

Sentencia C-353/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de transición en pensiones

Referencia: expedientes acumulados D-4847, 4860 y 4864.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

Demandantes: Jorge Mario Rivadeneira Mora, Jorge Luis Pabón Apicella y Germán Andrés Pinzón Upegüi

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, los ciudadanos Jorge Mario Rivadeneira Mora, Jorge Luis Pabón Apicella y Germán Andrés Pinzón Upegüi presentaron demanda contra el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

La Magistrada Sustanciadora por auto del 19 de septiembre de 2003 resolvió rechazar la demanda presentada por Jorge Luis Pabón Apicella en lo relacionado con la acusación a los incisos 4 y 5 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Así mismo, se le hizo saber al demandante que contra esta decisión procedía el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corporación, del cual no hizo uso.

En la misma providencia se admitieron las demandas presentadas por Jorge Mario Rivadeneira (expediente D-4847), Germán Andrés Pinzón Upegüi, (expediente D-4864) y Jorge Luis Pabón Apicella (expediente D-4860), en lo referente a la impugnación contra el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, por cumplir con los requisitos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, ordenando la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera concepto.

Al mismo tiempo, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Protección Social. De igual forma, de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Instituto de Seguros Sociales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma cuya inconstitucionalidad se demanda, según su publicación en el Diario Oficial N° 45079 de enero 29 de 2003:

### **“LEY 797 DE 2003**

por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 18. Se modifica el inciso segundo, se modifica el inciso quinto y se adiciona el párrafo 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así:

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida, con excepción de aquellos afiliados que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, caso en el cual podrán pensionarse con el régimen anterior cuando cumplan los requisitos exigidos para tener derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que se trasladen al fondo común de naturaleza pública del ISS, el capital ahorrado en su cuenta individual de conformidad con las normas previstas por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios;
- b) Que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no sea inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso que hubieran permanecido en el régimen de prima media administrado por el ISS.

Para quienes el 1° de abril de 1994 tenían 15 años de servicios prestados o semanas cotizadas y se hubieren trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, el monto de la pensión vejez se calculará de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 para el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy 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. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

1. El ciudadano Jorge Mario Rivadeneira Mora (expediente D-4847, demanda el inciso 1° del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, ya que, en su concepto, infringe el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 25, 46, 53 y 58 de la Constitución Política.

Afirma, que el artículo demandado introdujo significativos cambios en el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Explica, que ésta modificó elementos básicos estructurales del régimen pensional, y, en su parecer, abolió y dejó sin efectos jurídicos el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, menoscabando los derechos de los trabajadores.

Argumenta, que el enunciado del inicial régimen de transición hacía referencia a tres elementos básicos del sistema pensional: edad, tiempo de servicio y monto de la pensión; y que el nuevo sistema introducido por la Ley 797 de 2003, tan sólo se refiere a uno de ellos, concretamente, a la edad para acceder a la pensión de vejez.

Expone que se retiraron del régimen de transición dos elementos propios del sistema pensional, con lo que se le restan efectos jurídicos. En su opinión, el tiempo de servicio o semanas cotizadas y el monto de la pensión se están sometiendo a la Ley 100 con sus adiciones y reformas. Agrega que dentro de los regímenes, la edad no solo es un elemento estructural de la pensión, sino que al mismo tiempo impone una especial protección derivada del artículo 46 de la Constitución.

Asegura, que los derechos de las personas de la tercera edad se ven amenazados cuando el legislador varía las reglas de juego para acceder a la pensión de jubilación de este grupo de personas que estaban ad-portas de adquirir el estatus de pensionado sin respetarles el derecho que él mismo les había otorgado por la vía del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Para el demandante, el régimen de transición tiene protección constitucional, pues afirma que la Corte indicó que éste se adecuaba al artículo 25 superior, por ordenar dar especial protección al trabajo y que su abolición por parte de la nueva normatividad conlleva a infringirlo.

Considera, que el régimen de transición confiere el derecho de obtener ese beneficio mediante el cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas estatuidos en la legislación anterior, y que abolirlos implica necesariamente menoscabar los derechos de los trabajadores que se encuentran protegidos en el inciso final del artículo 53 de la Carta.

Indica, que el régimen de transición puso en pie de igualdad a un grupo específico de trabajadores que reunían ciertas características al entrar en vigor el sistema pensional consagrado en la citada Ley 100. Añade que al romperse esa igualdad estatuida por el propio legislador se vulnera el principio consagrado en los artículos 13 y 53 Superiores.

En su opinión: “dentro del grupo de trabajadores creado por la ley 100, algunos alcanzaron su estatus de pensionado observando el régimen anterior por expresa disposición del legislador, en tanto que otros, también integrantes de ese especial conjunto, que advertían con seguridad estar frente al umbral de la pensión, ven como, a partir del 29 de enero de 2003, ese umbral resultó un mero espejismo. Ello, además de contrariar el orden social justo, la equidad y seguridad jurídica les dispuso un trato diverso respecto de aquellos trabajadores que en un momento dado se encontraban bajo el mismo manto que podría denominarse el conjunto de los trabajadores en transición.”

Aduce, que la norma demandada también infringe el principio de la seguridad jurídica como principio constitucional que se deduce de las diferentes normas de la Carta, especialmente el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º. Además, sostiene que el inciso demandado deberá ser declarado inexecutable, ya que, en su parecer, el propósito fue favorecer al Instituto de Seguro Social.

