C-623-98

Sentencia C-623/98

PENSION DE JUBILACION POR ACUMULACION DE APORTES

La pensión de jubilación por acumulación de aportes, es aquella que se obtiene sumando los tiempos de cotización en el sector público y privado. Así pues, los empleados oficiales y públicos y los trabajadores particulares que acrediten, 55 años si es mujer y 60 años si es varón, y 20 años de aportes sufragados en cualquier tiempo en una o varias entidades de previsión social o de las que hagan sus veces, con los efectuados ante el I.S.S., tendrán derecho a acceder a la prestación jubilatoria mediante la acumulación de aportes y cotizaciones derivados de la relación contractual particular u oficial y la legal y reglamentaria.

IGUALDAD OBJETIVA-Trato diferente

El principio de igualdad no consagra siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho o destinatarios de las normas, siendo posible, que ante situaciones fácticas distintas, se prediquen diferentes consecuencias jurídicas. Así entonces, se habla de una igualdad objetiva y no formal, la que prohibe consagrar discriminaciones, pero autoriza un trato diferente si está razonable y objetivamente justificado.

PENSION DE JUBILACION-Trato diferenciado en materia de edad entre hombres y mujeres

Los segmentos acusados consagrados en el artículo 7o. de la ley 71 de 1988 no desconocen el principio constitucional de la igualdad, pues el trato diferenciado que allí se consagra entre los hombres y las mujeres -en materia de edad- para acceder a la pensión de jubilación, está objetiva y razonablemente justificado, razón por la cual es dable hablar de una discriminación, dada la situación de desventaja e inferioridad en que se encuentra la mujer frente al hombre. Pero además, en cuanto a la diferencia de edad para hacerse acreedor el trabajador a la pensión de jubilación por aportes, nada se opone a que el legislador reconozca que entre uno y otro grupo de personas (los hombres y las mujeres) existen razones y fundamentos para establecer diversas formas de regulación normativa, y consagrar entonces, distintas hipótesis normativas asignándoles diferentes consecuencias jurídicas, siempre y cuando guarden, como así ocurre en el caso materia de examen, proporcionalidad entre los hechos que le sirven de causa y los fines que ésta persigue.

Referencia: Expediente D-2048

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7o. (parcial) de la Ley 71 de 1988.

Actor: José Rafael Cañón Alfonso

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., noviembre cuatro (4) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JOSE RAFAEL CAÑON ALFONSO promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 7o. (parcial) de la Ley 71 de 1988.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe el texto de la disposición parcialmente demandada, de conformidad con su publicación oficial. Se subraya lo acusado.

"A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social o las que hagan sus veces, del orden nacional, departamental o municipal, intendencial, comisarial o distrital o en el Instituto de Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) o más si es mujer".

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A juicio del actor, la norma acusada quebranta los artículos 4o., 5o., 13 y 48 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones.

En su criterio, dicho precepto consagra una discriminación entre trabajadores del sector privado y los del sector público, en la medida en que les aumentó a 60 años la edad para jubilarse, en tanto que según la Ley 33 de 1985 los empleados oficiales se pensionan al cumplir 50 años de edad si son mujeres, y 55 si son hombres.

Agrega el actor, que no existe justificación alguna para aumentar en cinco años la edad de jubilación de los trabajadores del sector privado afiliados al I.S.S., ya que según la norma acusada y lo dispuesto en la ley 33, a todos los trabajadores sin excepción se les exige como requisito pensional haber realizado aportes en el sector público o privado por lo menos durante veinte años.

Concluye manifestando que si ambos empleados, público y privado, tuvieron que haber iniciado cotizaciones al I.S.S. o a cualquier caja del sector público antes de 1968 para poder tener 15 años o más cotizados al 29 de enero de 1985, o bien 20 años o más al 19 de diciembre de 1988, no existe ninguna razón válida para que se mantengan regímenes diferenciados respecto de personas colocadas en una misma situación.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, intervino el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de apoderada, con el objeto de justificar la constitucionalidad de las normas demandadas.

Según la interviniente, "las razones que trae la Constitución por las que no debe haber desigualdad son taxativas, entre las cuales no se encuentra la prohibición de contemplar excepciones al llevar un determinado tiempo afiliado a una entidad de previsión social o al I.S.S., ni mucho menos en atención a la edad de las personas. Además, señala que el principio de igualdad depende íntegramente del de legalidad, y si la ley exige requisitos para

acceder a una prestación (pensión por aportes), tales requisitos deben observarse, y no por ello la ley es discriminatoria o desigual".

