al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, pero que poseen alguna capacidad de ahorro, por lo que se les incentiva a que de manera voluntaria ahorren para que logren un ingreso en la vejez, el cual podría alcanzar hasta el 85% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente; en contraposición, el segundo está destinado a las personas adultas mayores que no tienen una red de apoyo y por consiguiente viven en la pobreza, para lo cual deben cumplir unos requisitos y someterse a un proceso de priorización y esperar el turno que les corresponda según su grado de vulnerabilidad, para que obtengan un cupo en el Programa y una vez admitidos como beneficiarios, reciban un subsidio de \$80.000 pesos mensuales”²⁴.

1. De esta manera, concluye que resulta equivocado pretender equiparar dichos programas como lo hace el actor puesto que “los grupos poblacionales a los cuales se encuentran dirigidos son absolutamente diferentes, y cumplen objetivos diferentes, pues los BEPS son una alternativa de ahorro para la vejez, mientras Colombia Mayor proporciona un sustento para personas que por su edad y nivel socioeconómico, se encuentran en estado de vulnerabilidad”.

1. Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

1. En primer lugar, considera que la demanda no es apta, ya que carece de “claridad e hilaridad [sic], [por lo que] se impide la debida intelección de los argumentos del accionante, los cuales, en su gran mayoría se encuentran inconclusos”²⁵.

1. En segundo lugar, en caso de que se considere la demanda apta, solicita que se declare exequible la norma demandada. De un lado, precisa que el análisis que adelanta el actor “desconoce el carácter pluridimensional de la seguridad social, que prevista bajo la óptica del sistema agrupa las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones, los recursos

destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios”²⁶.

1. En esta línea, indica que el artículo demandado no difiere de la regulación de carácter financiero y asegurador de la Ley 1328 de 2009. Señala que: “A diferencia de las obligaciones que devienen del sistema general de pensiones basada en la cotización, en los BEPS, uno de los pilares del programa, se encuentra referido a la posibilidad de conformar un ahorro voluntario que cuenta con la característica de ser flexible en cuantía y periodicidad”²⁷. En relación con este último aspecto, destaca algunos componentes que evidencian la afinidad temática entre la disposición y la materia desarrollada en la ley, así:

“Los recursos acumulados por los ahorradores de este programa constituyen captaciones de recursos del público; [l]a destinación de recursos ahorrados en la etapa de desacumulación, puede tener a través de la devolución de los recursos, o de la constitución de una anualidad vitalicia que el ahorrador adquiere con una compañía de seguros legalmente constituida, para que pueda contar con pago periódico; [e]l ahorrador que haya realizado por lo menos seis (6) pagos equivalentes a seis (6) smdlv en el año inmediatamente anterior, podrá acceder a incentivos puntuales consistente en un seguro de vida; y Colpensiones, es la entidad a la que se la ha asignado la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, y justamente por la administración de este producto ostenta la naturaleza de empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, la cual se rige además de sus propios estatutos y por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”²⁸.

1. A partir de lo anterior, indica que estos elementos demuestran que la regulación de los BEPS en el artículo acusado a pesar de conformar un servicio social complementario no está desprovista de un contenido financiero y asegurador²⁹.

1. En lo atinente al segundo cargo, el interviniente destaca que el legislador cuenta con un

amplio margen de configuración en materia de seguridad social, especialmente en virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005. Ante esta situación, es él el llamado a determinar “las condiciones, el grupo poblacional, los requisitos y la cobertura para el acceso a ciertos servicios”³⁰. En consecuencia, sostiene que no parece razonable la interpretación del demandante bajo la cual todo el conglomerado social debería estar cubierto por el programa social de los BEPS. En especial, resalta que el demandante deja de lado el hecho de que los BEPS “se ofrecen como un mecanismo para la protección para la vejez que hacen parte de los servicios sociales complementarios, independiente del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, con la finalidad de que las personas obtengan un ingreso periódico, personal e individual integrado por su ahorro y en la asignación de un incentivo basado en la fidelidad o adherencia al programa”³¹. En congruencia con lo anterior, destaca que no es comprensible la acusación en la medida en que predica una presunta regresividad realizando “un juicio que deviene de la comparación de presupuestos que emanan de la interpretación de prestaciones provenientes del Sistema de Seguridad Social en Pensiones”³², que no directamente de la Constitución. Así las cosas, concluye lo siguiente:

“no existe a juicio de esta administradora contrariedad de la norma enjuiciada con el mandato superior cuando en la Ley se determina que el esquema de BEPS es voluntario y flexible en cuantía y periodicidad, que los incentivos por parte del Estado consideran el esfuerzo de ahorro de cada persona, que se incentiva la fidelidad con el programa, como tampoco en lo que respecta a la obtención de un beneficio o ingreso de naturaleza periódico una vez se cumplan los requisitos de edad establecidos por la Ley”³³.

1. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

1. Solicita declarar la constitucionalidad de la disposición.

1. Precisa que la finalidad de la medida es proteger a la población que normalmente no tiene acceso a mecanismos de protección en la vejez, “como consecuencia de las circunstancias propias del mercado laboral y los niveles de productividad del país”³⁴.

2. Indica que el mercado laboral colombiano se caracteriza por tener una alta informalidad en la que el “59% de los ocupados se encontraban en el sector informal”³⁵ y que solo el “35.1% tiene cobertura del sistema pensional”. En ese sentido, resalta que la mayoría de las personas “ocupadas” no tiene acceso a la seguridad social. Igualmente, resalta que “los BEPS se han considerado pensiones semicontributivas por lo cual no están sometidas a las reglas del sistema pensional y con las cuales se protegen los derechos fundamentales y principios constitucionales de la población que devengan menos de un (1) SMLMV”³⁶, razón por la cual “no constituyen una pensión ni hacen parte del sistema general de seguridad social, por lo tanto, no deben entenderse como servicio público”³⁷.

1. Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia³⁸

1. La disposición debe ser declarada exequible. Según precisan, “los BEPS son una especie de incentivo de ahorro, captado públicamente y dirigido a un público especial, tendiente a asegurar un retorno económico paliativo futuro a favor de un grupo de población vulnerable incapaz de adquirir una pensión de vejez precisamente por su situación de debilidad económica”³⁹.

1. En ese sentido, se acredita el cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de unidad de materia, por cuanto la regulación constituye el desarrollo por parte del legislador de la facultad consagrada en el artículo 150.19.d de la Constitución, en consonancia con el rol de interventor legítimo y constitucional del Estado en la economía, en los términos del art. 334 constitucional.

1. Ahora bien, en cuanto al cargo por la presunta violación al principio de progresividad señalan que la objeción principal del demandante consiste en lo siguiente:

“el artículo 87 de la ley 1328 de 2009 consagra que los beneficiarios del programa BEPS, son

únicamente aquellos que tienen la posibilidad de hacer aportes o ahorros periódicos o esporádicos y cumplan la edad señalada. Y que estas condiciones no son exigidas en la norma constitucional, razón por la cual, margina y excluye a las personas o grupos de personas que no pueden ahorrar o hacer aportes y que no han llegado a la edad fijada en el RPM privándolos del derecho irrenunciable y del servicio público de carácter obligatorio de la seguridad social no contributiva”⁴⁰.

1. Al respecto, indican que el actor desconoce que el modelo de protección social nacional se basa en un esquema contributivo y que, teniendo en cuenta que la expansión de la cobertura de los sistemas de protección social es una preocupación global, la norma atacada es una expresión de esa ampliación de la cobertura dirigida a una población “con características complejas, que ameritan programas diferenciados”⁴¹.