Expresa, que estos derechos no pueden ser vulnerados cuando el sujeto, razón y fin de la Carta Política es la persona humana, dentro del paradigma de un Estado Social de Derecho, fundado dentro de un marco jurídico que garantice un orden social justo con valores como el trabajo y la igualdad. Agrega, que el derecho al trabajo, los derechos de los trabajadores y los derechos de las personas de la tercera edad tienen especial protección, la cual no puede ser desconocida, ni siquiera por el Legislador.

Finalmente, señala que como la Ley demandada también modifica los requisitos para adquirir la pensión de jubilación inicialmente estatuidos en la ley 100 de 1993, el nuevo régimen de transición establecido en el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, sería constitucional siempre y cuando se refiera y aplique únicamente a los trabajadores regidos de manera exclusiva por esta.

2. El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella (expediente D-4860), demanda en su totalidad el contenido del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Para tal efecto, sostiene que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 otorgó derechos ciertos y beneficios a las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema de la Ley 100 tuvieran 35 años o más si son mujeres, o 40 años o más si son hombres, luego la situación no es de meras expectativas respecto de estas personas. Aduce, entonces, que tienen el derecho a que su situación no sea regulada por el sistema general de pensiones en cuanto a edad, tiempo de servicio semanas cotizadas y monto de la pensión. Afirma, además, que tienen el derecho a que se les regule por las normas del sistema anterior a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Considera, que siendo éstos derechos y beneficios otorgados por la Ley 100 de 1993, no podían ser menoscabados ni renunciados, ya que así lo establece el artículo 53 de la Carta, Así mismo, expresa que la norma demandada cercena el derecho/beneficio a ser regulado por las normas del sistema anterior a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en cuanto a tiempo de servicios, semanas cotizadas y monto de la pensión, establecidos para las personas que se indicaban en el inciso primero del artículo 36 de la citada Ley.

Aduce el demandante, que el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 infringe los artículos 53, 25 y 13 de la Constitución, por afectar y suprimir derechos y beneficios que no podían ser vulnerados ni renunciados y por efectuarse una discriminación inequitativa, irrazonable y no justificada.

Argumenta el actor, que la norma acusada también modificó el inciso segundo, pues sólo deja subsistente el requisito de la edad que establecía el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, variando el tiempo de servicios, número de semanas cotizadas y monto de la pensión. A su juicio, no estaba facultado constitucionalmente el Legislador para suprimir tales requisitos mediante el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

También señala que se modifica el inciso quinto ya que, en su parecer, ordena que el régimen excepcional de transición no será aplicable a las personas que, habiendo salido voluntariamente de él hacia el régimen de ahorro individual con solidaridad, pretendan regresar a dicho a régimen exceptivo. Considera, que estos derechos son irrenunciables según lo dispuesto en el artículo 53 y 25 de la Constitución y que tal modificación al inciso quinto del artículo 36 de la Ley 100 de

1993, impuesta por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, quebranta la voluntad constitucional.

Agrega, que además se establece un trato discriminatorio porque tal reforma sólo cobija a las personas afiliadas que a 1° de abril de 1994 tenían 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, excluyendo a las demás personas que fueron protegidas y amparadas por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y recibieron desde ese momento derechos y beneficios irrenunciables a la luz de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, como lo es el tiempo de servicios, número de semanas cotizadas, monto de la pensión y edad.

Frente a la adición al párrafo 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, establece que únicamente se respetan y garantizan los derechos y beneficios adquiridos a quienes, para la vigencia de la Ley 797 de 2003, tenían la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes hubieren cumplido con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido. A su juicio, con esto se desconoce y rechaza los derechos y beneficios otorgados por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. De esta manera, señala que se vulneran los preceptos 53, 25 y 13 de la Carta.

En su parecer, asegura que las concesiones y beneficios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 no son, ni provienen de meras expectativas, por lo que el legislador no puede posteriormente cercenarlas o modificarlas a su arbitrio para desmejorar dichas condiciones, pues el artículo 53 de la Constitución Política lo prohíbe.

3. El ciudadano Germán Andrés Pinzón Upegüi (expediente D-4864), presenta demanda contra el inciso 2, el literal a) y el inciso 3 del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Afirma que la norma acusada vulnera los artículos 1, 2, 3, 13, 48, 53 y 58 de la Constitución Política, pues en su parecer el inciso 2° del artículo 18 de la Ley 797 de 2003 crea una desigualdad para aquellas personas que a 1° de abril de 1994 cumplían uno de los presupuestos establecidos en el artículo 36 transitorio de la Ley 100 de 1993 para ser beneficiarios del régimen de transición, es decir, quienes cumplían con el requisito de la edad.

En su concepto, conforme al criterio de la sana lógica, con el régimen de transición se establecen nuevos requisitos para acceder a la pensión, creando derechos adquiridos y no meras expectativas, razón por la cual se debe recibir especial protección por parte del Estado, conforme lo disponen los artículos 2 y 58 de la Constitución.

Sostiene, que el artículo 2° Superior es violado por la norma acusada, ya que el Estado debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En su opinión, el principio de igualdad es un pilar del Estado Social de Derecho, por lo que al crear una discriminación en la ley para aquellas personas que a 1° de abril de 1994 tenían ya un presupuesto para ser beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, se están violando palmariamente los fines esenciales del Estado.