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio fechado 23 de junio de 1998, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Advierte el Jefe del Ministerio Público, que mediante el artículo 7o. de la Ley 71 de 1988 se estableció por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la pensión de jubilación, sumando los tiempos de cotización en los sectores público y privado, poniendo así fin a la injusticia que imperaba hasta ese momento respecto de aquellos trabajadores que no obstante estar afiliados a una entidad de previsión social, no podían acceder al beneficio pensional por no haber laborado todo el tiempo en la empresa privada o en el Estado. Con el nuevo sistema se hacen compatibles, entonces, los tiempos laborados en el sector oficial con los cotizados en el I.S.S. en la empresa privada, de manera que los trabajadores que laboraron en el sector privado, y se desvincularon posteriormente de este, sin haber obtenido el derecho a la jubilación, pueden emplearse en el sector oficial hasta completar el tiempo exigido para lograr el reconocimiento de la respectiva pensión por aportes. Lo mismo ocurre con aquellos servidores públicos que al haberse retirado del sector oficial sin reunir los requisitos pensionales, se vincularon al sector privado, cumpliendo en este, el tiempo legal exigido para lograr el reconocimiento de la pensión por acumulación de aportes.

Agrega el citado funcionario, que según la norma acusada, a partir de la vigencia de la Ley 71 de 1988, los empleados oficiales y los trabajadores que acrediten 20 años de aportes sufragados en cualquier tiempo, y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social del orden nacional o territorial, tendrán derecho a una pensión de jubilación, siempre y cuando tengan 55 años si son mujeres y si se trata de hombres 60 años.

Según el Jefe del Ministerio Público, el sistema de acumulación de aportes para el reconocimiento de la pensión de jubilación regulado en el artículo 7o. demandado no implicó la derogatoria de la legislación preexistente en materia de pensiones; por el contrario, de conformidad con el artículo 11 ibídem, este precepto así como el contenido en las leyes 33/73, 12/75, 4a./76, 44/80, 33/85 y 113/85 consagran los derechos mínimos en materia de pensiones, y se aplican en favor de los afiliados de cualquier naturaleza de las entidades de previsión social de los sectores público y privado, razón por la cual la nueva regulación no altera la aplicación de los regímenes pensionales de aquellas personas que tienen vocación para pensionarse con arreglo a los presupuestos de edad y tiempo de servicio allí exigidos. De esta manera, estima que sólo quien se encuentre en los supuestos fácticos del artículo 7o. podrá solicitar el reconocimiento de su pensión de jubilación por aportes.

Por su parte, en cuanto a la situación que se presenta con la expedición de la ley 100 de 1993, señala el funcionario que ésta no derogó la pensión por acumulación de aportes consagrada en el artículo 7o. de la ley 71 de 1988, toda vez que no podía desconocer los derechos de quienes habían adquirido su status pensional conforme a esta legislación, y además porque se trata de un régimen acorde con el regulado en el nuevo sistema de seguridad social integral, que para efectos del reconocimiento de las pensiones y

prestaciones (artículo 13 literal f) autoriza tomar en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a su vigencia, al I.S.S. o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como funcionario público.

En criterio del señor Procurador, analizado el sentido y la finalidad de la pensión por acumulación de aportes que regula el artículo 7o. de la ley 71 de 1988, es evidente que la norma acusada no vulnera el principio de igualdad del artículo 13 constitucional, toda vez que en forma expresa ordena la aplicación de esta modalidad jubilatoria a los empleados oficiales y trabajadores que se encuentren dentro de sus supuestos de hecho. En cuanto a la circunstancia que el precepto demandado haya establecido un aumento en la edad para acceder a la pensión por aportes, no es motivo válido para inferir una supuesta vulneración del principio constitucional de la igualdad, puesto que en la determinación del régimen prestacional el legislador goza de libertad de configuración que le permite exigir el cumplimiento de requisitos y condiciones para la adquisición del derecho.

Además, según el concepto fiscal, para que proceda el cargo, se requiere que en la norma acusada no sólo se establezca un trato diferencial en relación con cierto grupo de personas, sino que este tratamiento se encuentre desprovisto de una justificación objetiva y razonable, lo que no ocurre con el artículo 7o. de la Ley 71 que establece el beneficio de la pensión por acumulación de aportes para todos los trabajadores por igual, dejando a salvo, claro está, la situación jurídica de quienes pueden acceder al derecho pensional de conformidad con los regímenes preexistentes.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formuló contra el artículo 7o. de la Ley 71 de 1988.

