

Sentencia C-785/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de transición en pensiones

Referencia: expediente D-5075

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

Actor: Rafael Emiro Marín González

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Araujo Rentería - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Emiro Marín González, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad parcial del artículo 4° de la ley 860 de 2003 por considerarlo violatorio del preámbulo y del artículo 13 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto de la norma acusada con la advertencia de que se subraya el aparte objeto de revisión constitucional.

Ley 860 de 2003

“Artículo 4º: A partir de la vigencia de la presente ley, modifíquese el inciso segundo y adicionase el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones.

A partir de la fecha de la 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 1º de 1994 tuviesen 35 años o más de edad si son mujeres o 40 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 1º de Enero de 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...”

III. LA DEMANDA

El actor asegura que el Legislador incurrió en una abierta violación del preámbulo y del artículo 13 de la Constitución Política, al aprobar el texto normativo acusado.

Estima que la norma es contraria al artículo 13 de la Constitución Política por considerar que hace una odiosa diferenciación entre quienes habiendo cumplido los 40 años de edad para los hombres o 35 de edad para las mujeres y/o los 15 años de servicios cotizados a primero de Abril de 1994, hubieran alcanzado la edad de vejez antes del 31 de Diciembre de 2007 y quienes no lo hicieron antes del último día del año 2007. Esta diferencia de trato deja en condiciones desventajosas a quienes también cumplen con los requisitos señalados pero a partir del primero de enero de 2008. Dice que el señalamiento de la fecha para determinar la sumisión a uno y a otro régimen es caprichoso, por lo que atenta contra el querer de la Constitución, manifestado en su preámbulo.-

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

En representación de la Academia de la referencia, intervino en el proceso el abogado Guillermo López Guerra para solicitar a la Corte Constitucional la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

El interviniente considera que existe un defecto en la argumentación del actor al considerar que el régimen de pensiones de vejez es intocable, pues por esa vía se llegaría a la petrificación de las normas laborales, convirtiendo las meras expectativas en derechos adquiridos.

En cuanto a la supuesta violación del derecho a la igualdad, la Academia resalta una jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-026 de 1996) en donde el tribunal pretende distinguir entre las diferenciaciones que carecen de una justificación razonable y aquellas que se encuentran fundadas en razones objetivas, para advertir que en los primeros casos existe una verdadera discriminación, pero no así en los últimos.

Por último, considera que no debe ser de recibo un líbello que únicamente cita el artículo 13 de la Constitución Política sin haber intentado exponer una proposición jurídica completa.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Ciudadana Dolly Pedraza de Arenas, actuando en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible la norma acusada.

Aduce que la seguridad social se concibe como el conjunto de medios institucionales de protección contra riesgos que limitan o suprimen la capacidad u oportunidad de las personas y sus familias para generar ingresos para una subsistencia digna. Bajo la Constitución de 1991 tales riesgos se integraron como servicio público de carácter obligatorio, razón por la cual los mismos se encuentran bajo la dirección, coordinación y control del Estado, según lo prescribe el artículo 48 de la Carta. Así pues, el Congreso puede regular la materia pensional dentro de su libertad de configuración.

De la misma manera, sostiene que la modificación actual es necesaria por cuanto el régimen de transición del artículo 36 amparaba una población enorme; lo cual haría que se estuvieran aplicando en forma concomitante diferentes regímenes que hacen peligrar la viabilidad de todo el sistema debido a sus altos y crecientes costos. A su vez considera que lo que

persigue el artículo demandado es disminuir el otorgamiento de pensiones con tiempos de cotización inferior al suficiente para la conformación del capital necesario para financiar la pensión, en el promedio de la población afiliada a dicho régimen, y la obtención de pensiones por montos que son muy superiores a los de los demás afiliados al sistema.

Finalmente, aduce que todo régimen de transición supone un trato desigual entre los beneficiarios y los no beneficiarios, que no vulnera el principio de igualdad de los administrados ante la ley, pues se justifica plenamente por la mayor o menor seriedad de la expectativa del derecho regulado. El artículo 4 de la ley 860 de 2003 mantiene el régimen de transición a la misma población que gozaba de él por virtud del artículo 36 de la ley 100 de 1993, y sólo modifica los beneficios derivados de la transición. La limitación necesariamente debe partir de un momento determinado, por lo que definir la fecha en que empieza a tener vigencia la limitación no puede considerarse como una discriminación contra quienes quedan sometidos al nuevo régimen.

3. Intervención del Instituto de Seguros Sociales

En representación del Instituto en mención, intervino en el proceso Carlos Libardo Bernal Pulido solicitando que se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

El interviniente considera que el actor no ofrece ninguna argumentación respecto de las normas constitucionales que estima vulneradas. Sólo expone que la vulneración se genera por la diferenciación que se crea entre una clase y otra de colombianos, a saber, aquellos que a 31 de Diciembre de 2007 logren alcanzar la edad de pensión y los que no lo logren.