Señala, que el artículo 48 de la Constitución es vulnerado por la norma impugnada, que consagra el derecho a la irrenunciabilidad de la Seguridad Social y la pensión de jubilación por vejez como una prestación social. Agrega que también se vulnera el artículo 53 Superior, ya que las personas a favor de quienes se consagra el régimen de transición no pueden renunciar a los derechos que de él se derivan.

Finalmente, considera que la norma acusada está en contravía del artículo 13 del Estatuto Superior, porque, a su juicio, imposibilita a aquellas personas que a 1° de abril de 1994, fecha de

entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenían 35 o más años de edad si son mujeres y 40 o más años de edad si son hombres, la oportunidad de trasladarse al régimen anterior, excluyendo a personas que cumplieran con uno de los presupuestos para acceder al régimen de transición, simplemente por el hecho de haberse trasladado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio, Gustavo Adolfo Osorio García, interviene en defensa de la norma acusada y expone las implicaciones sociales, fiscales y macroeconómicas de la aplicación de la reforma pensional de la Ley 797 de 2003.

Explica que los principales componentes de la reforma son: modificación del régimen de transición, aumento de las cotizaciones que afecta tanto a trabajadores como a empleados, aumento del número de semanas para acceder a la pensión y gradualidad del monto de la pensión de acuerdo con el número de salarios mínimos.

Señala, que cada uno de estos componentes tiene implicaciones a corto, mediano o largo plazo. Así, sostiene que el aumento de las cotizaciones y la modificación del régimen de transición tiene efectos de corto plazo; en cambio la modificación de los requisitos del tiempo mínimo para acceder a la pensión tiene efectos significativos solamente a mediano y largo plazo.

En su concepto, lo anterior adquiere relevancia dado que la enorme cantidad de recursos que demanda el pago de pensiones hace que sea perentoria la aplicación de medidas que ayuden a hacer menos gravosa la carga fiscal tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

Indica, que la reforma pensional de la Ley 797 de 2003 es coherente con una serie de medidas adoptadas para hacer frente a un difícil panorama social, fiscal y macroeconómico del país.

Señala que con la expedición de la Ley 100 de 1993 se buscó darle solución a problemas financieros estructurales que se evidenciaban en materia del sistema pensional, los cuales eran el resultado de bajas cotizaciones -cuando las había-, dispersión de regímenes y beneficios exagerados, además de razones de carácter demográfico, como la disminución de las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad, combinadas con aumentos en la esperanza de vida.

Aduce, que este proceso demográfico y la maduración del Régimen de Prima Media hicieron evidente que las medidas tomadas con la Ley 100 de 1993 no fueran suficientes para solucionar los grandes desequilibrios, por lo que, en su opinión, era necesario tomar nuevas medidas al respecto.

Manifiesta, que para financiar el gasto social de pensiones, de acuerdo con las obligaciones constitucionales, durante los últimos 10 años, la Nación ha recurrido a un creciente endeudamiento interno y externo para financiar entre ellas la creciente inversión social en salud y educación. Sostiene que el déficit operacional, por pasivos pensionales de los últimos 12 años, asciende hoy a 30.5% del PIB, una cifra que equivale al 60% de la deuda pública total, lo cual, en su concepto, es insostenible macroeconómica y fiscalmente en los próximos años. Agrega, que por tal razón la carga sobre la generación actual y futura no es consistente con los ingresos recibidos.

Considera que la seguridad social en Colombia está atravesando por una situación de fragilidad sistémica estructural, dentro de un entorno macroeconómico y fiscal que, de no modificarse, no es sostenible. Afirma, que por este motivo el Gobierno diseñó una serie de medidas tales como: la reforma tributaria, la congelación de gastos de funcionamiento propuesta en el referendo, la austeridad de los gastos del presupuesto nacional y la reforma pensional.

Argumenta, que la Ley 797 de 2003 busca conciliar el interés público que está envuelto en la subsistencia del sistema de seguridad social y la satisfacción del derecho irrenunciable a la misma garantizada por la Constitución Política con la expectativa que tienen quienes se encontraban en el régimen de transición.

Plantea, que en el trámite del proyecto de ley de reforma pensional, se buscó que las modificaciones no afectaran a las personas que tenían expectativas más próximas a consolidarse. Aduce, que se propuso un esquema de gradualidad en los requisitos que se estaban modificando, en particular sobre el monto y el tiempo para acceder a la pensión, ya que la edad no fue modificada.

Expresa, que la Ley 797 de 2003 estableció un régimen que permite que algunos aspectos de la transición anterior dispuesta en la Ley 100 de 1993 sean modificados de manera gradual hasta igualarse con los del régimen general que se estableció, lo cual en algunos casos toma un lapso de más de 10 años para aplicarse plenamente, como es el caso del tiempo mínimo requerido en número de semanas para obtener la pensión.

Indica, que la reforma pensional contenida en la Ley 797 de 2003, hace parte de las medidas que se orientan a garantizar la sostenibilidad fiscal y así tener los recursos para cumplir con las obligaciones, presentes y futuras, legales y constitucionales de la Nación para con los ciudadanos y para con los pensionados actuales y futuros.

