Sentencia C-674/01

SEGURIDAD SOCIAL-Concepto/SEGURIDAD SOCIAL-Doble connotación

Esta Corte ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección institucionales para amparar a la persona y a su familia frente a los riesgos que atentan contra la capacidad que éstos tienen para generar los ingresos suficientes para gozar de una existencia digna y enfrentar contingencias como la enfermedad, la invalidez o la vejez. Por ello, la Constitución establece que la seguridad social es no sólo un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sino que también representa un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Alcance

Aunque no aparecen explícitamente consagrados en la Carta, la Corte ha entendido que la Constitución incorpora también los principios de unidad e integralidad de la seguridad social, en virtud de los cuáles, la ley no sólo debe amparar a las personas frente a las principales contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población (integralidad) sino que, además, esa protección debe hacerse de manera que haya articulación y cohesión entre las políticas, las instituciones, los regímenes, los procedimientos y las prestaciones destinadas a alcanzar los fines de la seguridad social (unidad). Y esto es así, no sólo porque el sistema de seguridad social debe proteger a las personas frente a los riesgos sino que debe hacerlo de manera eficiente, pues los recursos son siempre limitados.

PENSIONES LEGALES-Objeto

En relación con las pensiones, esta Corte ha señalado que ellas constituyen “un derecho prestacional y un mecanismo de ahorro forzoso de la población laboralmente activa, cuya efectividad depende de la cantidad de recursos del sistema en un momento histórico determinado, su exigibilidad como derecho prestacional subjetivo está sujeta a unas restricciones y condicionamientos específicos, que permiten garantizar que toda la población tenga acceso a él”.

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No disposición simultánea de prestaciones idénticas

Los imperativos de eficiencia que gobiernan la seguridad social y el carácter unitario de este sistema, hacen razonable que el Legislador evite que, en principio, una misma persona goce de dos prestaciones que cumplan idéntica función, pues no sólo eso podría llegar a ser inequitativo sino que, además, implicaría una gestión ineficiente de recursos que por definición son limitados.

PENSION DE INVALIDEZ Y PENSION DE VEJEZ-Prohibición de recibo simultáneo/PENSION DE INVALIDEZ Y PENSION DE VEJEZ-Igual naturaleza y finalidad

Estas dos pensiones pretenden proteger a la persona frente a un riesgo común, ya que

buscan ampararla en aquellas situaciones en que ella ya no tiene la misma capacidad para seguir trabajando, ya sea por los efectos inevitables de la vejez, o bien por una enfermedad o un accidente que hayan mermado sus facultades laborales. Por ello, en innumerables sentencias, la Corte Suprema de Justicia ha concluido, con criterios que esta Corte Constitucional prohíja, que "tanto la pensión de vejez, como la de invalidez, tienen la misma naturaleza y persiguen la misma finalidad".

PENSION DE INVALIDEZ Y PENSION DE VEJEZ-Prohibición de acumulación/SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Exclusión de pensionados por invalidez

Esa finalidad encuentra pleno sustento en los principios de unidad, eficiencia y universalidad que gobiernan la seguridad social, puesto que si la persona ya se encuentra cubierta frente al riesgo de no poder trabajar, por la disminución de su capacidad laboral, debido a la invalidez, no es necesario que sea nuevamente cubierta frente a esa misma eventualidad debido a la vejez. Por ello, la Corte encuentra que ese literal busca un propósito constitucional importante, como es proteger la equidad del sistema de seguridad social y el uso eficiente de sus recursos. Además, la regulación del tema es razonable y proporcionada.

PENSION DE INVALIDEZ Y PENSION DE VEJEZ-Reconocimiento de la más favorable

Si el pensionado por invalidez reúne además los requisitos para acceder a la pensión de vejez, y ésta le resulta más favorable, entonces puede solicitar el reconocimiento de esta última, aunque obviamente no puede acumular las dos pensiones. Así, si una persona inválida ya hubiera realizado las cotizaciones necesarias para acceder a la pensión de vejez, y sólo le falta el requisito de edad para obtenerla, es obvio que cuando llegue a esa edad, podrá solicitar su reconocimiento. Finalmente, en caso de que la persona recupere su capacidad laboral, la pensión por invalidez cesa, y el individuo puede volver a laborar a fin de continuar cotizando y obtener la correspondiente pensión de vejez, cuando cumpla los requisitos correspondientes.