1. En esta línea, advierten que en el contexto internacional se ha impulsado una iniciativa basada en el concepto de “Pisos de Protección Social”. Afirman que esta iniciativa, fomentada por la OIT, “se materializó con la Recomendación No. 202 de 2012, y tiene dos objetivos básicos: a) establecer y mantener, según proceda, Pisos de Protección Social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y b) poner en práctica Pisos de Protección Social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que garanticen progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”⁴². Así, resaltan que de lo anterior se desprende “la necesaria obligación de proveer seguridad social, en términos universales, a través de mecanismos que permitan una cobertura progresiva y sostenible, y no inmediata y absoluta”⁴³, y que este nivel de desarrollo “depende de las condiciones propias de cada país”⁴⁴.

1. Ponen de presente que “el sistema de protección social en Colombia se fundamenta en la economía formal, en consecuencia, las altas de tasas de informalidad no permiten la extensión de los beneficios de la protección social a una parte importante de la población,

razón por la cual, se ha previsto una serie de programas y de iniciativas normativas que permitan mitigar los efectos de este riesgo de desprotección”⁴⁵ y sostienen que el Estado ha desarrollado varias herramientas para lograr esa ampliación progresiva de la cobertura. Así, señalan que los BEPS son parte de esta estrategia de ampliación a la que se refiere la Recomendación 202 de la OIT y que “este mecanismo está previsto para aquellas personas que aún tengan posibilidad de ahorrar para proteger su vejez, pues para aquellas que no pueden hacerlo está previsto un mecanismo distinto por cuenta de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional”⁴⁶.

1. En virtud de lo expuesto, los intervinientes ponen de presente que el mecanismo BEPS no incluye a los sectores que el actor echa de menos pues aquellos se refieren a un ámbito de protección que los BEPS no pretenden cubrir, toda vez que “representa sólo una parte del diseño institucional que pretende hacer frente a la informalidad laboral y la falta de cobertura del sistema de protección social”⁴⁷.

1. Concepto de la Procuradora General de la Nación⁴⁸

1. Solicita declarar la exequibilidad de la disposición demandada. Frente al cargo por vulneración del principio de unidad de materia, tras realizar una breve contextualización normativa de los BEPS, indica que “la regulación de un mecanismo de ahorro voluntario y flexible, como los BEPS, no resulta extraña ni ajena a los propósitos de una reforma al sistema financiero, como la que implementa la Ley 1328 de 2009”.

1. En primer lugar, precisa que la disposición guarda conexidad temática con la Ley 1328 de 2009, en virtud de que este mecanismo se encuentra sujeto a la administración por parte de una entidad autorizada y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, al suponer un modelo de captación de recursos del público que se encuentra administrado por Colpensiones, en calidad de entidad financiera de carácter especial. Asimismo, resalta que

los BEPS operan por medio de un incentivo al ahorro, dentro del cual se incluye el acceso a micro-seguros, que son asuntos que le conciernen al sistema financiero.

1. En segundo lugar, encuentra acreditada la existencia de una “relación causal, teleológica y sistemática” entre la disposición demandada y la ley de la que hace parte, por lo siguiente:

“(i) las razones que llevaron a la expedición de la Ley 1328 de 2009 son las mismas que dieron lugar a la consagración de la norma, esto es, la consecución de un sistema financiero confiable y accesible al público; (ii) entre los objetivos perseguidos por la ley y su artículo 87 existe una identidad: la protección del consumidor financiero; y (iii) la ley y su articulado constituyen un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna guiada por la promoción del acceso a los servicios financieros y la consolidación de la confianza en el sistema”⁴⁹.

1. Finalmente, en cuanto al cargo por la presunta vulneración al principio de progresividad, sostiene que el artículo demandado no lo desconoce ya que busca desarrollarlo.

Al respecto, sostiene que “la Constitución le confirió al legislador una amplia potestad de configuración legislativa para determinar los requisitos de acceso a estos beneficios y su exigencia no constituye una vulneración del principio de progresividad, sino que busca garantizar el ejercicio de los derechos sociales”⁵⁰.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 241.4 de la Constitución.

1. Aptitud de la demanda

1. En atención a la solicitud de Colpensiones, es preciso examinar si la demanda se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad. Solo en caso de evidenciar la aptitud de los cargos propuestos será procedente la formulación de un problema jurídico sustancial de constitucionalidad –título 3 infra– y proceder a su resolución –títulos 4 a 5 infra–.

1. En relación con lo primero, esta Corte ha indicado que las demandas de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una disposición legal con el enunciado de un mandato superior.

1. En ese contexto, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la competencia para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes está atada al cumplimiento de dos presupuestos: que las normas sometidas a control se encuentren vigentes, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos, y que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos dispuestos en el art. 2 del Decreto Ley 2067 de 1991⁵¹. De conformidad con esta disposición, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que se cuestione el correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál habría debido observarse; y, en todos los casos, (v) la razón por la cual la Corte es competente. En especial, respecto de la tercera exigencia, esta Corte ha precisado que el demandante tiene el deber de formular correctamente el concepto de la violación, razón por la cual, se le impone al ciudadano “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el

cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que estas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁵². Esto es así, ya que, únicamente a partir de su cumplimiento le es posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto superior.

1. Específicamente, en cuanto a los requisitos de aptitud de un cargo por vulneración al principio de unidad de materia, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que “el actor tiene la carga de demostrar (i) cuál es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta”⁵³.

1. Con el fin de evitar, en lo posible, un fallo inhibitorio, la apreciación de estas exigencias debe hacerse en el auto admisorio; no obstante, la Corporación ha determinado que en tal providencia se plasma un primer análisis que responde a una valoración apenas sumaria de los cargos de la demanda, llevada a cabo por el magistrado sustanciador y que, en esa medida, no compromete ni define la competencia de la Sala Plena de la Corte, a la que corresponde la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)⁵⁴. En consecuencia, a la hora de realizar un análisis detallado de tales requerimientos -teniendo en cuenta las intervenciones ciudadanas y los demás elementos de juicio recaudados en el proceso- y encontrarlos incumplidos, la Corte deberá declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas acusadas y la Constitución.

1. Análisis de aptitud de los cargos de inconstitucionalidad

1. El cargo por la presunta vulneración al principio de unidad de materia es apto

1. El cargo por vulneración al principio de unidad de materia acredita de manera adecuada los requisitos descritos. En efecto, el demandante expone de manera clara las razones por las cuales considera que el art. 87 de la Ley 1328 de 2009 no guarda conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con la ley en la cual se encuentra inserta, y, por tanto, desconoce el citado principio, en los términos que lo regulan los arts. 158 y 169 de la Constitución.

1. Como se mencionó previamente, el actor (i) resalta que el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional no incluía inicialmente la disposición demandada; (ii) señala que el objetivo del proyecto de ley difiere de aquel buscado por la medida legislativa acusada y lo sustenta a partir de la transcripción de diversos apartes de la exposición de motivos y de la ponencia para primer debate en la cual se desarrolla el pliego de modificaciones a la iniciativa legislativa; (iii) advierte que la materia desarrollada por el art. 87 no se relaciona con el título de la ley, pues no regula aspectos financieros, de seguros ni del mercado de valores, sino que “regula un asunto relacionado con el derecho a la seguridad social”⁵⁵; (iv) indica que el tema central de la ley se encuentra determinado por su relación con el sector financiero, asegurador o del mercado de valores y que el artículo acusado no trata sobre ellos; y (v) finalmente, sostiene que la norma acusada “carece de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la ley 1328 y con su articulado”⁵⁶.

1. En ese sentido, la Sala considera que el cargo es apto pues, (i) este es claro en la medida en que el actor expone una acusación comprensible y motivada en la ausencia de conexidad entre el art. 87 y la ley que lo contiene; (ii) es específico y pertinente por cuanto el actor identifica con un grado razonable de precisión cuál es el contenido material o temático de la

ley concernida, señala cuáles son las disposiciones de dicha ley que a su juicio no guardan relación de conexidad con dicha materia, y precisa las razones por las cuales considera que las normas señaladas no tienen relación con el tema de la ley, a partir de conceptos de rango constitucional; (iii) es cierto en la medida en que la argumentación recae sobre un contenido propio del art. 87 –al regular una prestación complementaria relacionada con la seguridad social– y no sobre una proposición jurídica inferida del actor; y (iv) es suficiente ya que los argumentos de la demanda cuentan con los elementos necesarios para generar una duda sobre la relación y grado de conexidad entre su contenido normativo y aquel desarrollado en la ley de la cual hace parte.