De otro lado, estima que en el sistema actual, 8 de cada 10 Colombianos con edad para pensionarse no están cubiertos por el sistema de seguridad social. Plantea que en el año 2001 sólo el 26% de los adultos mayores, con igual o mayor edad para pensionarse están cubiertos por el sistema. Asegura, que con el fin de corregir esa situación, la Ley 797 de 2003 hizo obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes y creó la subcuenta de subsistencia, la cual se está financiando con algunos de los incrementos de la cotización. Explica, que también fue necesario hacer otros ajustes dentro del Sistema, buscando un mejor resultado de redistribución de los subsidios, lo cual implicaba modificar el Régimen de Transición.

Afirma que las medidas adoptadas en la Ley acusada están diseñadas para buscar una compatibilidad entre la tendencia histórica creciente del gasto pensional – pensiones ya reconocidas y futuras- y el mantenimiento de la cobertura en salud y educación.

En su concepto, “si mantener las ventajas para algunos sobre otros impide disponer de los recursos para garantizar la efectividad de los derechos de todos, el mecanismo de la reforma pensional debe moderar dichas ventajas, para así asegurar la efectividad de los derechos de todos. Lo anterior es coherente con el principio de prevalencia del interés general, pues de no haberse hecho estos ajustes hubiera sido necesario recurrir, en la medida en que los desequilibrios se fueran agravando, a reducir la inversión social, y a medidas en general más enérgicas con impactos que en conjunto son adversos para la generación de empleo, y por ende para el mantenimiento de la cobertura del Sistema, o que aumentarían el endeudamiento de la Nación, y que casi seguramente conduciría a una reducción de los beneficios no sólo de los

pensionados, sino de la mayoría de los habitantes del país, por los efectos colaterales de un mayor desequilibrio macroeconómico. Mediante ésta reforma se logró disminuir el déficit pensional de 207% del PIB a 165% del PIB.”

Frente a los efectos macroeconómicos, señala que la Ley 797 de 2003 contempla una serie de modificaciones de los requisitos y de los beneficios del Sistema General de Pensiones, logrando una disminución de los pasivos pensionales de la Nación del 40% del PIB del año 2000. Agrega, que de las medidas adoptadas mediante la Ley 797 de 2003, solamente dos tienen un efecto fiscal de corto plazo que permite enfrentar esta situación: el aumento de las cotizaciones y la modificación de los beneficios del Régimen de Transición.

Explica, que con el régimen de transición de la ley impugnada, el subsidio se reduce en un 18% del valor de la pensión para hombres y en un 15% en el caso de pensiones de mujeres, frente al régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Indica, que por las modificaciones introducidas en la citada ley, aún con la reducción del subsidio en el régimen de transición, siguen persistiendo enormes diferencias en el nivel del mismo frente a las condiciones que se obtiene en el régimen general.

Sostiene, que el subsidio que acompaña las pensiones otorgadas por efecto del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 es claramente regresivo, por cuanto es directamente proporcional al monto de la pensión. Indica además, que el subsidio de una pensión de 20 salarios mínimos es 10 veces mayor que el subsidio otorgado a una pensión de 2 salarios mínimos. En su sentir, este efecto regresivo se elimina en el caso del Régimen de Transición de la Ley 797 de 2003, por cuanto la tasa de reemplazo depende del promedio de las cotizaciones, de manera que una persona que haya cotizado sobre dos salarios mínimos obtiene una pensión del 64.5% del IBL y que una persona que haya cotizado sobre 20 salarios mínimos obtiene una pensión del 55%. Agrega, que con este nuevo esquema de aportes y beneficios pensionales se elimina en su mayoría el efecto regresivo del subsidio pensional que existía bajo las condiciones de transición de la Ley 100 de 1993.

Expone, que en el régimen general de la Ley 797 de 2003, el subsidio es considerablemente menor, e incluso inexistente, por cuanto las condiciones de requisitos y beneficios de las pensiones son más equilibrados.

A su juicio, el régimen general de la referida ley seguirá aportando un gran nivel de subsidios, que beneficiarán a los pensionados de menores ingresos, y que corresponden al grupo de todas las pensiones obtenidas con promedios salariales entre 1 y 1.5 salarios mínimos, que corresponde al rango salarial en que se ubican la mayoría de las pensiones que actualmente paga el ISS y que se proyecta hacia el futuro.

Ahora bien, frente a la demanda presentada por el ciudadano Jorge Mario Rivadeneira Mora, expediente D-4847, manifiesta que es cierto que la Ley 797 de 2003 introdujo una modificación al régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 para las personas que reunían las condiciones establecidas en el primer inciso del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, señala que el mismo artículo 18 de la Ley 797 deja incólumes las situaciones que constituyen verdaderos derechos adquiridos, esto es, los derechos de las personas que hubieran cumplido la totalidad de los requisitos previstos en la Ley para tener derecho a la pensión, independientemente de que se hubiera proferido el acto de reconocimiento.

En su opinión, la protección constitucional invocada por el actor no incluye las simples



expectativas, las cuales pueden ser objeto de una regulación especial cuando existe tránsito legislativo; asegura que dicha regulación queda en todo caso sometida a la potestad de configuración del legislador, habida cuenta de la prevalencia del interés general sobre el particular que propugna la Carta y de la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos.

De otro lado, explica que frente a la presunta modificación del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la nueva disposición mantiene la posibilidad de pensionarse a la edad establecida en la norma anterior, pero regulando al mismo tiempo que las demás condiciones - tiempo de servicios, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión- se someterán a las disposiciones generales.