La pensión de jubilación por acumulación de aportes y el examen del cargo

El artículo 7o. de la Ley 71 de 1988 consagra la denominada pensión de jubilación por acumulación de aportes, es decir, aquella que se obtiene sumando los tiempos de cotización en el sector público y privado. Así pues, a partir de esta normatividad, los empleados oficiales y públicos y los trabajadores particulares que acrediten, 55 años si es mujer y 60 años si es varón, y 20 años de aportes sufragados en cualquier tiempo en una o varias entidades de previsión social o de las que hagan sus veces, con los efectuados ante el I.S.S., tendrán derecho a acceder a la prestación jubilatoria mediante la acumulación de aportes y cotizaciones derivados de la relación contractual particular u oficial y la legal y reglamentaria.

En relación con esta modalidad pensional, ya la Corte en sentencia No. C-012 de 1994 señaló que “la filosofía de la acumulación de los aportes prevista en el artículo 7o. es la de que la parte de ingresos del empleado oficial o trabajador que se destina a la formación de los fondos de pensiones en las entidades de previsión social, permitan a éstas cumplir con el

pago de la pensión de jubilación".

Ahora bien, la creación de esta modalidad pensional no modifica ni altera la aplicación de los regímenes ordinarios establecidos con anterioridad para regular esta prestación jubilatoria, es decir, que la legislación preexistente al momento de la expedición de la ley 71 de 1988, sigue vigente (para el empleado oficial, la ley 33 de 1985, entre otras, y para los demás trabajadores, el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo). En efecto, según el artículo 11 de la misma ley 71, "esta ley y las leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 4a. de 1976, 44 de 1980, 33 de 1985, 113 de 1985 y sus decretos reglamentarios, contienen los derechos mínimos en materia de pensiones y sustituciones pensionales y se aplicarán en favor de los afiliados de cualquier naturaleza de las entidades de previsión social, del sector público en todos sus niveles y de las normas aplicables a las entidades de previsión social del sector privado, lo mismo que a las personas naturales y jurídicas que reconozcan y paguen pensiones de jubilación, vejez e invalidez".

De otra parte, y como lo ha expresado la Corte en sentencia No. C-012 de 1994 (MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell), "es evidente, que a través del inciso 1° del artículo 7° de la ley 71 de 1988 se consagró para "los empleados oficiales y trabajadores" el derecho a la pensión de jubilación con 60 años o más de edad, si es varón, y 55 años o más de edad, si es mujer, cuando se acrediten aportes durante 20 años a diferentes entidades de previsión social y al ISS. Pero con anterioridad, los regímenes jurídicos sobre pensiones no permitían obtener el derecho a la pensión de jubilación en las condiciones descritas en la norma; es decir, no era posible acumular el tiempo servido en entidades oficiales, afiliadas a instituciones de previsión social oficiales y a las cuales se habían hecho aportes, con el tiempo servido a patronos particulares, afiliados al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, y al cual, igualmente se había aportado, aun cuando si era procedente obtener el derecho a la pensión acumulando el tiempo servido a diferentes entidades oficiales, cuando se hubieren hecho aportes a diferentes entidades de previsión social oficial o al ISS".

Y concluyó la citada providencia, señalando que el parágrafo del artículo 7o. es inexequible por vulnerar el ordenamiento superior; en cuanto a los efectos del inciso primero ibídem, dispuso que "los efectos jurídicos de esta sentencia se extienden a reconocer la efectividad de los derechos de las personas que hubieran adquirido el derecho a la pensión, por haber reunido los requisitos del inciso 1° del artículo 7° de la ley 71 de 1988, esto es, por aportes hechos en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social oficial, de cualquier orden y en el I.S.S., y en cuanto cumplan el requisito de la edad (C.P. art. 2o.)".

El actor alega como sustento de su demanda, que se quebranta el principio constitucional de la igualdad consagrado en el artículo 13, por cuanto la norma acusada establece una discriminación entre trabajadores del sector público y privado, ya que les aumentó en cinco años la edad para pensionarse por jubilación (55 años para la mujer y 60 para el varón), respecto de aquella establecida por la Ley 33 de 1985, que pensiona a los empleados oficiales a los 50 años si es mujer y 55 años si es varón.

A juicio de la Corporación, no existe fundamento alguno en la Carta Política que haga viable este cargo, pues como lo disponen el artículo 13 superior y de conformidad con la

jurisprudencia reiterada, expresada por la misma, el principio de igualdad no consagra siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho o destinatarios de las normas, siendo posible, que ante situaciones fácticas distintas, se prediquen diferentes consecuencias jurídicas. Así entonces, se habla de una igualdad objetiva y no formal, la que prohibe consagrar discriminaciones, pero autoriza un trato diferente si está razonable y objetivamente justificado.