PENSIONES LEGALES-Régimen dual/SISTEMA DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA-Objeto/SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Objeto

SISTEMA DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA Y SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Régimen de transición

PENSIONES LEGALES-Opción de sistemas/BONOS PENSIONALES-Reconocimiento

SISTEMA DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA Y SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Opción de traslado

SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Ingreso sujeto a cotización suplementaria/SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Protección de estabilidad financiera

SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Exclusión atendiendo edad salvo cotización

SISTEMA DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA Y SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Cotización

Referencia: expediente D-3324

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 de la Ley 100 de 1993.

Actora: Luz Dahiana Arias Arias.

Temas:

Principio de igualdad y exclusión de personas de cierta edad de ingresar al régimen de ahorro individual.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D.C, junio veintiocho (28) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Luz Dahiana Arias Arias demanda el artículo 61 de la Ley 100 de 1993. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación el Diario Oficial No 41148 del 23 de diciembre de 1993:

LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

“ARTICULO 61.- Personas Excluidas del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Están excluidos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad:

a. Los pensionados por invalidez por el Instituto de Seguros Sociales o por cualquier fondo, caja o entidad del sector público.

b. Las personas que al entrar en vigencia el sistema tuvieren cincuenta y cinco (55) años o más de edad, si son hombres, o cincuenta (50) años o más de edad, si son mujeres, salvo que decidan cotizar por lo menos quinientas (500) semanas en el nuevo régimen, caso en el cual será obligatorio para el empleador efectuar los aportes correspondientes.."

III. LA DEMANDA.

La actora considera que la norma acusada viola los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 13, 25, 48 y 53 de la Constitución. Según su parecer, la disposición es discriminatoria ya que impide a los pensionados por invalidez, que conservan cierta capacidad laboral, o a los jubilados de edad avanzada, afiliarse al régimen de ahorro individual, que podría no sólo serles más beneficioso sino que incluso podría representar la única forma de llegar a pensionarse, en la medida en que el régimen de prima media les exige cotizar durante 1000 semanas, lo que, debido a su invalidez o a su avanzada edad, podría llegar a serles imposible. Por ello concluye que esa norma viola la igualdad, desconoce la dignidad humana, y es contraria al orden justo, pues contiene "disposiciones odiosas en cuanto a la edad o a la condición de las personas para limitar o impedir el acceso a un régimen que brinda unas alternativas a la seguridad social". Además, según su parecer, la disposición impugnada viola los principios constitucionales de la seguridad social y la especial protección al trabajo, que se ven limitados "en forma injusta por factores discriminatorios ajenos a la función laboral". Concluye entonces la actora que si la ley estableció el derecho a seleccionar el régimen pensional, "ese mismo derecho no puede limitarse por una determinada edad o un estado de pensionado, pues lo que determina la posibilidad de afiliación es la condición de trabajador, la cual no puede limitarse a nadie".

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El ciudadano, Henry Andrey González Sarmiento, actuando como apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente destaca que, según la jurisprudencia constitucional, y de conformidad con los artículos 48 y 53 de la Carta, el Legislador tiene amplia libertad para regular "todos los aspectos relativos a las pensiones", por lo cual le corresponde señalar los requisitos para que las personas puedan jubilarse. Por ello considera que bien podía la norma acusada excluir de la posibilidad de afiliarse al régimen de ahorro individual "por razones de edad o de estado de salud". Además, precisa el ciudadano, la disposición persigue finalidades importantes pues protege a estas personas, puesto que ellas, "en tales condiciones no podrían obtener una pensión en dicho régimen, ya que ésta depende de la existencia de un capital acumulado en su cuenta de ahorro que le permita obtener una pensión mensual superior al 110 % del salario mínimo". Y, añade el ciudadano, la norma protege también los recursos

fiscales pues corresponde a la Nación “asumir la garantía de pensión mínima de vejez en caso de que no se acumule dicho capital”. Y eso, según su parecer, es importante, ya que sólo es posible asegurar el pago de las pensiones si el régimen es financieramente sostenible “a través de las cotizaciones realizadas durante los años productivos”. Concluye entonces el interviniente:

“La exclusión por razón de la edad o del estado de salud establece una diferenciación que tiene una justificación objetiva y razonable, pues en el régimen de ahorro individual, a diferencia del de prima media, debe existir total correlación entre el aporte que se hace y la pensión que se recibe, de suerte tal que a la pensión no se accede por cumplimiento de requisitos preestablecidos, sino por haber acumulado el capital necesario para obtener una pensión mínima del 110% del salario mínimo legal vigente. Así las cosas, sería injusto exigir a las personas inválidas y a las de avanzada edad, como requisito para obtener la pensión por vejez, tener en su cuenta un capital pensional, que dada sus condiciones no podrían satisfacer.”