Estima, que no se puede afirmar de manera simple y sin un juicio responsable que el cambio de las condiciones de pensión para las personas descritas en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sea arbitrario e injustificado. Para tal efecto, indica que de los argumentos ampliamente debatidos en el trámite del proceso legislativo de la Ley 797 de 2003, se puede inferir que el legislador hizo una evaluación razonable e integral de los problemas de sostenibilidad fiscal y financiera del Régimen de Seguridad Social en Pensiones y en su criterio, se concluyó que con el fin de preservar el interés general, asegurar la efectividad de los derechos de las personas y lograr los objetivos constitucionales de universalidad, eficiencia y solidaridad, era necesario realizar algunos ajustes al régimen de transición.

Manifiesta que adicionalmente, con el fin de garantizar un tránsito legislativo pacífico, en concordancia con la protección de las expectativas legítimas de los actuales afiliados, el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 establece un mecanismo gradual para el aumento de las semanas hasta el año 2015, lo que implica que los afiliados que están más próximos a pensionarse requieren de un menor número de semanas cotizadas que aquellos cuya fecha de pensión es más distante.

Argumenta, que la disposición acusada es proporcional y no está fundada en la simple arbitrariedad, porque busca acabar con el otorgamiento de pensiones con tiempo de cotización inferior al suficiente para la conformación del capital necesario para la pensión o por montos que son superiores a los de los demás afiliados al sistema.

Señala, que con esta reforma se buscó disminuir no solamente el subsidio implícito en cada pensión reconocida por el Régimen de Prima Media, sino que se buscó reducir el efecto regresivo que existía en estos subsidios, estableciendo la tasa de reemplazo diferencial según el nivel de ingresos.

Así mismo, manifiesta que se evidencia cómo la Ley 797 de 2003 redujo la regresividad y facilitó la posibilidad de que se enfocarán los recursos de los subsidios hacia las pensiones con niveles de ingreso que más lo necesitan. Aduce, que esto no solamente le da viabilidad financiera al Sistema Pensional, sino que resulta mucho más equitativo y proporcional desde el punto de vista de los derechos constitucionales teniendo en cuenta los principios que deben regir la Seguridad Social (universalidad, eficiencia y solidaridad).

Indica además, que dicha exigencia no es irrazonable, pues impone el deber a unas personas de realizar una pequeña contribución, con el propósito legítimo de darle viabilidad financiera al régimen y así permitir que los otros afiliados puedan percibir el beneficio pensional; es decir, se busca con esto garantizar la efectividad del derecho a recibir la pensión de los futuros pensionados. Agrega, que si mantener ventajas para algunos sobre otros impide disponer de los

recursos necesarios para garantizar de la efectividad de los derechos de todos, el legislador no tiene otro camino que limitar dichas ventajas, para así asegurar la efectividad de los derechos.

Ahora, en cuanto a la presunta vulneración al principio de igualdad, sostiene que las observaciones al respecto son impertinentes, puesto que las condiciones de los beneficiarios potenciales del anterior régimen de transición ya eran de por sí desiguales en la medida en que cada uno se encontraba en situación diferente. En su parecer, quien se encontraba más próximo a pensionarse está en una perspectiva de mayor consolidación del derecho que quienes apenas habían iniciado el tránsito hacia el perfeccionamiento del derecho.

De otra parte, frente a la demanda presentada por el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, expediente D-4860, indica que no es procedente la acusación del actor respecto del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, porque la Corte ya había establecido un único evento de protección específica para las personas con 15 o más años de servicios o cotizaciones, no así para los demás beneficiarios del régimen de transición, quienes tenían una expectativa diferente que no fue objeto de amparo legal. En su parecer, en esta materia existe cosa juzgada constitucional.

En cuanto a la acusación relativa a la supuesta modificación introducida por el parágrafo 2° del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, a su juicio, ella parece provenir de una inadecuada lectura del actor, pues en estricto sentido, la norma cuestionada replica el contenido y el alcance del inciso 6° del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Explica, que el legislador simplemente quiso destacar que queda a salvo toda situación jurídica consolidada bajo cualquier norma anterior, independientemente de cual fuese la ley al amparo de la cual se adquirió el derecho, según lo preceptuado en el artículo 58 de la Carta. Agrega, que ni la Ley 797 de 2003 derogó el inciso 6° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ni sería razonable ni ajustada a la Carta ninguna interpretación de la ley que implicara que sólo se respetan los derechos adquiridos exactamente antes de su vigencia.

Por otro lado, en relación con la demanda formulada por Germán Andrés Pinzón Upegüi, expediente D-4864, señala que de acuerdo a la sentencia C-789 de 2002, la Corte amparó los derechos de las personas que habían prestado servicio o cotizado durante 15 o más años de servicio y habiéndose trasladado al Régimen de Ahorro Individual, decidan regresar al Régimen de Prima Media. Respecto a los demás, plantea que en cuanto a los beneficiarios del régimen de transición, la Corte sostuvo que el traslado al Régimen de Ahorro Individual implica una renuncia voluntaria y autónoma a las condiciones de dicho régimen, lo que, en su criterio, es admisible según los parámetros de la Carta.