1. Conviene aclarar que si bien el demandante menciona en su escrito los arts. 4 y 49 de la Constitución, al hacer referencia al presunto desconocimiento de la exigencia de unidad de materia, lo cierto es que no formuló una argumentación que permita comprender cuál es el motivo por el cual considera que estos fueron vulnerados por la disposición acusada ni cuál es su relación con el citado principio. Por tanto, el pronunciamiento de la Sala Plena se limitará a estudiar el cargo por el presunto desconocimiento de los arts. 158 y 169 de la Constitución, al haber sido formulado de manera adecuada.

1. El cargo por la presunta vulneración del principio de progresividad no es apto

1. De conformidad con el cargo inicialmente admitido⁵⁷, para el demandante, el precepto acusado desconoce el referido principio en su faceta de prohibición de regresividad,

“porque en lugar de avanzar ampliando progresivamente la cobertura de la seguridad social como lo ordenan las disposiciones citadas, despoja y excluye a grupos vulnerables de personas del derecho a la seguridad social al exigirles para acceder a los BEPS requisitos que no aparecen en el AL 01 de 2005 ni en el título IV de la ley 100, artículos 257, 258, 259 y 260 que establecen la ‘prestación especial para la vejez’, constituyéndose en una disposición regresiva y que prima facie es inconstitucional”⁵⁸.

1. Así, advierte que la norma es “regresiva e injusta”⁵⁹ pues retrocede “frente al nivel de protección al que han llegado miles de personas vulnerables por su condición económica porque les cierra las puertas para acceder a los BEPS si no hacen ahorros o aportes periódicos o esporádicos”⁶⁰.

1. A juicio de la Sala, este cargo por presunta vulneración del principio de progresividad no es apto, en cuanto las razones propuestas para su fundamentación no son ciertas, específicas ni suficientes.

1. El accionante sostiene que la disposición demandada desconoce el principio de no regresividad en materia de seguridad social; sin embargo, no cumple con la carga de demostrar que dicho desconocimiento se desprenda de manera razonable de su texto, por cuanto omite explicar cuál era el ámbito de protección del cual gozaban los sujetos que menciona, antes de la expedición de la norma acusada, punto de partida para valorar el presunto trato regresivo de la disposición posterior.

1. Así las cosas, la línea argumentativa propuesta por el demandante, (i) desconoce el requisito de certeza, por cuanto incumple la carga de demostrar que la presunta regresividad se deriva de manera razonable del contenido de la disposición acusada; (ii) sus argumentos son vagos y abstractos, toda vez que en la elaboración del cargo se refiere a la exclusión de un grupo de sujetos que no determina de manera clara ni demuestra que estén cubiertos por el ámbito de protección normativo respecto del cual se considera que la norma acusada ha retrocedido; y (iii) la ausencia de “la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”⁶³ impide que los argumentos con los cuales pretende conformar el cargo den cabida a una duda mínima sobre la inconstitucionalidad del

artículo demandado. Veamos:

1. Tal y como lo ha precisado esta Corporación en otras oportunidades,

“Considerando la estructura del mandato de progresividad en su variante de prohibición de retroceso injustificado, la activación de la competencia de la Corte para emprender el juicio exige que al formular la acusación los ciudadanos aporten argumentos que de manera específica se orienten a indicar, por un lado, que la medida constituye en efecto un retroceso en el grado de protección del derecho de que se trate y, de otro, que dicho retroceso no encuentra una justificación suficiente. La primera de tales exigencias impone que la acusación evidencie que la modificación normativa -analizada en el contexto del régimen al que se integra y luego de una comparación con el régimen preexistente- constituye un deterioro relevante en el grado de protección del derecho identificado. No basta, a juicio de la Corte, que se enuncien las diferencias entre disposiciones aisladas cuyo significado jurídico depende de su relación con las otras normas del cuerpo normativo del que hacen parte”⁶⁴.

1. En este sentido, el actor omite hacer referencia al régimen preexistente bajo el cual el grupo poblacional que cita en su demanda encontraba un grado de protección mayor al que la norma demandada le confiere. Esto es de suma importancia en la formulación de un cargo de esta estirpe, por cuanto de la determinación precisa del régimen preexistente es que es posible determinar con certeza que el efecto regresivo que se atribuye a la disposición acusada efectivamente se presenta. De lo contrario, el demandante le estaría asignando a la Corte el deber de analizar el universo normativo de la seguridad social, relacionado con la norma acusada, para establecer cuál era el supuesto de protección anterior y contrastarlo con el actual -el que regula la disposición demandada- para determinar si la acusación del actor es cierta o no. Esta deficiencia argumentativa desconoce las exigencias de certeza y especificidad, en relación con la presunta vulneración del principio de progresividad en la faceta prestacional del derecho a la seguridad social, toda vez que le asigna a la Sala la función de completar la estructuración del cargo, con el fin de determinar si el contenido normativo de carácter regresivo del que se acusa a la disposición efectivamente existe.

1. El requisito de certeza en la formulación del cargo le asigna al demandante “la carga de demostrar que es razonable -a partir de estándares básicos de interpretación- derivar de una disposición vigente, el significado normativo -norma- cuya constitucionalidad se cuestiona, de modo que ‘la interpretación que se acusa debe ser plausible y además debe desprenderse del enunciado normativo acusado’”⁶⁵. En consecuencia, si el actor acusa al art. 87 de la Ley 1328 de 2009 de contar con un contenido normativo que es regresivo de cara al ámbito de protección prestacional del derecho a la seguridad social, en la medida en que contiene unos limitantes que excluyen a ciertas personas de dicho espectro de protección, es indispensable que el demandante demuestre de manera previa que dichas personas efectivamente eran destinatarias del programa BEPS -o del instrumento normativo que regulaba una análoga materia- y que la norma retrocedió en su protección.

1. Al referirse a la estructura del juicio de constitucionalidad de una norma acusada por la vulneración del principio de no regresividad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este se adelanta por medio de un test de no regresividad que contiene, a saber, tres elementos. El primero, “tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad. El debate constitucional no se puede adelantar si la medida objeto de control no es regresiva”⁶⁶. En relación con este, ha señalado:

“Para precisar si la disposición demandada constituye una medida regresiva es indispensable adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Debe verificarse entonces que ambas normas guarden una suerte de identidad entre sí, o, en otras palabras, que ambas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica. Esta verificación se puede adelantar a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior (demandada) con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso). Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende ‘una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de

las garantías asociadas al derecho correspondiente”⁶⁷.

1. De esta manera, el punto de partida para el estudio de constitucionalidad en este tipo de asuntos exige el que demandante precise el estándar de comparación entre el ámbito de protección anterior y el actual, al que está sujeto un mismo grupo de sujetos. De lo contrario, el juicio que tendría que adelantar la Corte estaría sujeto a la eventual determinación que ella haga de uno de los componentes de la comparación, lo que iría en desmedro del control de constitucionalidad que debe adelantar la Corte “en los estrictos y precisos términos” del art. 241 de la Carta, pues estaría participando en la elaboración del cargo en desarrollo de un control oficioso, cuando es claro que,

“no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”⁶⁸.

1. Así, entonces, en el presente asunto, el actor no cumple con esta carga, pues omite por completo la explicación de cuál era el ámbito de protección al que estaban sujetas las personas vulnerables bajo el programa BEPS antes de la expedición de la disposición acusada.