El ciudadano Juan Pablo Cárdenas Mejía, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente comienza por resaltar que los principios de unidad y universalidad que gobiernan el sistema de seguridad social, implican que ninguna prestación debe ser analizada aisladamente, y en particular, que nadie puede recibir simultáneamente pensión de vejez y de invalidez, ya que ambas amparan el mismo riesgo; la incapacidad de trabajar por razón de vejez o de invalidez. Para apoyar su tesis, el ciudadano cita y transcribe varias sentencias recientes de la Corte Suprema de Justicia.

A partir de lo anterior, el interviniente concluye que el literal a) acusado es “un desarrollo de dicho principio”, pues si no es válido gozar al mismo tiempo de una pensión de invalidez y una de vejez, es apenas lógico que si “una persona se encuentra recibiendo una pensión de invalidez pagada por el régimen de prima media, no pueda afiliarse al régimen de ahorro individual, pues a la postre a lo que ello conduciría, y es lo que en el fondo busca la demandante, sería la coexistencia de dos pensiones”.

El ciudadano explica que la prohibición de esa coexistencia de pensiones también protege la viabilidad y eficacia financiera del sistema pues, según distintos cálculos, el valor de los aportes sólo financia una parte de las pensiones, “luego el resto de la pensión es subsidiado por el Estado”. Por ello considera que si actualmente “el sistema no recibe de cada afiliado recursos suficientes para financiar cada pensión, peor sería si además deben otorgarse dobles pensiones”. Además, añade el interviniente, “la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado se pensiona por invalidez”, por lo cual “el inválido no puede afiliarse al régimen de ahorro individual, pero tampoco está obligado a cotizar, lo cual acredita que no se le causa perjuicio.”

De otro lado, aclara el ciudadano, “si el pensionado por invalidez cumple los requisitos de una pensión de vejez y ésta le es mas favorable, obviamente puede solicitar el pago de la misma, pero sin que en todo caso pueda acumularlas.” Y si lo que sucede, es “que el inválido recupera mas del cincuenta por ciento de su capacidad laboral, lo que debe producirse es la

cesación de la pensión de invalidez, y puede continuar cotizando para disfrutar de una pensión de vejez cuando cumpla las condiciones previstas para la misma."

Por todo lo anterior, el ciudadano concluye que es evidente que el literal a) acusado se ajusta a la Carta, y entra entonces al estudio del literal b), que según su criterio, representa una norma de transición, pues antes de la Ley 100 de 1993 no existía el régimen de ahorro individual.. Así, explica el interviniente, al entrar a regir esa ley, gran parte de las mujeres mayores de cincuenta o de los hombres que habían sobrepasado los cincuenta y cinco años de edad habían estado afiliados al Instituto de Seguros Sociales o a otras cajas públicas, por lo cual "son estas entidades las que deberán contar con los recursos para atender el pago de las pensiones". En tales circunstancias, según su criterio, si la ley hubiera permitido que esas personas pudieran afiliarse al régimen de ahorro individual, "tendrían derecho a un bono pensional cuya fecha de redención –en razón de la edad de dichas personas- en muchos casos sería inminente respecto de la fecha en que entró en vigencia el sistema", lo cual le hubiera ocasionado traumatismos financieros. El ciudadano concluye entonces al respecto:

"Como se observa, existe una diferencia radical en la forma como se financia la pensión en uno y otro sistema, con consecuencias financieras radicalmente distintas para la entidad que recibió las cotizaciones, pues es diferente pagar un capital en un solo contado (como ocurre cuando se redime el bono pensional) o efectuarlo en el tiempo, bajo la forma de una mesada (como sucede cuando se debe pagar la pensión). Por ello, ante las dificultades que tendría la puesta en operación del nuevo sistema si se daba lugar a redenciones masivas de bonos pensionales en los primeros años, el legislador decidió exigir que las personas de mayor edad –que eran quienes se encontraban más cerca de la edad de pensión- cotizaran quinientas semanas adicionales, lo cual por lo demás beneficia al afiliado, pues incrementa el capital para obtener una pensión mayor. Adicionalmente, conviene observar que como consecuencia del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, las personas de edad avanzada tendrían una mejor pensión en régimen de prima media, pues se les mantienen los requisitos del régimen anterior. Si dichas personas se trasladan al régimen de ahorro individual es también por el hecho de que en éste está previsto que la pensión se determina en función del capital necesario para financiar una pensión en la forma prevista en el artículo 85 de la ley y el afiliado puede disponer de ella como excedente de libre disponibilidad. De esta manera, el legislador quiso evitar que por la vía de redimir un bono pensional se dispusiera de recursos adicionales de libre disponibilidad. La regla prevista por el legislador asegura también que se cumpla la filosofía propia del régimen de ahorro individual, en el cual el capital para pagar la pensión resulta de los aportes realizados a una cuenta de ahorro individual en el tiempo".

Además, agrega el interviniente, los cálculos indican que las personas que devengan salario mínimo "tendrían que cotizar mucho más de mil semanas para generar el capital necesario para financiar una pensión", por lo cual, el régimen de transición en el sistema de prima media, les protege mejor su posibilidad de acceder a una pensión digna que si se trasladaran al régimen de ahorro individual.

Conforme a lo anterior, el ciudadano concluye que la disposición acusada desarrolla los principios de eficiencia y progresividad de la seguridad social, pues "el pago de dos pensiones a la misma persona compromete el equilibrio del sistema y las posibilidades de

que el mismo pueda cubrir todas sus cargas”. Adicionalmente, según su parecer, las limitaciones a que personas mayores de cierta edad ingresara al régimen de ahorro individual evitan que el pago inmediato de una gran cantidad de bonos pensionales, en los primeros años de vigencia del sistema, afectara su eficiencia. Y por esas mismas razones, concluye el interviniente, no se puede acusar a la disposición de ser discriminatoria. Según sus palabras:

“Existe un criterio objetivo para establecer un tratamiento diferente: en un caso se trata de una persona que recibe una pensión del sistema y en el otro no; la consecuencia que se establece es proporcionada: no poderse afiliar al régimen de ahorro individual, pues se trata de evitar una doble pensión, y busca una finalidad constitucional: asegura la eficiencia en el sistema, que sus recursos sean racionalmente aplicados y por ello que pueda ampliarse su cobertura. No se priva al inválido de su pensión, sino que se busca evitar que reciba otra, pues si ello se permitiera atentaría contra uno de los principios fundamentales del sistema de seguridad social: su unidad.

En cuanto se refiere a la restricción por razón de la edad es menester observar que dentro del régimen de la ley 100 de 1993 existe un régimen de transición que beneficia a determinadas personas. Dicho régimen implica por una parte mantener determinados beneficios, pero también establece restricciones.

(….)

Así las cosas, no es posible simplemente sostener que el literal b) del artículo 61 establece una restricción que no opera para otros afiliados, pues precisamente las personas de más edad también tienen derecho a un régimen más favorable que es el previsto por el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Pero si lo anterior no fuera suficiente y se quiere hacer un análisis mas concreto acerca de la restricción que se impone a los hombres de más de cincuenta y cinco años y a las mujeres de más de cincuenta años, de acuerdo con los criterios generales de la Corte Constitucional en materia de igualdad, se encuentra lo siguiente:

En primer lugar, la regla del literal b) del artículo 61 de la ley 100 de 1993 se funda en el criterio objetivo: una determinada edad. En segundo término, el tratamiento que se establece corresponde a un propósito constitucional: lograr la implementación del nuevo régimen de seguridad social en condiciones que no sean traumáticas para las instituciones que lo conforman. Además, el tratamiento que se establece es claramente proporcional pues no se trata simplemente de excluir a quienes tienen determinada edad del régimen de ahorro individual, sino exigirles un tiempo mínimo de cotización que permita lograr la transición del sistema. Dicho requisito además tiene por propósito que el régimen de ahorro individual funcione bajo un criterio que le es propio: la acumulación de capital en el tiempo que permita financiar una pensión.

Además, en la practica no existe una diferencia entre afiliados, porque las personas de menos de cincuenta años, si son mujeres, o de cincuenta y cinco años de edad, si son hombres, normalmente cotizarán a partir de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 más de quinientas semanas adicionales para cumplir los requisitos de pensión. De esta

manera, la diferencia de tratamiento es más aparente que real.