## 2. Ministerio de la Protección Social

El apoderado del Ministerio, Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, manifiesta que se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

Afirma que son múltiples los artículos constitucionales que se estiman violados, pero, en su parecer, todos los cargos formulados se fundamentan en un solo punto, en el convencimiento de los demandantes de que el régimen de transición es un derecho adquirido.

Para el Ministerio de la Protección Social el mencionado régimen de transición no es un derecho adquirido, sino una protección adicional a la exigida por la Constitución Política que fue establecida por el legislador de 1993 a un grupo de personas. No obstante, considera que con base en la modificación de las circunstancias que dieron origen a este beneficio, el legislador

resolvió nuevamente, contando con facultades para ello, modificarla en beneficio de la generalidad de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida.

Explica, entonces, que el derecho adquirido es aquel que por haber ingresado al patrimonio, al activo de una persona, le pertenece y no puede ser vulnerado o modificado por normas posteriores, por lo que ante el menoscabo del mismo es posible exigir su respeto mediante acciones jurisdiccionales.

Argumenta que, por el contrario, la mera expectativa es una esperanza, un albur, una circunstancia que puede o no consolidarse en cabeza de quien legítimamente espera verse favorecido por una norma legal vigente, pudiendo no llegarse a concretar, bien porque no se cumplen los requisitos que la propia norma ha establecido o porque se producen variaciones legales que impiden la mencionada consolidación. Por ello, la mera expectativa o situación jurídica abstracta u objetiva no cuenta en general con protección legal, pues no existe en el haber de la persona.

Sobre éste punto, expone que quien a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 ya había cumplido los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder al beneficio pensional, cuenta con un derecho adquirido y quienes no habían cumplido tales requisitos contaban con una expectativa.

Señala, que para que la persona pueda alegar en su beneficio un derecho adquirido debe cumplir los requisitos propios de la transición y si tales circunstancias se produjeron, independientemente de la fecha en la cual se reconozca el beneficio, la persona podrá pensionarse con la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo previstas en las normas anteriores que regulaban esta materia. Pero, asegura que si tales requisitos no se habían cumplido, la persona no puede reclamar un derecho con el que no cuenta, pues éste depende directamente de los requisitos que la norma vigente ha establecido.

Indica, que no le puede estar prohibido al legislador referirse a estos asuntos, aduciendo que con ello se perjudicaría a un grupo de personas, pues ello implicaría la petrificación del derecho y el impedimento de que el Estado representado en este caso por el órgano legislativo, pueda adecuar su normatividad a las realidades sociales y económicas, para exigir en su lugar la permanencia de regulaciones que ya no corresponden a los fines del Estado y no sirven a la comunidad ni buscan la prosperidad general, sino que benefician exclusivamente a un tipo determinado de personas, en detrimento de la totalidad de los afiliados.

En su sentir, el legislador cuenta con libertad para decidir sobre estos aspectos de índole técnica y financiera. Además, precisa que la norma no vulnera en modo alguno derechos fundamentales y como la seguridad social no es un derecho de esta naturaleza, sino prestacional que sólo puede considerársele así por conexidad con otros derechos fundamentales como la vida o el mínimo vital, es claro que la norma demandada no impide a las personas acceder al beneficio pensional, sino que sólo señala los requisitos y condiciones en los cuales se accederá a tal derecho.

Sostiene, que ésta previsión no es irrazonable, pues de lo que se trata es de conceder un beneficio a un grupo de personas que se encuentran próximas a adquirir el derecho a la pensión, manteniendo las otras condiciones, tiempo de servicios y monto de la pensión, como requisitos generales establecidos para la totalidad de las personas, pues de lo contrario se pondría en riesgo la posibilidad misma de adquirir el beneficio para la totalidad los afiliados.

Considera, que la medida tampoco es desproporcionada, dadas las circunstancias de carácter

técnico y financiero del Sistema y la experiencia y conocimiento que han proporcionado casi 10 años de operación del esquema previsto en la Ley 100 de 1993. Asegura, que con base en ello, se observó la necesidad de ajustar las condiciones del sistema, para dotarlo de equilibrio financiero, con el fin razonable de garantizar el derecho pensional para la totalidad de las personas y no sólo para un grupo específico que gozaría de un privilegio que el sistema no está en condiciones de proveer.

Con base en lo anterior, solicita que se rechace la pretensión de los actores, en el sentido de sostener que el régimen de transición es un derecho adquirido.

Frente a la presunta vulneración del principio a la igualdad, señala que los demandantes pretenden equiparar la situación de quien ha cumplido los requisitos legales para acceder al beneficio pensional con quienes no han cumplido tales requisitos. Explica que, según los demandantes, se encuentran en igual situación quienes cuentan con un derecho cierto, subjetivo y concreto que quienes sólo guardan la esperanza de adquirirlo.

Argumenta, que la norma atacada no contiene discriminación alguna, pues la norma es de aplicación general, y sus destinatarios son la totalidad de las personas vinculadas al régimen de prima media con prestación definida, sin que exista un grupo discriminado o beneficiado por su contenido, pues a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, todas las personas que cumplan los requisitos previstos en la norma demandada tendrán derecho a que se les reconozca la edad señalada en las normas anteriores que regulaban esta materia, al mismo tiempo que ninguna podrá aducir en su favor las normas anteriores con relación a tiempo de servicios y tasa de reemplazo, razón por la cual tampoco cabría el juicio de igualdad que se pretende.