1. El actor solo afirma, de manera imprecisa y abstracta, que el Acto Legislativo 01 de 2005 no señala los requisitos que el art. 87 de la Ley 1328 de 2009 exige para acceder al programa que, dicho sea de paso, nace precisamente en virtud del desarrollo legislativo que hace la disposición acusada; y, en vez de referirse al programa BEPS, alude al programa de la prestación especial de vejez regulada en el art. 257 de la Ley 100 de 1993, sin explicar porque los destinatarios de esta prestación son excluidos por el artículo demandado.

1. Esta carencia impide que la Corte pueda ejercer su competencia de control constitucional, pues para ello tendría que llenar oficiosamente el vacío argumentativo del demandante, con el fin de determinar cuál es el criterio de comparación que contiene el ámbito de protección anterior y que ha sido presuntamente derruido por la disposición demandada.

1. Por estas razones, para la Sala, el pretendido cargo de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de progresividad no es apto y, por tanto, se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

1. Problema jurídico y metodología de resolución

1. En consecuencia, a la aptitud del cargo de que trata el título 2.1.1 supra, le corresponde a la Sala decidir si el art. 87 de la Ley 1328 de 2009 desconoce el principio de unidad de materia, consagrado en los arts. 158 y 169 de la Constitución.

1. Para tales efectos, la Sala reiterará su jurisprudencia acerca del contenido del citado principio y el estándar de control aplicable –título 4 infra–, a partir del cual valorará la compatibilidad de la disposición demandada con la citada garantía constitucional –título 5 infra–.

1. El principio de unidad de materia legislativa

1. En el presente apartado se hace referencia al alcance y fundamentos del principio de unidad de materia –título 4.1 infra– y al estándar de control que ha señalado en forma reiterada la jurisprudencia constitucional para valorar medidas legislativas presuntamente

incompatibles con este –título 4.2 infra–.

1. Alcance y fundamentos del principio de unidad de materia

1. El principio de unidad de materia hace referencia a la coherencia interna exigida en el contenido de las leyes⁶⁹, con sustento constitucional en los arts. 158 y 169 Superiores. Según el primero de estos, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”⁷⁰. Mediante el segundo se establece que “el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido”.

1. El objetivo de esta garantía es racionalizar y tecnificar la actividad legislativa⁷¹, de tal manera que (i) exista coherencia sistémica⁷² al interior de una ley en particular y en relación con el resto del ordenamiento jurídico; (ii) se evite el trámite y aprobación de normas extrañas, aisladas, inconexas y contrarias al objeto de una ley en particular, respecto de las cuales no ha existido un verdadero debate legislativo⁷³; y (iii) se consolide la voluntad democrática en el marco de una deliberación pública transparente.

1. Por consiguiente, de este principio se deriva el deber de que el procedimiento legislativo responda a un contexto temático preciso, que propenda por un diálogo legislativo coherente, informado y productivo⁷⁴ y que, en consecuencia, (i) garantice la protección de la seguridad jurídica⁷⁵ y (ii) se facilite el conocimiento y cumplimiento de la norma por parte de la sociedad y, en particular, de sus destinatarios concretos⁷⁶.

1. De esta manera, los arts. 158 y 169 de la Constitución incorporan un instrumento de transparencia, racionalidad y tecnificación de la actividad legislativa que se materializa en la

coherencia interna de las leyes, de manera tal que sus disposiciones estén directamente relacionadas con un mismo núcleo temático y sean fruto de la deliberación pública. Este instrumento garantiza una deliberación democrática, informada y transparente⁷⁷, que pretendidamente busca repercutir en cuerpos normativos coherentes y armónicos, que garanticen su eficacia. El ámbito de transparencia de esta exigencia constitucional tiende a evitar que durante cualquier etapa del procedimiento legislativo se les dé trámite a disposiciones respecto de las cuales no se observa una conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo⁷⁸ y se profieran normas sobre las cuales no se ha surtido el debate democrático del cual debe nacer toda disposición como manifestación de la voluntad plural. Por su parte, la perspectiva de la racionalización de los procesos legislativos de cara a la exigencia de coherencia material tiene como finalidad que los debates que se surtan en el Congreso de la República, como foro natural de representación democrática, se concentren en materias que hayan sido objeto de un proceso deliberativo propio de la reflexión y análisis democrático. Sin duda, la dispersión, la incongruencia y la incoherencia temática constituyen un obstáculo a este objetivo, motivo por el cual el constituyente dispuso que los contenidos de un mismo cuerpo normativo deban enmarcarse en una misma materia.

1. Para hacer compatibles estas exigencias adscritas al principio de unidad de materia con el principio democrático⁷⁹, la valoración acerca de su satisfacción en un caso concreto debe fundamentarse en criterios de razonabilidad y objetividad, a partir de la valoración de elementos de conexidad (i) causal, (ii) temática, (iii) teleológica y (iv) sistemática. Estos conceptos han sido definidos por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos⁸⁰:

Conexidad causal: [...] identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

Conexidad teleológica: [...] identidad en los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

Conexidad sistémica: [...] relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna”⁸¹.

1. Por su parte, la conexidad entre el título de la ley y el de las disposiciones contenidas en esta se constituye en una garantía del principio de seguridad jurídica. En este caso, el estudio constitucional exige verificar los siguientes aspectos:

“i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios; ii) que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma; iii) que entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad; y iv) que el título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica”⁸².

1. Estándar o metodología para valorar un presunto desconocimiento de las exigencias del principio de unidad de materia en el trámite legislativo

1. Para determinar si en el trámite legislativo se desconocieron las exigencias del principio de unidad de materia en relación con un cargo apto de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha precisado que se debe determinar el contenido temático de la ley -su materia- y, a partir este, valorar si entre la disposición demandada y esta materia existe una relación de conexidad constitucionalmente aceptable⁸³. Para determinar lo primero, ha indicado que son elementos relevantes el título o epígrafe de la ley; el contexto o contenido básico de la disposición demandada y los antecedentes legislativos de esta y de la ley, valga decir, su exposición de motivos, informes de ponencia, actas de los debates en comisiones y

en plenarios y los textos originales, modificados y definitivos de la norma acusada⁸⁴. Para valorar lo segundo, la jurisprudencia ha precisado que, salvo que se trate de una ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, en el que el estándar de unidad de materia es estricto⁸⁵, la conexidad puede ser causal, temática, teleológica o sistemática, en los términos referidos en el título anterior.

1. En relación con esta última exigencia, se debe tener en cuenta que el principio de unidad de materia en relación con el principio democrático tiene una doble connotación: como garantía y límite⁸⁶, dado que cuando se trata de asuntos inconexos, sin un núcleo temático identificable, la voluntad legislativa no se configura de manera adecuada⁸⁷, de allí que se justifique la inexequibilidad de la disposición que particularmente se valora. Sin embargo, el principio en estudio no puede sobrepasar su finalidad al punto de anular la voluntad democrática⁸⁸, valor fundante del Estado de Derecho y, por ende, con un mayor peso abstracto⁸⁹. Por consiguiente, por regla general, el estudio acerca de la exigencia de unidad de materia en la ley es flexible y la intensidad con la cual se realiza el control es menor⁹⁰:

“Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo” 91.

1. En esa medida, la inexequibilidad de apartes, segmentos o proposiciones de una ley, solo

tendrá cabida cuando la ausencia de conexidad entre la materia dominante de la disposición acusada y la ley en la cual se inserta, se establezca bajo criterios razonables y objetivos. Así, entonces, según la jurisprudencia constitucional, el concepto de materia debe entenderse desde una perspectiva “amplia y global”⁹², de tal suerte que “permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”⁹³. Por ende, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos “siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley”⁹⁴.

1. Solución del problema jurídico

1. Para la Sala, el art. 87 de la Ley 1328 de 2009 respeta las exigencias adscritas al principio de unidad de materia dispuesto en los art. 158 y 169 de la Constitución, en la medida en que su contenido normativo guarda una relación objetiva y razonable con la materia general y la temática particular desarrollada en la Ley 1328 de 2009. A tal conclusión llega la Sala luego de aplicar la metodología descrita, en virtud de la cual (i) hará referencia al contenido temático de la Ley 1328 de 2009 –título 5.1. infra- y (ii) contrastará este con el contenido normativo de la disposición acusada para evidenciar su conexidad –título 5.2. infra-.