Es importante insistir que en todo caso no se desmejora el tratamiento de los afiliados, porque en virtud del artículo 36 de la ley 100 de 1993 los mismos pueden obtener su pensión con la edad y el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas correspondiente al régimen anterior al que se encontraban afiliados."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

La Vista Fiscal comienza por señalar que el problema jurídico planteado por la demanda es si es posible que una misma persona goce de "dos prestaciones de diferente naturaleza, como son la pensión de invalidez y la pensión de vejez; y si el sistema, tal y como ha sido establecido, resulta violando el principio de igualdad." Para responder a ese interrogante, el Ministerio Público comienza por presentar el alcance de los principios de unidad y universalidad del sistema de seguridad social, así como la naturaleza de las pensiones de invalidez y vejez, y concluye que en la medida en que éstas tienen la misma naturaleza y finalidad, entonces no puede concederse las dos a una misma persona pues se estaría atentando contra los recursos de la seguridad social, por lo cual "la prohibición contenida en el literal a) de la norma acusada se justifica".

De otro lado, el Procurador recuerda que la expedición de la Ley 100 de 1993 obligó a establecer normas de transición que permitieran "adaptar el nuevo régimen a condiciones preexistentes que, de ser desconocidas podrían acarrear no sólo perjuicios a las personas que venían cotizando por el Seguro Social u otras cajas públicas, sino también a las entidades que entraban a administrar el nuevo régimen". Y tal es, según su criterio, el sentido del inciso b) de la disposición acusada, pues el régimen de ahorro individual, incorporado por la Ley 100 de 1993, es diverso al de prima media con prestación definida, que era el único que existía con anterioridad. Concluye entonces el Ministerio Público:

"Si se miran las supuestas ventajas que expone la actora, y que no son propias de un juicio de constitucionalidad, se terminaría optando por lo dispuesto en el literal b) del artículo 61 de la ley 100 de 1993, puesto que en el régimen de prima media se puede asegurar una pensión a partir de 1150 semanas de cotización, mientras que una persona a la edad que se contempla y partiendo de un salario mínimo mensual, difícilmente podría alcanzar el capital necesario para adquirir el derecho a la pensión de vejez en el sistema de ahorro individual con solidaridad; todavía más si se tiene en cuenta el capital acumulado por el trabajador debe ser superior al 110% del salario mínimo legal vigente al momento de la expedición de esta ley, reajustado anualmente."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del 61 de la Ley 100 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la

República.

El asunto bajo revisión.

2. Según la actora, la norma acusada viola la igualdad porque impide afiliarse al régimen pensional de ahorro individual a los pensionados por invalidez, o a quienes tenían más de determinada edad al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993. Según su parecer, la norma utiliza criterios discriminatorios, como la edad o la situación de salud de una persona, para impedirle entrar a un régimen pensional, que podría serles más beneficioso. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que la disposición demandada no desconoce la igualdad, ya que representa un medio razonable y proporcionado para alcanzar propósitos constitucionales relevantes, como son proteger la viabilidad financiera del régimen de seguridad social así como la situación de los propios pensionados.

Como vemos, el problema básico que plantea la norma acusada es si es violatorio de la igualdad y de los principios constitucionales que gobiernan la seguridad social que la ley impida a los pensionados por invalidez, o a quienes tenían más de determinada edad al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, que puedan afiliarse al régimen de ahorro individual. Ahora bien, a pesar de que la actora dirige cargos generales contra el artículo en su totalidad, en realidad, y como bien lo indica uno de los intervinientes, la disposición acusada regula dos hipótesis diferenciadas: (i) la prohibición de que los pensionados por invalidez ingresen al régimen de ahorro individual y (ii) la situación de los hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 años al entrar a regir la Ley 100 de 1993, quienes sólo pueden ingresar a ese régimen si deciden cotizar por lo menos 500 semanas en él. Por ello, la Corte estudiará de manera separada cada una de las dos eventualidades.

Pensionados por invalidez, régimen de ahorro individual, principios de la seguridad social y derecho a la igualdad.

3. Según el literal a) de la disposición acusada, están excluidos del régimen de ahorro individual con solidaridad, las personas que hayan sido pensionadas por invalidez por el Instituto de Seguros Sociales o por cualquier fondo, caja o entidad del sector público.