Con relación a la eventual violación de los artículos 25 y 53 constitucionales, indica que el régimen de transición no es un derecho adquirido y que la modificación a dicho régimen no implica violación al derecho del trabajo ni mucho menos a la prohibición constitucional de renunciar a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. Así, solicita sea declarada la exequibilidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación en concepto Nro. 3405 de fecha 29 de octubre de 2003, considera que en el presente caso puede operar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en la medida que ya ha rendido concepto sobre demandas similares dentro de los expedientes D-4659, D-4613, D-4703, D-4752 y D-4770, sobre cargos que en esencia son semejantes a los presentados en ésta ocasión.

En esta medida, reitera los planteamientos señalados dentro de estos expedientes y precisa que la Ley 100 de 1993 en su artículo 36 dispuso que quien al momento de entrar en vigencia tuviere 35 o más años de edad si es mujer, 40 o más años si es hombre o 15 años de servicios cotizados, se le aplicará el régimen de pensiones que tenía al momento de entrar en vigencia la ley (es decir, el administrado por el Instituto de Seguro Social para los trabajadores privados y oficiales, o las cajas de previsión social de naturaleza pública), pero indica que las condiciones y requisitos aplicables a éstas personas para acceder a la pensión de vejez, en lo referente al monto de la pensión y semanas cotizadas, se regirán por los requisitos previstos en la Ley 100 de 1993.

En otras palabras, explica que la Ley 100 de 1993 se les aplicaba a las personas que reunieran los requisitos previstos en el régimen de transición del artículo 36 en lo relativo al monto de la

pensión, pero en lo referente a los demás requisitos, tales como edad en razón del sexo y tiempo de servicio, se les aplica lo establecido en el régimen al que venían afiliados.

Indica, que lo mismo ocurre con la Ley 797 de 2003, que en el inciso 1° del artículo 18 estableció un régimen transitorio que se aplica en su integridad a ciertos destinatarios, es decir, en cuanto a los requisitos de edad según el sexo, tiempo de servicios cotizado al momento de entrar en vigencia la reforma, y los requisitos para acceder a la pensión, monto, semanas cotizadas, entre otros.

Señala que, de otro lado, existen otros destinatarios a quienes se les aplica la reforma de manera parcial, pues quienes reúnen los requisitos previstos en el régimen de transición contenido en el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, les corresponde los requisitos de edad, tiempo de servicio y número de semanas cotizadas previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Pero, asegura que los requisitos para acceder a la pensión de vejez y el monto de la misma, son los que fijó la nueva ley en los artículos 9 y 10.

El Procurador afirma, entonces, que quienes vienen protegidos por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no se les aplicará integralmente la nueva ley, porque los requisitos de edad y tiempo de servicios cotizados son los que les exigía el régimen anterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993, pero se les aplica la Ley 797 de 2003, de conformidad con su artículo 18, en lo referente al monto de la pensión de vejez, ya que sustituye el previsto en la Ley 100 de 1993. A su juicio, el legislador puede variar las condiciones para acceder a la pensión de vejez, porque dicho monto no hacía parte del régimen de protección contenido en el régimen de transición citado.

Plantea, que el régimen de transición no constituye un derecho adquirido, sino que es la expectativa legítima que tiene una persona para acceder a una pensión de vejez si cumple con los requisitos previstos, sin que esto implique renuncia del legislador a modificar las condiciones y requisitos en la forma como se otorga una pensión, en razón de que éste goza de amplia configuración normativa frente al tema de los requisitos pensionales. En su parecer, no está obligado a mantener en el tiempo las expectativas que tienen las personas conforme a las leyes vigentes en un momento determinado.

El Procurador General de la Nación considera que los requisitos previstos en el régimen de transición, tanto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como en el inciso 1° del artículo 18 de la Ley 797 de 2003 en cuanto a edad, tiempo de servicios cotizados al entrar en vigencia el sistema y su reforma, como el número de semanas cotizadas, el monto de la pensión y demás requisitos para acceder a la pensión de vejez, sólo constituyen expectativas legítimas, en el sentido que es el régimen con el que las personas aspiran a obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, pero que el legislador puede reformarlo.

Señala, que en el presente caso, el inciso 1° del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, no ha introducido modificaciones a los requisitos de edad según el sexo o el tiempo de servicios previstos en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, porque éstos se reprodujeron en el régimen de transición de la nueva ley. Agrega, que tampoco se ha modificado la edad, ni el tiempo de servicios de quienes venían protegidos por el régimen anterior a la Ley 100 de 1993, ni de aquellos que reúnan los requisitos del régimen de transición de la Ley 797, porque para estos el tiempo de servicios será el de la Ley 100 de 1993, tanto para quienes se aplicaba de manera integral como parcialmente. Explica, que lo aplicable de la Ley 797 de 2003 para todos los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, son los requisitos adicionales como el

monto de la pensión y el número de semanas cotizadas.

Finalmente, afirma que el mencionado derecho se encuentra protegido constitucionalmente por el artículo 58 Superior que garantiza la inmutabilidad de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes anteriores, cuando una persona ha cumplido con los requisitos previstos en el régimen a ella aplicable para el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, pues es claro que adquiere el derecho la persona que alcanzó a cumplir la edad y el tiempo de servicio bajo un régimen que además señalaba las semanas cotizadas y el monto de la pensión, o sólo le faltaba el reconocimiento formal del mismo .