1. Contenido temático de la Ley 1328 de 2009

1. Para determinar el contenido temático de la Ley 1328 de 2009, la Sala (i) detallará los antecedentes del trámite legislativo –título 5.1.1. infra- y (ii) hará referencia a la relación entre su núcleo temático y el título que la identifica.

1. Los antecedentes legislativos de la Ley 1328 de 2009

1. Según consta en la Gaceta del Congreso No. 138 del 11 de abril de 2008 en la que se publicó el Proyecto de ley 282 de 2008 Cámara “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, el ministro de Hacienda y Crédito Público presentó una iniciativa que constaba de 60 artículos, divididos en 8 títulos, a saber: “Título I. Del Régimen de protección al Consumidor Financiero”; “Título II. De las Facultades de Intervención del Gobierno Nacional”; “Título III. De la estructura del Sistema Financiero”; “Título IV. Del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras”; “Título V. Del Régimen Financiero de los Fondos de Pensión Obligatoria y Cesantía”; “Título VI. De la Liberalización Comercial en materia de Servicios Financieros”; “Título VII. De la Superintendencia Financiera de Colombia”; y, finalmente, “Título VIII. Disposiciones Finales”.

1. En el acápite de “Introducción” de la exposición de motivos, el Gobierno nacional indicó que la finalidad del proyecto era lograr una mayor “profundización”⁹⁵ del sistema financiero colombiano y mejorar el desarrollo del mercado de capitales. Esto se traduciría, “en una adecuada canalización de ahorros hacia inversiones productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un apropiado monitoreo de los riesgos empresariales”⁹⁶. Para lograr esto resultaba necesario promover el acceso “por parte de la población más pobre de Colombia y los sectores productivos más marginados del sector financiero formal (micro y pequeñas empresas)”⁹⁷ al crédito y a mayores servicios financieros. De esta forma, ante la ampliación del sistema financiero y una mayor bancarización de la población era indispensable avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de protección del consumidor financiero.

1. Habiendo precisado el objeto de la reforma, la exposición de motivos se propuso explicar cada uno de los títulos del proyecto anteriormente mencionados. Así, por su especial relevancia para el presente asunto se hará referencia, en particular, a las razones que fundamentaron la adopción de los títulos II y V, relacionados con las facultades de intervención del gobierno nacional y el régimen financiero de los fondos de pensión

obligatoria y cesantías.

1. En relación con el alcance de las disposiciones que integraban el título II de la iniciativa, la exposición de motivos precisó que uno de los objetivos de este era incorporar instrumentos de intervención relacionados con los recursos y la administración de los fondos de pensiones obligatorias. Así, en cuanto a este elemento, la exposición de motivos señaló:

“uno de los propósitos principales del proyecto de ley es adoptar un esquema de ‘multifondos’ para el régimen de ahorro individual con solidaridad en pensiones obligatorias”⁹⁸ || “Para el efecto, se señala como objetivo de intervención que los recursos de pensión obligatoria estén invertidos en fondos que consideren las edades, expectativas y perfiles de riesgo de afiliados, con el objetivo de maximizar la rentabilidad ajustada por riesgo para brindar las prestaciones previstas en la Ley en favor de estos. [...] Igualmente se plantea como objetivo de intervención el promover en los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad el conocimiento claro de sus derechos y deberes, así como de las características del mismo, de tal manera que les permita adoptar decisiones informadas, en especial de los efectos que de acuerdo con la ley se derivan de la vinculación a dicho régimen”⁹⁹.

1. En esta línea, frente a las modificaciones del régimen financiero de los fondos de pensión obligatoria (título V de la iniciativa), en la exposición de motivos el Gobierno nacional señaló:

“Los denominados ‘Multifondos’ permiten una adaptación más flexible a los distintos perfiles de riesgo de los afiliados y, al mismo tiempo, posibilitan una gestión más eficiente con el ‘ciclo de vida’, recuperando la consistencia regulatoria entre instrumentos y objetivos.

Así, incrementan la eficiencia del sistema pensional para cumplir con su objetivo, permiten segmentar a los afiliados en distintos perfiles de riesgo-retorno y aumentan la rentabilidad para afiliados menos aversos al riesgo, a su vez que protegen el valor del beneficio para afiliados próximos a pensionarse”¹⁰⁰.

1. De lo anterior se desprende que el mecanismo de multifondos que pretendía implementar el proyecto tenía el objeto de mejorar las condiciones de funcionamiento del régimen de ahorro individual maximizando la rentabilidad de los recursos invertidos que garantizan el acceso a la prestación pensional, buscando una mayor eficiencia del sistema pensional en el cumplimiento de su objetivo. Esto evidencia la estrecha relación entre las modificaciones de carácter financiero a la normativa pensional y sus objetivos sociales tendientes a la garantía de los derechos fundamentales de los afiliados, desde su génesis en la formulación del proyecto.

1. Ahora, analizando una etapa posterior del trámite legislativo, según consta en la Gaceta del Congreso No. 341 del 10 de junio de 2008, la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 282 de 2008 Cámara, 286 de 2008 Senado “por la cual se dictan normas en materia, financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones” fue presentada a consideración de las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara. Para efectos del análisis que corresponde hacer en el presente proceso, resulta pertinente transcribir los siguientes apartes de esta, que resultan relevantes, pues contienen los elementos que constituían, a juicio de los ponentes, los “principales aspectos del proyecto”¹⁰¹:

1. En primer lugar, en relación con el título II, relacionado con las “facultades de intervención del Gobierno nacional”, la ponencia sostuvo que el proyecto de reforma financiera buscaba principalmente “lograr una transformación de fondo en la forma como se administran los recursos provenientes de los aportes de pensión obligatoria en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), buscando fundamentalmente optimizar los rendimientos de dichos aportes, con una exposición al riesgo limitada, para acrecentar el capital de los colombianos a la hora de pensionarse y con ello lograr el fin último del sistema de que más colombianos puedan gozar de su pensión en el futuro” ¹⁰². Para ello, adujo la ponencia que se debía facultar al Gobierno nacional para que reglamentara la organización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y así optimizar su funcionamiento dentro del andamiaje del sistema pensional “para dar el mayor cubrimiento posible de beneficios pensionales a más colombianos”¹⁰³.

1. En segundo lugar, en relación con el título VI (en la versión de la iniciativa, título V), relacionado con el “régimen financiero de los fondos de pensión obligatoria y cesantía”, la ponencia puso de presente que el esquema de multifondos incrementaría “la eficiencia del sistema pensional mediante la segmentación de los afiliados en distintos perfiles de riesgo-retorno y aumentando la rentabilidad para afiliados menos aversos al riesgo, permitiéndoles acumular un mayor capital para su pensión, a la vez que protege el valor del capital ya acumulado para afiliados próximos a pensionarse, consecuentemente más aversos al riesgo”¹⁰⁴. Esto refleja, una vez más, la estrecha relación entre el carácter financiero del proyecto y la materialización de los objetivos del sistema pensional.

1. Por otro lado, en dicha gaceta los ponentes presentaron el pliego de modificaciones de fondo al articulado. Es en este punto del trámite legislativo en el que aparece por primera vez la propuesta de adicionar al articulado el concepto de “beneficios económicos periódicos”, BEPS. Al respecto, los ponentes expresaron lo siguiente:

“II. Modificaciones de fondo al articulado

En relación con el articulado presentado, se realizaron modificaciones de forma y de fondo. A continuación, se reseñarán junto con su justificación las modificaciones de fondo. [...]