La consolidación de la situación que aquí se predica se refiere al tiempo de servicios o al número de semanas cotizadas, los cuales, para quienes a 31 de Diciembre de 2007 no los hayan acreditado, por no haberlos cumplido, conforme al régimen anterior al cual se encontraban afiliados antes de entrar en vigencia la ley 100 de 1993, ya no se podrán tener en cuenta. Estos afiliados deberán ajustarse al número de semanas cotizadas que establezca el sistema general de pensiones.

De igual modo, expone el interviniente que la norma demandada es legítima porque es razonable y que tal razonabilidad proviene de la necesidad que tiene el Estado de racionalizar los recursos del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y de planificar su

administración.

La norma tiene una finalidad clara y es idónea para alcanzarla. Las razones para las reformas pensionales obedecen a las diversas medidas que se han tomado para corregir defectos del sistema general de pensiones y adecuarlo a las nuevas necesidades, obedeciendo a los principios declarados en la ley 100 de 1993. Es por esto que, el legislador siguiendo las razones del Gobierno Nacional, ha considerado que el lapso de tiempo transcurrido entre el 1 de Abril de 1994 y el 1 de Enero de 2008, ha sido y es suficiente para que quienes, en virtud del cambio normativo que introdujo la ley 100 de 1993 veían retrasarse la esperanza de próxima pensión, consolidaran los derechos que el artículo 36 de la ley estableció en su favor de manera transitoria.

El ejercicio de los beneficios del artículo 36 no tiene por qué permanecer indefinido en el tiempo, ya que el texto acusado lo que intenta subsanar es que se dilate en el tiempo, por parte de las personas que el 1º de Abril de 1994 tenían ya las edades señaladas en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, la obtención real de la pensión, dilación que para nada favorece al sistema de seguridad social.

Considera además que la norma acusada es legítima porque es proporcionada. En efecto, el fin pretendido es la corrección de los defectos y problemas que produce el hecho de mantener indefinidamente la posibilidad jurídica de ejercitar los derechos que la transición confiere, corrección que asegura, como ya se dijo, realizar los principios que gobiernan la Seguridad Social Integral. Por eso la norma es idónea y es necesaria, porque la supresión de dos de tres de los beneficios evita que se distorsione el Sistema General de Pensiones y evita, junto con otras medidas que las reformas pensionales han tomado, que colapse en detrimento de la actual población pensional y de los futuros pensionados, a quienes se busca garantizar el pago oportuno y real de sus mesadas.

Finalmente, expone que está claro que los derechos adquiridos por quienes ya cumplieron los requisitos señalados en el artículo 36 de la ley 100, y los que logren cumplirlos hasta el 31 de Diciembre de 2007, se respeta, pues para ellos continúa aplicando el beneficio transicional, más no así para quienes no lo consigan a dicha fecha, sin que esto implique vulnerar derechos adquiridos ni conculcar el derecho de igualdad. Por una parte quienes no cumplan los requisitos a 31 de Diciembre de 2007, tan solo tengan meras o simples expectativas y no

derecho alguno adquirido, y por otra parte, quienes no logren cumplir estos requisitos no se encuentran en situación jurídica idéntica o similar a quienes sí los hayan obtenido o lo consigan a la fecha límite establecida. La igualdad se quebranta sólo cuando los grupos de personas se encuentran en situaciones idénticas o similares y como se observa en el tema debatido, no es este el caso.

4. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Como representante de esta entidad interviene en el proceso Jorge Ernesto Angarita Rodríguez pidiendo que se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

Frente a la presunta violación del derecho a la igualdad sostiene el interviniente que el juicio de igualdad supone que la situación de hecho que se analiza sea idéntica entre las personas que se sienten discriminadas y quienes estarían siendo beneficiadas por las normas atacadas. Es claro que, cuando la situación de hecho es diversa, como en este caso, no puede predicarse discriminación, pues se estará en presencia de circunstancias distintas que justifican un tratamiento legal diferente. Así pues, el actor plantea una confusión entre el derecho adquirido y la mera expectativa. Esto no sólo desconoce la posibilidad no jurídica, sino de hecho, de que tal beneficio nunca llegue a concretarse, por ejemplo, por que la persona fallece antes de cumplir los citados requisitos y no cuenta con beneficiarios de la pensión de sobrevivencia.

En un caso como el planteado, la pretensión del actor sería que en todo caso se reconozca la pensión, pues estima un derecho adquirido e inmodificable.