Para examinar si esa prohibición desconoce la igualdad o los principios constitucionales de la seguridad social, resulta necesario analizar la finalidad que cumple ese mandato. Ahora bien, como acertadamente lo destacan los intervinientes y el Ministerio Público, para comprender el sentido de esa exclusión, es necesario recordar la naturaleza y función de las pensiones de invalidez y vejez, a la luz de los principios que gobiernan el sistema general de seguridad social.

4. En numerosas oportunidades, esta Corte ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección institucionales para amparar a la persona y a su familia frente a los riesgos que atentan contra la capacidad que éstos tienen para generar los ingresos suficientes para gozar de una existencia digna y enfrentar contingencias como la enfermedad, la invalidez o la vejez1. Por ello, la Constitución establece que la seguridad social es no sólo un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sino que también representa un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado (art. 48). Además, la Carta, con el fin de

asegurar el desarrollo progresivo del este servicio público y derecho de las personas, establece ciertos principios mínimos de la seguridad social, a saber, los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (CP art. 48). Estos principios implican que debe existir un sistema general de seguridad social, pues no de otra forma podría asegurarse que existan mecanismos de solidaridad entre las personas que permitan, en forma eficiente, un cubrimiento universal de todos los colombianos frente a los riesgos que deben ser amparados por la seguridad social. Por ello, aunque no aparecen explícitamente consagrados en la Carta, la Corte ha entendido que la Constitución incorpora también los principios de unidad e integralidad de la seguridad social, en virtud de los cuáles, la ley no sólo debe amparar a las personas frente a las principales contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población (integralidad) sino que, además, esa protección debe hacerse de manera que haya articulación y cohesión entre las políticas, las instituciones, los regímenes, los procedimientos y las prestaciones destinadas a alcanzar los fines de la seguridad social (unidad)2. Y esto es así, no sólo porque el sistema de seguridad social debe proteger a las personas frente a los riesgos sino que debe hacerlo de manera eficiente, pues los recursos son siempre limitados. Así, específicamente, en relación con las pensiones, esta Corte ha señalado que ellas constituyen "un derecho prestacional y un mecanismo de ahorro forzoso de la población laboralmente activa, cuya efectividad depende de la cantidad de recursos del sistema en un momento histórico determinado, su exigibilidad como derecho prestacional subjetivo está sujeta a unas restricciones y condicionamientos específicos, que permiten garantizar que toda la población tenga acceso a él"3.

5. El anterior análisis permite concluir que los imperativos de eficiencia que gobiernan la seguridad social y el carácter unitario de este sistema, hacen razonable que el Legislador evite que, en principio, una misma persona goce de dos prestaciones que cumplan idéntica función, pues no sólo eso podría llegar a ser inequitativo sino que, además, implicaría una gestión ineficiente de recursos que por definición son limitados. Esta situación explica que el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, al definir las características generales del sistema de pensiones, haya precisado, en el literal j), que "ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez". La razón es elemental: estas dos pensiones pretenden proteger a la persona frente a un riesgo común, ya que buscan ampararla en aquellas situaciones en que ella ya no tiene la misma capacidad para seguir trabajando, ya sea por los efectos inevitables de la vejez, o bien por una enfermedad o un accidente que hayan mermado sus facultades laborales. Por ello, en innumerables sentencias, la Corte Suprema de Justicia ha concluido, con criterios que esta Corte Constitucional prohíja, que "tanto la pensión de vejez, como la de invalidez, tienen la misma naturaleza y persiguen la misma finalidad"4.

6. Las consideraciones precedentes son suficientes para comprender la finalidad del literal a) del artículo 61 de la Ley 100 de 1993. Así, es claro que al excluir del régimen de ahorro individual a quienes ya estuvieran pensionados por invalidez en el Instituto de Seguros Sociales o por cualquier fondo del sector público, ese literal pretende evitar que una misma persona acumule las pensiones de vejez e invalidez.

Esa finalidad encuentra pleno sustento en los principios de unidad, eficiencia y universalidad que gobiernan la seguridad social, puesto que si la persona ya se encuentra cubierta frente

al riesgo de no poder trabajar, por la disminución de su capacidad laboral, debido a la invalidez, no es necesario que sea nuevamente cubierta frente a esa misma eventualidad debido a la vejez. Por ello, la Corte encuentra que ese literal busca un propósito constitucional importante, como es proteger la equidad del sistema de seguridad social y el uso eficiente de sus recursos.