9. Título VIII (ahora IX) Otras disposiciones [...]

9.9 Beneficios Económicos Periódicos BEP

Existe un alto porcentaje de población, no vinculada formalmente al mercado laboral, que a lo largo de la vida no logra generar niveles de ahorro suficientes para acumular el capital requerido para una pensión mínima, población que es necesario incorporar a los mecanismos estatales de protección social.

El Acto Legislativo 01 de 2005, en su inciso 6° abre la posibilidad de enfrentar esta situación, con respecto a lo cual dispone: ‘la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos

recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión’.

Los estudios realizados muestran que estos grupos de población tienen cierta capacidad de ahorro, la cual se busca estimular con esta propuesta para lograr un resultado que a largo plazo permita una alternativa formal de Beneficios Económicos Periódicos, BEP.

El instrumento para este tipo de población debe basarse en un esfuerzo personal, ser flexible y con la institucionalidad adecuada y además debe permitir reunir los recursos ahorrados, incluyendo las devoluciones de aportes del Régimen Contributivo de Pensiones (cuando no se cumplan los requisitos para una pensión), con el fin de acceder a esquemas alternativos de beneficios al final de la vida laboral.

Para incentivar este esquema, los estímulos que ofrezca el Gobierno deben ser consistentes con la capacidad fiscal del Estado y proporcionales al esfuerzo individual de los beneficiarios. Así mismo su diseño debe ser muy cuidadoso para no propiciar la informalidad y evitar el retiro anticipado de recursos, salvo situaciones excepcionales”¹⁰⁵.

1. En la ponencia para segundo debate, contenida en la Gaceta del Congreso No. 418 del 3 de junio de 2009¹⁰⁶, el texto anteriormente citado aparece de manera idéntica.

1. Ahora, en la Gaceta del Congreso No. 735 de 14 de agosto de 2009, que contiene el Acta 59 de la sesión ordinaria de la plenaria del Senado de la República, aparecen consignadas algunas intervenciones, tanto del Gobierno nacional, como de los diferentes senadores, y que resultan de gran importancia para la materia bajo estudio.

1. El ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en la plenaria para explicar y justificar la introducción de la regulación de los BEPS, en desarrollo de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005. Este elemento de la reforma era, en sus palabras, el componente “de mayor connotación social” ¹⁰⁷ y señaló que la propuesta era “sólida, fiscalmente es sostenible y socialmente es responsable”¹⁰⁸. El ministro afirmó que el artículo permitía

“crear un sistema de ahorro para la vejez, dirigido inicialmente y con gran énfasis a esos cerca de 9 millones de colombianos que hoy ganan menos de un salario mínimo, que están en la informalidad y que no tienen posibilidades de llegar al sistema pensional colombiano, dada la realidad de la pirámide laboral y de las características del mercado laboral en Colombia y esas personas el Estado tiene que pensar qué debe hacer con ellas, pues con esta propuesta lo que estamos diseñando es un mecanismo de ahorro, voluntario, pero de ahorro”¹⁰⁹.

1. Igualmente, en el trámite legislativo intervino el Senador José Darío Salazar Cruz quien, al apoyar la propuesta legislativa, indicó que el esquema de multifondos le iba a “permitir a muchos colombianos de todas las edades que puedan a lo largo de su vida, tener mayores recaudos, mejores pensiones, y que más colombianos con el fortalecimiento de los fondos de pensiones en mejores condiciones se puedan pensionar”¹¹⁰ y que los BEPS apuntaba a lograr que “colombianos que no alcanzan a obtener una mínima pensión puedan obtener estos beneficios económicos”¹¹¹.

1. Así, a lo largo del debate se encuentran varias intervenciones de senadores en las que se pronunciaron tanto a favor como en contra de las modificaciones al esquema de multifondos o de BEPS en el proyecto. Dos de estas intervenciones por parte de los senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona y Héctor Helí Rojas Jiménez tocan de manera extensa el tema pensional en la reforma¹¹². Con lo anterior, queda claro que el tema de la seguridad social en pensiones no era un asunto accidental en el proyecto de ley, sino un componente axial del mismo, que fue objeto de extenso debate por parte de los parlamentarios en los que tuvieron la oportunidad de expresar su apoyo o su desacuerdo sobre estos aspectos de la iniciativa legislativa, siendo uno de ellos la implementación de los BEPS.

1. En consecuencia, los antecedentes del trámite legislativo dan cuenta del alcance de la iniciativa legislativa en la que, si bien es relevante la regulación del sistema financiero, esta surte sus efectos en diversos sectores que dependen de ella para lograr sus objetivos, como

es el de la seguridad social en pensiones.

1. El objetivo de la iniciativa era modificar y actualizar distintas normas aplicables a los sujetos que interactúan en el mercado financiero, de seguros y de valores¹¹³, entre ellos la regulación del sistema pensional, y uno de sus componentes el programa de BEPS.

1. Frente al texto de la ley finalmente aprobada, de su atenta lectura se comprueba que la mayoría, si no todas las demás disposiciones que integran el articulado de más de un centenar de disposiciones, incluso las que hacen parte del Título IX (otras disposiciones) versan sobre temas financieros, de seguros, operaciones autorizadas, intervención e inspección y vigilancia del Estado y otras materias relacionadas con las antes referidas.

1. Es importante resaltar que, a partir de la estructura de la ley, se evidencia una relación estrecha entre las disposiciones de carácter financiero y el concepto de seguridad social. Un componente significativo de la referida ley versa sobre aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, sus aspectos financieros, su relación con el régimen de protección al consumidor financiero o con las instituciones que administran el sistema (arts. 14, 23, 24, 35, 42, 45 a 60, 87 y 97), así como sobre el “Régimen de Protección al Consumidor Financiero”.

1. Examen de conexidad entre el contenido de la disposición demandada y el núcleo temático de la ley en la que ella se inserta

1. En el presente acápite, la Sala procederá a establecer si la disposición examinada, atendiendo a su contenido normativo, guarda conexidad con la materia de la ley de la que

hace parte. Para este efecto, procederá a determinar el grado de rigurosidad con el que debe adelantar el examen de la norma acusada-título 5.2.1. infra-, para luego efectuar el análisis de conexidad -título 5.2.2. infra-.

1. Rigor con el que debe adelantarse el juicio de unidad de materia en el presente asunto

1. Conforme a lo expuesto en el título 4.2. supra, el análisis que debe adelantar la Corte frente al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia puede asumir diversos niveles de rigor. Al respecto, en la Sentencia C-896 de 2012 esta Corporación resaltó:

“cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”¹¹⁴.

1. Así, a juicio de la Sala, dados los antecedentes legislativos reseñados en el título 5.1.1. supra, en el presente asunto hay lugar a desarrollar un juicio de conexidad de baja intensidad, concordante con la cláusula general de competencia del legislador y con el principio democrático.

1. Este estándar se justifica, además, en la forma en que se introdujo y aprobó la disposición demandada en el trámite legislativo. En ese sentido, la propuesta normativa que concluyó en

el art. 87 acusado fue objeto de conocimiento por parte de los congresistas, e incluso del autor de la iniciativa legislativa, a tal punto que el ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó ante los congresistas el apoyo del gobierno a la misma, y diversos legisladores se pronunciaron de manera tanto favorable como adversa a su contenido; lo que evidencia la satisfacción preponderante de la exigencia de deliberación democrática. Estos elementos son un fuerte indicio de que la propuesta normativa no fue tramitada soslayando su debida discusión y deliberación por parte de los legisladores en el foro democrático, de tal forma que se garantizó la transparencia y racionalidad en su trámite, valores aunados al principio de unidad de materia, en los términos referidos en el título 4.1 supra.

1. El art. 87 de la Ley 1328 de 2009 no es contrario a las exigencias normativas del principio de unidad de materia

1. El art. 87 demandado contiene una vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa la Ley 1328 de 2009 y la materia que dicho artículo desarrolla, guardando conexidad temática entre su contenido normativo y el de la ley de la cual hace parte, por las siguientes razones.

