

Sentencia C-756/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de transición en pensiones

Referencia: expediente D-5061

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 4º de la Ley 860 de 2003

Demandante: Alvaro Francisco Vélez Vélez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alvaro Francisco Vélez Vélez presentó demanda contra el artículo 4º de la Ley 860 de 2003.

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

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003.

LEY 860 DE 2003

(diciembre 26)

Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“(…)

“ARTÍCULO 4o. A partir de la vigencia de la presente ley, modifíquese el inciso segundo y adiciónese el parágrafo 2o del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones.

“A partir de la fecha de vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre del año 2007, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que el 1° de abril de 1994 tuviesen 35 años o más de edad si son mujeres o cuarenta años de edad o más si son hombres ó 15 años o más de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados a esa fecha. A partir del 1° de enero del 2008, a las personas que cumplan las condiciones establecidas en el presente inciso se les reconocerá la pensión con el requisito de edad del régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Las demás condiciones y requisitos de pensión aplicables a estas personas serán los consagrados en el Sistema General de Pensiones incluidas las señaladas por el numeral 2 del artículo 33 y el

artículo 34 de esta ley, modificada por la Ley 797 de 2003.

“PARÁGRAFO 2º. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.”

III. DEMANDA

Considera el demandante que la disposición demandada quebranta los Arts. 53, 58 y 215 de la Constitución, por las siguientes razones:

Expresa el demandante que la disposición demandada vulnera el derecho adquirido de los trabajadores que se encontraban en la situación contemplada en el régimen de transición previsto en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993 para el reconocimiento de la pensión de vejez de acuerdo con los requisitos del régimen al cual se encontraban afiliados al entrar en vigencia dicha ley, siempre y cuando permanecieran en el mismo, en cuanto dispone que sólo puede hacerse uso de tal derecho hasta el 31 de Diciembre de 2007 y al aplicar a quienes pretendan acogerse al régimen original con posterioridad a dicha fecha los requisitos señalados en el Num. 2º del Art. 33 y el Art. 34 de la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003 en lo relativo al tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y el monto de la pensión, con exclusión de la edad mínima, desconociendo así el régimen de transición.

Agrega que igual protección brinda el ordenamiento constitucional al consagrar en el Art. 53 el principio de favorabilidad del trabajador en caso de duda en la interpretación o aplicación de las fuentes formales del Derecho en materia laboral, el cual es aplicable en el presente caso por haber consagrado la norma legal anterior un derecho de los trabajadores que es vulnerado por la norma legal posterior, de suerte que debe declararse la inconstitucionalidad de esta última.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Por medio de escrito recibido el 19 de Marzo de 2004, el ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, actuando en nombre del Ministerio de la Protección Social, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición demandada, con los siguientes fundamentos:

Considera que el régimen de transición no es un derecho adquirido, sino una protección adicional a la prevista en la Constitución, que el legislador concedió a un grupo de personas en 1993 y que, por haber cambiado las circunstancias, modificó mediante la ley acusada, en beneficio de la generalidad de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida.

Afirma que la jurisprudencia ha señalado que el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio de una persona con arreglo a la ley y es intangible, inmodificable por normas posteriores y exigible judicialmente, y cita algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional. Añade que el legislador puede ampliar la protección a las meras expectativas, sin que ello implique un cambio en la naturaleza jurídica de éstas, y que dicha corporación, en la Sentencia C-168 de 1995, señaló que el régimen de transición no corresponde al concepto de derechos adquiridos sino al de meras expectativas.

Expone que existe abundante jurisprudencia en el sentido de que en materia pensional existe un derecho adquirido cuando la persona ha cumplido los requisitos establecidos en la ley vigente, los cuales se concretan en la edad y el tiempo de servicios prestados o cotizados, y que quien no ha cumplido uno o ambos requisitos no goza de un derecho adquirido sino de la posibilidad de adquirirlo, y cita un segmento de la Sentencia C-596 de 1997 referente a dicho régimen de transición.

Señala que, en consecuencia, quienes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 860 de 2003 y hasta el 31 de Diciembre de 2007 cumplan los requisitos establecidos en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993 para obtener la pensión de vejez tienen un derecho adquirido y quienes no los cumplan sólo tienen una expectativa.

Manifiesta que el legislador varió las condiciones del régimen de transición en el sentido de señalar que a partir del 1º de Enero de 2008 sólo la edad podría reconocerse con base en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 y que el tiempo de servicio y el monto de la pensión

serán los previstos para la generalidad de los trabajadores en la Ley 100 de 1993.