7. Además, y como bien lo sugiere uno de los intervinientes, la regulación del tema es razonable y proporcionada. Así, el artículo 17 de la Ley 100 de 1993 precisa que la obligación de cotizar para pensión cesa al momento en que el afiliado se pensione por invalidez, lo cual implica que la persona inválida no tiene la carga de seguir contribuyendo al sistema, lo cual es apenas equitativo, en la medida en que su capacidad laboral se encuentra disminuida. De otro lado, es claro que si el pensionado por invalidez reúne además los requisitos para acceder a la pensión de vejez, y ésta le resulta más favorable, entonces puede solicitar el reconocimiento de esta última, aunque obviamente no puede acumular las dos pensiones. Así, si una persona inválida ya hubiera realizado las cotizaciones necesarias para acceder a la pensión de vejez, y sólo le falta el requisito de edad para obtenerla, es obvio que cuando llegue a esa edad, podrá solicitar su reconocimiento. Finalmente, en caso de que la persona recupere su capacidad laboral, la pensión por invalidez cesa, y el individuo puede volver a laborar a fin de continuar cotizando y obtener la correspondiente pensión de vejez, cuando cumpla los requisitos correspondientes.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el literal a) del artículo 61 de la Ley 100 de 1993 se ajusta a los principios constitucionales de la seguridad social y no es discriminatorio, por cuanto establece una diferencia de trato que tiene un fundamento objetivo y razonable. Ese literal será entonces declarado exequible.

Principio de igualdad y exclusión de personas de cierta edad de ingresar al régimen de ahorro individual.

8. El literal b) del artículo 61 de la Ley 100 de 1993 establece que están excluidas del régimen de ahorro individual aquellas personas que al entrar en vigencia esa ley tuvieran 55 años o más, si eran hombres, o 50 años, si eran mujeres, salvo que hubieran decidido cotizar por lo menos 500 semanas en el nuevo régimen.

9. Antes de la Ley 100 de 1993 sólo existía el régimen de prima media, a veces conocido también como de reparto simple. Por esa razón, y además porque la Ley 100 de 1993 modificó los requisitos para acceder a la pensión en ese régimen de prima media, el Legislador consideró conveniente establecer unas normas de transición. Estas disposiciones debían no sólo permitir que el nuevo régimen de ahorro individual entrara a funcionar sin traumatismos sino que además, en el régimen de prima medida, debían proteger las expectativas de aquellas personas que ya habían cotizado durante un cierto período de tiempo, mientras estuvieron en vigor las reglas anteriores, más favorables al trabajador. Así, explícitamente el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 prevé que quienes al momento de entrar en vigencia la ley tuvieran 35 o más años de edad, si eran mujeres, o 40 o más años de edad, si eran hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, podrían acogerse a las normas más favorables del régimen anterior, en relación con la edad para acceder a la pensión, su monto, y el número requerido de semanas cotizadas.

10. El literal acusado debe ser analizado dentro del marco de ese régimen de transición del cual forma parte. En efecto, el régimen dual previsto por la Ley 100 de 1993 permite al afiliado optar libremente por cualquier de los dos sistemas (ahorro individual o prima media), por lo cual puede trasladarse de uno a otro. Los artículos 113 y siguientes de la Ley 100 de 1993 prevén entonces la figura del bono pensional, de suerte que si una persona desea pasar del régimen de prima media con prestación definida al sistema de ahorro individual, entonces tiene derecho a que le reconozcan el correspondiente bono pensional, que es un título nominativo, endosable en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones. En tales circunstancias, el Legislador consideró que permitir que las personas que ya estaban próximamente a jubilarse en el régimen anterior pudieran trasladarse al régimen de ahorro individual podría tener efectos traumáticos para el sistema, y en especial para las entidades que tenían a su cargo esas pensiones, como el ISS, que hubieran debido pagar inmediatamente esos bonos pensionales a los nuevos fondos pensionales que tendrían a su cargo el manejo del régimen de ahorro individual. En efecto, debe tenerse en cuenta que en el régimen de prima media, las mesadas de los pensionados son cubiertas periódicamente, mientras que el pago del bono pensional implica el traslado del total del capital acumulado en un solo contado, por lo cual, era razonable que la ley previera mecanismos de transición para evitar desequilibrios en el sistema. Por ello, la norma acusada que las personas ya próximas a jubilarse no podrían ingresar al régimen de ahorro individual, salvo que aceptaran cotizar en él durante 500 semanas.