Sobre este particular, ya tuvo oportunidad la Corte de examinar la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, al establecer las razones por las cuales es factible admitir la diferenciación de edad entre el hombre y la mujer para acceder al derecho pensional. Al respecto, señaló:

"La previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, así como para otros efectos pensionales, es una medida que precisamente, toma en consideración fenómenos sociales anómalos con un indudable propósito corrector o compensador que se acomoda muy bien a la normativa constitucional que lejos de ser contrariada resulta realizada.

...

Empero, el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, si bien comporta un tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas, implica, en un plano adicional, el otorgamiento de relevancia jurídica a las diferencias sociales de las mujeres para elevar su condición mediante la adopción de una medida compensatoria de las dificultades que enfrentan en virtud de su vinculación al mercado laboral..." (Sentencia No. C-410 de 1994. MP. Dr. Carlos Gaviria Diaz).

Con fundamento en lo anterior, estima la Sala que los segmentos acusados consagrados en el artículo 7o. de la ley 71 de 1988 no desconocen el principio constitucional de la igualdad, pues el trato diferenciado que allí se consagra entre los hombres y las mujeres -en materia de edad- para acceder a la pensión de jubilación, está objetiva y razonablemente justificado, razón por la cual es dable hablar de una discriminación, dada la situación de desventaja e inferioridad en que se encuentra la mujer frente al hombre. Pero además, en cuanto a la diferencia de edad para hacerse acreedor el trabajador a la pensión de jubilación por aportes, nada se opone a que el legislador reconozca que entre uno y otro grupo de personas (los hombres y las mujeres) existen razones y fundamentos para establecer diversas formas de regulación normativa, y consagrar entonces, distintas hipótesis normativas asignándoles diferentes consecuencias jurídicas, siempre y cuando guarden, como así ocurre en el caso materia de examen, proporcionalidad entre los hechos que le sirven de causa y los fines que ésta persigue.

De otra parte, en relación con el aumento de edad para acceder a la pensión, entre aquella establecida en la ley 33 de 1985 y la fijada en la ley 71 de 1988, debe prohijar la Corte el criterio expuesto en la sentencia No. C-012 de 1994, según el cual:

"mientras no se reúnan los requisitos legales para obtener derecho a una pensión, tal aspiración constituye apenas una mera posibilidad de adquirirlo; es decir, que mientras el trabajador no cumpla con los requisitos del tiempo de servicio y de la edad, no tiene un

derecho cierto, sino una expectativa de derecho a la jubilación. Por consiguiente, el legislador no podría, sin afectar los derechos adquiridos que protege el artículo 58 de la Constitución y particularmente el artículo 53, en materia laboral, reglamentar lo relativo a los requisitos para obtener el derecho a una pensión, con respecto a las personas que tienen una situación jurídica particular consolidada, esto es, que ya han adquirido el derecho a disfrutar de la pensión; pero en cambio, es posible que el legislador modifique, en cualquier momento, en virtud de la ley, la situación jurídica general u objetiva, atinente a los requisitos para tener derecho a una pensión, por ejemplo, aumentando o disminuyendo el tiempo de servicio o elevando o reduciendo la edad para adquirir dicho derecho, aun cuando se afecten las expectativas de quienes se encuentren en vía de obtenerlo" (MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell) (negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el aumento de edad para adquirir el derecho pensional, aun cuando afecte las expectativas de quien se encuentra en proceso de adquirirlo, no se constituye en motivo de inconstitucionalidad, ya que el legislador, en cualquier momento y por disposición del constituyente, está facultado, y por ende goza de libertad de configuración, para modificar la situación jurídica general relacionada con los requisitos para adquirir el derecho a la pensión.

Este mismo criterio fue expresado en la sentencia No. C-126 de 1995, donde se indicó lo siguiente:

"encuentra la Corte que el señalamiento de una edad determinada como requisito indispensable para tener derecho a la pensión de vejez y a la pensión-sanción, según el caso (…), constituyen factores que se adecuan claramente a las facultades constitucionales que corresponden al legislador en su función de hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas".

Cabe destacar que el legislador de 1988 dejó a salvo los derechos adquiridos de aquellos trabajadores que con anterioridad a la expedición de la ley 71 habían aportado o cotizado a una o varias entidades de previsión social, bien del sector público o privado, según el caso, y que hubiesen cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio, según los regímenes preexistentes, con lo cual se hace efectivo el mandato contenido en el artículo 58 de la Constitución Política.

En razón de lo anterior, se declarará la exequibilidad de la expresión acusada contenida en el inciso primero del artículo 7o. de la Ley 71 de 1988, como así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión "siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) o más si es mujer", contenida en el artículo 7o. de la Ley 71

de 1988.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General