Asevera que el constituyente atribuyó al legislador la función de configurar el sistema de pensiones y establecer los requisitos y condiciones para acceder al beneficio pensional, independientemente de que las personas se encuentren iniciando o terminando su actividad laboral, por lo cual no puede afirmarse, como pretende el demandante, que dicha facultad se agotó en 1993 y que su modificación requiere un acto legislativo.

Enuncia que no puede estar prohibido al legislador regular estos asuntos, aduciendo que se perjudicaría a un grupo de personas, pues ello implica la petrificación del Derecho y un impedimento para que el Estado adecúe su normatividad a las realidades sociales y económicas, exigiendo en su lugar la permanencia de regulaciones que ya no responden a los fines del mismo y no benefician a la comunidad ni propenden por la prosperidad general.

Expresa que en esta materia se impone el criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, la cual no existe en el presente caso, por no vulnerarse derechos fundamentales o mandatos constitucionales, ni ser irrazonable o desproporcionada la norma acusada.

Señala que la acusación por violación del Art. 215 de la Constitución no se sustentó, por lo cual en este aspecto existe inepta demanda.

Finalmente opina que no se configura violación del Art. 53 de la Constitución, por no presentarse duda alguna sobre la interpretación y la aplicación de la norma acusada.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de escrito radicado el 19 de Marzo de 2004, el ciudadano Gustavo Adolfo Osorio García, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pide a la Corte que declare exequible la norma impugnada, con los siguientes argumentos:

Indica que la voluntad del legislador al expedir la norma acusada consistió en mantener expresamente hasta el 31 de Diciembre de 2007 el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993. A partir del 1º de Enero de 2008, las personas que se encontraban dentro de los supuestos del régimen de transición (15 años de servicios o cotizaciones y 35 o 40 años

de edad) podrán acceder a la pensión con el requisito de edad previsto en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados, pero en cuanto a los demás requisitos y condiciones quedan sometidos al régimen general consagrado en el Sistema General de Pensiones.

Afirma que dicha disposición se ajusta a los preceptos constitucionales sobre seguridad social y a las potestades del legislador en la materia y que la modificación al régimen de transición no es arbitraria y está justificada por razones de orden económico y social que pretenden garantizar la eficacia de los derechos de todas las personas y la sostenibilidad fiscal del Sistema de Seguridad Social.

Después de una presentación de los antecedentes que condujeron a la reforma del Régimen de Seguridad Social en Pensiones, contenida en las Leyes 797 de 2003 y 860 del mismo año, plantea que el legislador decidió, dentro de las amplias facultades de configuración del Sistema de Seguridad Social que le confiere la Constitución, buscando la viabilidad de los principios constitucionales de dicho sistema en pensiones, modificar hacia el futuro las condiciones de tiempo de servicios, número de semanas cotizadas y monto de la pensión de vejez de que trata el Art. 34 de la Ley 100 de 1993, a las cuales debe someterse un grupo específico de personas.

Sostiene que la Corte Constitucional ha expresado que mientras los beneficiarios de un régimen legal de pensiones no hayan consolidado de manera efectiva su derecho, puede el legislador modificar las condiciones que constituyen el presupuesto de la pensión, con sujeción en todo caso al respeto de los derechos adquiridos.

Considera que el establecimiento de un régimen de transición no implica que el legislador pierda competencia para reconsiderar su posición, de manera justificada y razonable, cuando las circunstancias lo ameriten. Agrega que dicho régimen se ubica en la categoría de las simples expectativas, y no en la de los derechos adquiridos, como lo ha indicado la Corte Constitucional en las Sentencias C-168 de 1995 y C-596 de 1997.

Opina que el principio de favorabilidad o “in dubio pro operario” parte de la premisa de que exista un conflicto entre diversas fuentes formales del Derecho o diversas interpretaciones de una misma disposición y que no es el caso que se examina, puesto que el legislador ha definido de manera clara los supuestos fácticos y los alcances jurídicos del régimen de transición establecido a favor de quienes reúnen las condiciones previstas en los incisos 1º y

2º del Art. 36 de la Ley 100 de 1993.