Así las cosas no puede establecerse el juicio de igualdad que se pretende pues no puede predicarse igualdad de condiciones entre quien se a hecho acreedor a una pensión, por haber cumplido los requisitos para ello que quien no los ha cumplido y por ello no cuenta sino con una esperanza de adquirirlo, es decir una mera expectativa.

De la misma manera, considera que la norme acusada procura darle viabilidad financiera al sistema, pues tras 10 años de operación del mismo, se ha podido constatar que no resulta posible continuar permitiendo a un grupo, eso si privilegiado, obtener pensiones en condiciones que ya no responden a las realidades técnicas y económicas del país.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Manifiesta el Ministerio Público que la teoría de los derechos adquiridos constituyen un mecanismo a través del cual se garantizan los derechos subjetivos de las personas, frente a la expedición de leyes posteriores que puedan llegar a desconocerlos o vulnerarlos. Los derechos adquiridos son aquellos “nacidos como consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas por la ley” (sentencia C - 606 de 1992). El fundamento de este tipo de derechos son los principios de irretroactividad de la ley y de la seguridad jurídica.

No puede hablarse de derechos adquiridos sino existen situaciones jurídicas consolidadas y perfeccionadas porque se han cumplido la totalidad de las condiciones materiales exigidas por la ley para ello en un momento determinado. En caso contrario, es decir, cuando las hipótesis fácticas establecidas por la ley para adquirir el derecho no se han cumplido estamos frente a una expectativa.

En aras de la seguridad jurídica y del principio de retroactividad de la ley es que deben protegerse frente a un tránsito legislativo, los derechos adquiridos, pues ya han entrado al patrimonio de una persona de la misma manera que sus consecuencias jurídicas. Sólo en algunas circunstancias la protección de los derechos adquiridos puede verse limitada frente a la utilidad pública o al interés social que sirvió de fundamento a la expedición de la ley nueva. Frente a las expectativas, no ocurre lo mismo, toda vez que ellas no están garantizadas plenamente por la Constitución.

Para el caso concreto de las personas a que se refiere el precepto acusado, que modificó el régimen de transición consagrado en la ley 100 de 1993, es claro que, en la medida en que ellas al 1° de Enero de 2008 no cumplan con los requisitos exigidos para acceder a la pensión de vejez en aplicación del régimen de transición, no lograron consolidar un derecho subjetivo que el legislador deba proteger en los términos analizados, pues sólo se tendría una posibilidad o una esperanza de conseguir ese derecho, lo cual equivale a una mera expectativa que, a diferencia de los derechos adquiridos, puede ser objeto de regulación por una ley posterior.

La norma demandada no vulnera al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, pues este se interpreta como el derecho de las personas a que no se establezcan en su contra excepciones arbitrarias, es decir es el derecho de todos a que no se les excluya de los beneficios que se otorgan a otros que se encuentran en idénticas situaciones. Y como ya se ha planteado para este caso, se trata de situaciones jurídicas diferentes, por lo cual no se configura violación al principio de igualdad.

Finalmente considera el Procurador que el legislador tiene potestad de configuración política en materia de seguridad social a partir de la Constitución de 1991. La seguridad social fue constitucionalizada como un reconocimiento especial del derecho al trabajo en un Estado Social de Derecho.

El legislador, en desarrollo de los principios y derechos en materia de seguridad social, expidió la ley 100 de 1993 dentro de la cual señaló en el artículo 36 un régimen de transición que se le aplicaría a quienes reuniendo los requisitos previstos en la norma, vinieran afiliados a un sistema de seguridad social en pensiones al entrar en vigencia la nueva ley de seguridad social.

Afirmar que cuando el legislador establece un régimen de transición, como el regulado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, no puede, por cuestiones de interés general, introducirle modificaciones e incluso derogarlo, sería tanto como decir que dicho régimen se vuelve intangible, como si con la sola existencia del régimen las personas cobijadas por él adquirieran el derecho a que el legislador no modifique las condiciones contenidas en él.

Lo anterior no es así, el Ministerio Público considera que el legislador sí puede modificar ese régimen e incluso abolirlo, y que tal decisión legislativa sería contraria si el régimen al que quedaría sometido establezca requisitos que sean de tal magnitud que vulneren los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que desconozcan de un solo tajo el derecho a la pensión de vejez.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo

demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Cosa Juzgada Constitucional

Mediante Sentencia C-754 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte Constitucional decidió Declarar inexecutable el artículo 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 virtud de que sobre la norma acusada recayeron los efectos de la cosa juzgada constitucional, la Corporación se estará a lo resuelto en la Sentencia C-754 de 2004.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-754 de 2004 de la Corte Constitucional, que decidió “Declarar inexecutable el artículo 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”.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-785 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-785 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.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-785 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 4° 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)