1. Es cierto que el art. 87 de la Ley 1382 de 2009 contiene un elemento de la seguridad social, en la medida en que el programa BEPS es considerado como un componente de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social, tendiente a la protección en la vejez¹¹⁵. Sin embargo, también lo es que el esquema operativo del programa se apoya fuertemente en aspectos financieros, ya que su propósito es servir como un sistema de ahorro y como un medio de aseguramiento, a tal punto que su prestación principal funciona por medio de la contratación de un seguro, con una entidad aseguradora autorizada para dicho efecto.

1. El programa se enfoca de manera primordial en fomentar el ahorro en cuentas individuales

dentro del fondo común de BEPS administrado por Colpensiones¹¹⁶, empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial¹¹⁷. El programa tiene como población objetivo las personas de bajos recursos que por sus condiciones socioeconómicas no podrían llegar a cumplir con los requisitos legales para obtener una pensión, en los términos regulados en el Sistema General de Pensiones¹¹⁸. El aspecto asistencial del programa corresponde, primordialmente, a un incentivo financiero al ahorro, que no es otra cosa que un subsidio periódico sobre el 20% de los aportes que realiza el sujeto vinculado al programa en su cuenta individual¹¹⁹.

1. Asimismo, la forma en que se materializa la anualidad vitalicia es por medio de la contratación de un seguro, tal y como lo dispone el inciso 9° del párrafo único del artículo demandado y lo reglamenta el art. 2.2.13.5.2. del Decreto 1833 de 2016. De igual modo, el programa cuenta con lo que se denomina un “incentivo puntual”, consistente en un subsidio para acceder a “microseguros” que garantizan el riesgo de invalidez y muerte del beneficiario, al que se refiere el inciso 6° del párrafo único del art. 87 acusado.

1. Es también posible inferir la connotación financiera de la disposición demandada de su condición de instrumento de captación de dineros del público, razón por la cual le corresponde a la Superintendencia Financiera la inspección, vigilancia y control de la actividad, tal y como lo dispone el inciso 7° del párrafo único de la disposición¹²⁰.

1. Adicionalmente, es importante resaltar que en la Sentencia C-182 de 2020, esta Corte se pronunció acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 565 de 2020, en el que se definieron “reglas jurídicas que permitan atender el desbalance deficitario futuro entre el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias de BEPS del mes anterior y el valor del portafolio a precios de mercado, con recursos del presupuesto asignado al Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS”, para garantizar el pago de las anualidades vitalicias de los BEPS. En la contextualización que en dicha sentencia se hizo acerca de este programa se precisó:

“En su concepción operativa, en consecuencia, los BEPS pueden entenderse también como desarrollo del artículo 335 de la Carta, al ser una expresión de la intervención del Estado en la economía, ya que los recursos del programa BEPS constituyen, en parte, captaciones de recursos provenientes del público, que junto con los rendimientos y el monto del incentivo obtenido por parte del Estado, le permiten al ahorrador beneficiado contratar un seguro que le pague periódicamente un monto básico de dinero que sea apoyo para su sostenimiento en la vejez. Por lo que se trata de capitales que, en virtud de la regulación que hace el legislador, pueden ser administrados por las entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para este propósito”¹²¹.

1. Síntesis

1. El demandante alega que el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 desconoce el principio de unidad de materia –artículos 158 y 169 de la Constitución– y el principio de progresividad de la seguridad social –artículo 48 de la Constitución–.

1. En primer lugar, la Corte encuentra que el cargo formulado por el presunto desconocimiento del art. 48 de la Constitución, en relación con el principio de progresividad y de no regresividad en materia de seguridad social, no es apto, al no satisfacer los mínimos argumentativos para proferir un fallo de fondo.

1. En segundo lugar, la Sala Plena evidencia la conexidad temática entre el artículo acusado y la materia general de la Ley 1328 de 2009, ya que si bien la materia que regula se relaciona con la seguridad social –al regular un servicio social complementario–, también encuentra una conexidad objetiva y verificable con la materia financiera y aseguradora.

I. 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:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, por el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

-Ausente con permiso-

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Mediante auto de noviembre 3 de 2020, el magistrado sustanciador admitió la demanda, “por la presunta vulneración de los artículos 4 y 48, 149, 158 y 169 de la Constitución”, y mediante auto de 13 de enero de 2021 ordenó comunicar el inicio del proceso a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, así como al ministro de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, dio traslado al Procurador General de la Nación y ordenó fijar en lista el proceso para que los ciudadanos intervinieran. Por último, invitó a participar al Defensor del Pueblo; al ministro del Trabajo y al director Fondo de Solidaridad Pensional; al director del Programa de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS– de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES–; a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias; a la Central Unitaria de Trabajadores –CUT–; a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías –ASOFONDOS–; a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–; al Colegio de Abogados del Trabajo; a la Confederación General del Trabajo; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia; al Grupo de Investigación Perspectivas y Problemas Contemporáneos del Derecho de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Nacional de Colombia y al Grupo de Investigación

“Estudios en Derecho Laboral y Seguridad Social” de la Universidad Javeriana.

3 Demanda, fl. 6.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Demanda, fl. 16.

7 Demanda, fl. 18.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Cfr., los arts. 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991.

13 A partir de esta idea, resalta que, “frente al contenido del principio de unidad de materia lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional, pues, aunque debe existir una conexión entre las disposiciones que integran el conjunto normativo y los núcleos de su contenido, esta ‘no debe ser directa ni estrecha, puede ser material, causal, teleológica o sistemática’”. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fl. 7.

14 Ibid., fl. 8.

15 Ibid.

16 Ibid., fl. 11.

17 Ibid., fl. 22.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Cfr., el art. 13 del Decreto 2067 de 1991.

21 Intervención Ministerio del Trabajo, fl. 6.

22 Ibid., fl. 7.

23 Ibid., fl. 8.

24 Ibid., fl. 11.

25 Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones, folio 1.

26 Ibid., fl. 3.

27 Ibid., fl. 5.

28 Ibid.

29 En particular, resalta lo siguiente: “aquellos aspectos desarrollados en la norma acusada tendientes a determinar las personas que pueden ahorrar en el programa, la clase y condiciones de incentivos que se otorgarán, los seguros que les serán conferidos, las condiciones de administración de recursos mediante criterios de eficiencia y rentabilidad, la determinación de un administrador de los recursos y de un ente particular asignado para su vigilancia – en este caso la Superintendencia Financiera -, se establecen como presupuestos de protección del ahorro y del ahorrador en BEPS, en su calidad de consumidor financiero”. Ibid., fl. 6.

30 Ibid., fl. 7.

31 Ibid.

33 Ibid.

34 Intervención Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, folio 1.

35 Ibid.

36 Ibid., fl. 2.

37 Ibid.

38 La intervención está suscrita por Jorge Eliécer Manrique Villanueva, director del Departamento de Derecho Laboral; Jorge Mario Benítez Pinedo, docente del Departamento de Derecho Laboral; Germán Ernesto Ponce Bravo, docente del Departamento de Derecho Laboral y Diego Alejandro Sánchez Acero, docente del Departamento de Derecho Laboral.

39 Intervención del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia, fl. 3.

40 Ibid., fl. 3.

41 Ibid.

42 Ibid., fl. 4.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ibid., fl. 6.

46 Ibid., fl. 8.

47 Ibid., fl. 10.

48 Cfr., lo dispuesto en los arts. 242.2 de la Constitución y el art. 7 del Decreto 2067 de 1991.

49 Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 5.