11. Conforme a lo anterior, el trato diferente previsto por el literal b) acusado persigue finalidades constitucionales importantes ya que pretende evitar traumatismos financieros al sistema pensional. La medida es además proporcionada puesto que debe recordarse que, como contrapartida a la exclusión de la posibilidad acceder al régimen de ahorro individual, estas personas pueden acceder a su pensión de jubilación en el régimen de prima media en condiciones más favorables que los otros pensionados ya que, como se señaló anteriormente, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 prevé que la situación de estos afiliados siga regulada por las normas vigentes antes de esa ley, que eran más generosas para el trabajador en relación con la edad para acceder a la pensión, su monto, y el número requerido de semanas cotizadas.

Además, si la persona decide de todos modos ingresar al régimen de ahorro individual, entonces puede hacerlo, pero deberá cotizar al menos 500 semanas, lo cual muestra que la prohibición no es absoluta sino condicionada y armoniza con la filosofía que orienta el régimen de ahorro individual, pues esa cotización suplementaria es la que permite que la persona que decide trasladarse conforme un capital suficiente para obtener una pensión digna. Nótese además que, como lo destaca uno de los intervinientes, esa disposición protege la estabilidad financiera del sistema sin afectar a los trabajadores de menores recursos. En efecto, diferentes cálculos técnicos muestran que los empleados de salarios mínimos requieren mucho más de mil semanas para lograr acumular el capital necesario para obtener una pensión mínima en el régimen de ahorro individual, por lo que el traslado en el fondo no les es favorable.

12. Finalmente, y como lo señala uno de los intervinientes, la diferencia de trato establecida por la norma impugnada entre las personas de distinta edad es más aparente que real. En efecto, la disposición acusada permite que las personas que, al entrar en vigencia el sistema,

tenían menos de 55 años (hombres) o 50 años (mujeres), puedan trasladarse inmediatamente al régimen de ahorro individual, mientras que las personas mayores de esa edad, para poder hacer ese traslado, tienen la obligación de cotizar al menos 500 semanas en ese nuevo régimen. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica, los cálculos técnicos muestran que también las personas menores de esas edades deben cotizar un número similar de semanas en el régimen de ahorro individual, si quieren acumular un capital suficiente para obtener una pensión equivalente a la que tendrían derecho en el régimen de prima media, conforme a las normas de transición que los cobijan (artículo 36 de la Ley 100 de 1993). La razón es la siguiente: distintos cálculos han concluido que esas normas establecen que para obtener una pensión de cuantía A en el régimen de prima media era necesario un monto y unos años de cotización que no serían suficientes para conformar un capital, en el actual régimen de ahorro individual, suficiente para lograr la misma pensión A, por cuanto antes las cotizaciones y los tiempos requeridos por la ley no eran tan altos, en la medida en que por cada pensionado había un número grande de trabajadores que financiaban su jubilación. Por consiguiente, para lograr el capital necesario en el régimen de ahorro individual para obtener la pensión de cuantía A, la persona debería, de conformidad con las reglas de la Ley 100 de 1993, cotizar por un período mucho más largo que el requerido por las normas de transición para el régimen de prima media para obtener esa misma pensión.

Todo indica entonces que el cargo de la actora se estructura en un mal entendimiento del alcance de las normas acusadas y de la forma de cálculo y obtención de las pensiones en los dos regímenes. En efecto, la demanda parece suponer que para obtener una pensión en el régimen de ahorro individual la persona debe cotizar durante menos tiempo que en el régimen de prima media, tal y como éste se encuentra regulado por las normas de transición, y en especial por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, lo cierto es que para acumular el capital requerido para obtener, en el régimen de ahorro individual, la misma pensión que tendría en el régimen de prima media, el trabajador debería cotizar por más tiempo.

13. Por todo lo anterior, y al igual que con el literal a), la Corte concluye que el literal b) del artículo 61 de la Ley 100 de 1993 se ajusta a los principios constitucionales de la seguridad social y no es discriminatorio, por cuanto establece una diferencia de trato que tiene un fundamento objetivo y razonable. Ese literal será entonces también declarado exequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias T-116 de 1993 y C-125 de 2000

2 Ver sentencia C-408 de 1994, MP Fabio Morón Díaz, Consideración C.

3 Sentencia T-1752 de 2000. MP Cristina Pardo Schlesinger. Consideración 2.3.

4 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 2 de febrero de 2000. MP Germán Valdez. Exp 12961.

5 Ver, entre otras, la sentencia C-538 de 1996 y C-389 de 2000.