Por último manifiesta que uno de los fines esenciales del Estado es asegurar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, de modo que si mantener las ventajas para algunos impide garantizar los derechos de todos, el legislador debe limitar aquellas, lo cual es coherente con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

3. Intervención de la Universidad Santo Tomás

El ciudadano Alvaro Echeverri Uruburu, obrando en nombre de la Universidad Santo Tomás, presentó escrito el 30 de Marzo de 2004, el cual no será tenido en cuenta por ser extemporáneo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, mediante Concepto No. 3521 radicado el 23 de Marzo de 2004 solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada, por los cargos analizados, con los siguientes argumentos:

Sostiene que en aras de la seguridad jurídica y del principio de irretroactividad de la ley, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 58 de la Constitución se protegen en el tránsito de legislación los derechos adquiridos, que son aquellos nacidos como consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas en la ley y que han entrado al patrimonio de la persona, pero dicha protección no es absoluta y está limitada por razones de utilidad pública o de interés social. Indica que, en cambio, las expectativas de adquirir un derecho no están garantizadas plenamente por la Constitución.

Dictamina que en el caso del precepto acusado, que modificó el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993, es claro que en la medida en que las personas no cumplan al 1º de Enero de 2008 los requisitos para acceder a la pensión de vejez, en aplicación del régimen de transición, y no consoliden por tanto un derecho subjetivo, sólo tendrían una expectativa de adquirir éste, la cual puede ser objeto de regulación por ley posterior; por ello, la norma acusada se ajusta a la Constitución.

Expresa que el principio de favorabilidad del trabajador contemplado en el Art. 53 de la Constitución supone la existencia de dos normas jurídicas que regulan una misma situación y

que una de ellas es más favorable, pero ambas disposiciones deben estar vigentes en el momento en que se resuelve el caso particular. Agrega que el cargo está sustentado en la comparación entre el nuevo régimen y el régimen modificado, es decir, no se trata de dos disposiciones vigentes, por lo cual carece de fundamento.

Indica que el régimen de transición no implica la renuncia del legislador a modificar las condiciones y requisitos para el otorgamiento de las pensiones, en virtud de su libertad de configuración normativa en dicha materia, que le permite modificar e incluso abolir aquel, siempre y cuando respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si las modificaciones introducidas por el Art. 4º de la Ley 860 de 2003 al régimen de transición en materia de pensión de vejez, establecido en el Art. 36 de la Ley 100 de 1993, vulnera los derechos adquiridos (Art. 58 de la C. Pol.) y el principio de favorabilidad de los trabajadores (Art. 53 ibídem) que se encontraban en la situación prevista en el mismo.

Existencia de cosa juzgada constitucional

3. Mediante la Sentencia C-754 de 2004 la Corte Constitucional declaró inexecutable el Art. 4º de la Ley 860 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, por configurarse cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 243 de la Constitución, se ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-754 de 2004, que declaró inexecutable el Art. 4º de la Ley 860 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-756 de 2004

Referencia: expediente D-5061

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 860 de 2003

Actor: Álvaro Francisco Vélez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Manifiesto que aclaro mi voto a la sentencia C-756 de 2004, respecto de la cual se ordena estarse a lo resuelto en la sentencia C-754 de 2004, en los mismos términos en que lo hice en dicha oportunidad.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-756 de 2004

Referencia: expediente D-5061

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º

de la Ley 860 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

Aún cuando en la sentencia C-754 de 2004 me opuse a la declaración de inexequibilidad del artículo 4º de la Ley 860 de 2003, en esta oportunidad manifiesto mi voto concurrente con la sentencia en razón a la fuerza vinculante de la cosa juzgada constitucional. No obstante mantengo el criterio señalado en su momento y aclaro mi voto, remitiéndome a lo expuesto en el Salvamento de Voto a la Sentencia C-754 de 2004.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Aclaración de voto del magistrado RODRIGO UPRIMNY a la sentencia C-756 de 2004

Comparto la decisión de la Corte de estarse a lo resuelto en la sentencia C-754 de 2004 pues el artículo 4º de la Ley 800 de 2003, acusado en la presente oportunidad, fue retirado del ordenamiento por esa sentencia. Aclaro mi voto, por cuanto, aunque compartí la decisión de declarar inexecutable, por vicios de forma, ese artículo, discrepé de la determinación de la Corte de conferir efecto retroactivo a la decisión. Igualmente disentí del análisis y de las conclusiones de esa sentencia acerca de la inconstitucionalidad material de esa norma. Remito pues a mi aclaración y salvamento de voto de esa sentencia C-754 de 2004.

Fecha ut supra

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)