50 Ibid., fl. 6.

51 Cfr., entre otras, las sentencias C-634 de 1996, C-055 de 2010 y C-699 de 2016.

52 Sentencia C-1052 de 2001. En esta providencia la Corte sistematizó la jurisprudencia

existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad. Este Tribunal ha definido el alcance de estas exigencias en los siguientes términos: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Constitución; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada. En idéntico sentido, cfr., entre otras, las sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

53 Sentencia C-277 de 2011, reiterada en la Sentencia C-121 de 2020.

54 En este sentido, las sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013 y C-165 de 2019.

55 Demanda, fl. 5.

56 Ibid.

57 La Sala considera pertinente precisar que la formulación del cargo admitido se encuentra contenida en el literal c) del numeral 6 del capítulo correspondiente al segundo cargo de la demanda, el cual se refiere de manera específica a la vulneración del principio de progresividad. Esto, por cuanto, la elaboración del segundo cargo por la presunta vulneración del art. 48 de la Constitución, contenido en el numeral 6 de la demanda tiene varios literales: el literal a) se refiere a la presunta violación de los arts. 114 y 150 de la Constitución; el literal b) trata sobre el presunto desconocimiento de los arts. 1, 2, 46, 48 y 365 de la Constitución y el literal d) versa sobre la presunta vulneración de los arts. 48, 114, 150, 189 y 365. Así, conforme al auto de 26 de noviembre de 2020, el magistrado sustanciador rechazó “los cargos por la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 5, 11, 13, 46, 53, 84, 93, 94, 114, 150, 189 y 365 Superiores; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 2, 9 y 11 del PIDESC; la Constitución de la OIT; los arts. 1 y 9 del Protocolo de San Salvador;

el artículo 5, literal e) del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; los artículos 1, 24, 26 y 29 de la CADH; los arts. 4 y 106 del Código Iberoamericano de Seguridad Social y la Declaración de Filadelfia”.

58 Demanda, fl. 18.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Sentencia C-1052 de 2001.

64 Sentencia C-213 de 2017.

65 Sentencia C-025 de 2020.

66 Sentencia C-644 de 2012.

67 Ibid.

68 Sentencia C-447 de 1997.

69 Sentencia C-025 de 1993.

71 Cfr., las sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003, C-1147 de 2003, C-305 de 2004, C-188 de 2006 y C-822 de 2011, entre otras.

72 En este sentido, las sentencias C-025 de 1993 y C-402 de 1997.

73 Cfr., al respecto, las sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

74 Al respecto, en la Sentencia C-803 de 2003, la Corte manifestó: “La Corte ha señalado que el debate legislativo es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el

proceso de formación de la ley, en el que concurren y participan tanto minorías como mayorías, y que para el que el mismo pueda darse, es imprescindible que el objeto sobre el que recae, esto es el proyecto o la proposición de fórmula normativa que va adoptarse, debe ser conocido de manera general por quienes deben discutirlo”.

75 Ibid. En dicha providencia, la Corte precisó que “la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos”.

76 En este sentido, la Sentencia C-665 de 2016.

77 En la Sentencia C-995 de 2001, la Corte señaló que el constituyente pretendió evitar la proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno, la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas, la promulgación de leyes que se hubieren sustraído a los debates legislativos y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública, como canal de expresión de la democracia.

78 Constitución Política, art. 158: “[...] El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión”.

79 Al respecto cfr., las sentencias C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-620 de 2016 y C-121 de 2020, entre muchas otras.

80 Sentencia C-285 de 2017.

81 Ibidem.

82 Sentencia C-400 de 2010.

83 Sentencia C-353 de 2017.

84 Sentencia C-142 de 2015. Según se señala en la Sentencia C-665 de 2016 para tales efectos es especialmente relevante valorar los antecedentes legislativos en relación con la disposición objeto de control constitucional.

85 Cfr., al respecto, entre otras, lo señalado en las sentencias C-047 de 2021, C-030 de 2021, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-068 de 2020, C-008 de 2018, C-453 de 2016, C-016 de 2016, C-801 de 2008, C-377 de 2008, C-795 de 2004 y C-305 de 2004.

86 Sentencia C-044 de 2017.

87 Sentencia C-704 de 2015.

88 Sentencia C-025 de 1993.

89 Sentencia C-142 de 2015: “En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto”.

90 Cfr. Sentencias C-400 de 2010 y C-201 de 2015, en esta última se reitera la Sentencia C-501 de 2001.

91 Sentencia C-540 de 2001.

92 Sentencia C-147 de 2015.

93 Sentencia C-523 de 1995.

94 En idéntico sentido, las sentencias C-188 de 2006, C-432 de 2010 y C-830 de 2013.

95 Gaceta del Congreso de la República No. 138 de 11 de abril de 2008, p. 13.

96 Ibid.

97 Ibid.

98 Ibid., p. 15.

99 Igualmente, en relación con este Título II, la exposición de motivos señala que otros de los objetivos de la facultad de intervención del Gobierno nacional es la “Promoción del acceso a servicios financieros por parte de la población de menores recursos, así como la pequeña, mediana y microempresa” (ibid., p. 16). Al respecto, se indica: “El Gobierno Nacional ha entendido que el acceso al crédito y demás servicios financieros de las familias genera un círculo virtuoso para la economía pues contribuye a generar riqueza, al posibilitar que los agentes económicos e individuos emprendedores puedan explotar oportunidades productivas, generando fuentes de ingresos estables. || Esto indica la voluntad decidida de extender los servicios bancarios a un número cada vez más alto de usuarios y, en particular, a los estratos de menores ingresos, de manera que puedan obtenerse las ventajas que brinda la banca contemporánea, fundada en una tecnología de punta. [...] || Cuentas simplificadas, formas sencillas para que la comunidad comience a conocer el servicio de la banca, disfrute sus beneficios e incluso se acerque a ella con una actitud positiva que contraste con la que en los últimos años se ha generado, seguramente de manera injustificada, pero ciertamente extendida. Este es un propósito del cual todos deberíamos salir ganadores y es una labor en la cual, la banca, al extender sus servicios a otros segmentos de usuarios, cumple de mejor manera su responsabilidad social en un país en el cual, como se ha dicho afortunadamente por la Corte Suprema de Justicia, el crédito debe considerarse como un bien social. Así las cosas, el proyecto dota al Gobierno Nacional de instrumentos de intervención que propendan por el logro de estos objetivos”.

100 Ibid., p. 19.

101 Gaceta del Congreso, No. 341 del 10 de junio de 2008, p. 1.

102 Ibid., p. 3.

103 Ibid.

104 Ibid., p. 7.

105 Ibid., p. 20.

106 P. 31.

107 Gaceta del Congreso No. 735 de 14 de agosto de 2009, p. 49.

108 Ibid.

109 Ibid.

110 Ibid., p. 59.

111 Ibid.

112 Ibid., pp. 59 a 64.

113 Para tales efectos, es importante precisar que el título del proyecto de ley originalmente propuesto, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”, fue idéntico al finalmente asignado a Ley 1328 de 2009.

114 Sentencia C-896 de 2012.

115 En relación con este aspecto, el art. 2 del Decreto 604 de 2013, que reglamentó la disposición que ahora se demanda dispone: “Los Beneficios Económicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual”.

116 Decreto 1833 de 2016, art. 2.2.13.3.2. Registro y Contabilización de Aportes Servicio Social Complementario BEPS.

118 En relación con este aspecto, en el Documento Conpes Social No. 156 de 11 de septiembre de 2012 se señala: “Los participantes en el esquema de BEPS al final de su vida laboral obtendrán un Beneficio Económico Periódico en su vejez basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables. [...] Dado que la participación en el esquema de BEPS es voluntaria y flexible en cuantía y periodicidad, los incentivos por parte del Estado deben considerar el esfuerzo de ahorro de cada persona, fomentando la

fidelidad y la participación de la población en la realización de este ahorro para la vejez, mediante incentivos al ahorro e incentivos a la fidelidad o puntuales”.

119 En estos términos, el art. 2.2.13.4.1. “Incentivo Periódico”, del Decreto 1833 de 2016.

120 Este dispone: “Los recursos acumulados por los ahorradores de este programa constituyen captaciones de recursos del público; por tanto, el mecanismo de ahorro al que se hace referencia en este artículo será administrado por las entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia”

121 Sentencia C-182 de 2020.