Así las cosas, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. En subsidio de lo anterior, en caso de haberse producido fallo dentro de los procesos D-4659, D-4613, D-4703, D-4752 y D-4770, estarse a lo allí resuelto.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

### 2. Cosa juzgada constitucional

Teniendo en cuenta que de manera concomitante al trámite de la presente acción de inconstitucionalidad, cursaban otras acciones en contra del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, las cuales fueron falladas con posterioridad a la admisión de la presente demanda, corresponde a la Corte Constitucional establecer si en relación con dicho artículo ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, los fallos que profiere la Corte en ejercicio del control constitucional hacen tránsito a cosa juzgada, situación que se configura en el presente caso pues en sentencia C-1056 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003, que se demanda en esta oportunidad.

Al respecto, advierte la Corte, que no es procedente un estudio de fondo en relación con los cargos expuestos contra la norma acusada, toda vez que, como se explica a continuación, sobre esta disposición existe pronunciamiento previo declarando su inexecutableidad.

En efecto, la Corte en la referida providencia retiró del ordenamiento jurídico la norma acusada por razones de forma con base en el argumento del demandante, quien alegaba que la norma no surtió el primer debate en Comisiones, lo cual fue verificado al revisar los textos aprobados en las sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas de Cámara de Representantes y Senado de la República.

Indicó la Corte que los preceptos que se acusaron de inconstitucionales, entre los que se encontraba el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, no cumplieron con el trámite a nivel de la comisión constitucional, sino que fueron el resultado de debates en comisiones accidentales constituidas por la plenaria de la Cámara y del Senado. Así mismo, se concluyó que tales preceptos no fueron aprobados en ninguna de las dos plenarios, por cuanto fueron suprimidos del texto del proyecto de ley sin que fuera votado su contenido.

Una vez revisado el procedimiento surtido y los debates realizados en cada una de las Cámaras, la Corte advirtió lo siguiente:

“12. Inconstitucionalidad de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003.

“Conforme aparece en el expediente legislativo, las Comisiones Séptimas Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República le dieron primer debate al proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 797 de 2003 en sesiones celebradas en los días 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de diciembre de 2002, de las que dan cuenta las actas Nos. 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de 2002, respectivamente.

“El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en las sesiones conjuntas de las citadas comisiones constitucionales permanentes, fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 616 y 617 del 18 de diciembre de 2002, fecha en la cual en ambas Cámaras se rindió ponencia para segundo debate, ponencias que aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 616 y 617 de esa fecha.

“Conforme a ello, es claro que en la sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes celebrada el 10 de diciembre de 2002 no fueron aprobados todos los artículos sometidos a su consideración. Así, en el acta de la sesión correspondiente aparece que fueron suprimidos los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 1, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, razón esta por la cual el Senador Alfonso Angarita Baracaldo “deja constancia en la sesión de la fecha de que los artículos que no se alcanzaron a votar se tendrán en cuenta para presentarlos en el segundo debate de las Plenarias”; y, el Representante Manuel Enriquez Rosero expresó que se “van a dejar estos temas que quedaron pendientes como constancia para llevarlos a las Plenarias”.

“En el acta No. 40 de la sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes celebrada el 20 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta No. 43 del 5 de febrero de 2003, en su página 51, columna segunda, aparece una constancia suscrita por los representantes Venus Albeiro Silva, María Isabel Rincón, Héctor Arango Angel y Juan de Dios Alfonso, pertenecientes a la Comisión Séptima de la misma, en la cual expresan que: “los siguientes artículos del proyecto de ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara: 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, no fueron votados y aprobados en primer debate por lo cual se hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria de la Corporación”.

“A esa constancia fue agregada comunicación de 19 de diciembre de 2002, dirigida por el Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República al representante Venus Albeiro Silva Gómez, que obra en la página 51, columna tercera de la ya citada Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, en la cual manifiesta: “comedidamente le informo que mediante constancia suscrita por el señor Coordinador de Ponentes de la Reforma Pensional honorable representante Manuel Enríquez Rosero los siguientes artículos 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 fueron dejados para su discusión en plenaria”.

“Del mismo modo, y como parte integrante de la constancia dejada por los representantes ya mencionados, en la Gaceta del Congreso No. 43 de 5 de febrero de 2003, aparece igualmente constancia expedida por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de diciembre de 2002, en la cual expresa que del proyecto de ley No. 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara y los proyectos acumulados Nos.

44 y 98 de 2002 Senado, “fueron aprobados “ los “artículos Nos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28, el 29 y 30 se fusionaron y se creó uno nuevo, y el 39”.

“Del trámite específico de cada uno de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003 en el Congreso de la República que ya se resumió en esta Sentencia y que ahora se analiza, surge entonces con absoluta claridad, que mediante proposición aprobada en al (sic) sesión del 18 de Diciembre de 2002, fueron suprimidos del texto del proyecto de Ley sin que se votara sobre su contenido, (Acta No 18 de 10 de diciembre de 2002).”

En particular, frente al artículo 18 de la Ley 797 de 2003, la Corte concluyó que este artículo no fue votado ni aprobado en las Comisiones Séptimas Permanentes, quedando, sin aprobación en dos de los debates exigidos por el artículo 157 de la Constitución Política. Al respecto explicó lo siguiente:

“En cuanto al artículo 18, también dejado por las Comisiones Séptima del Senado y la Cámara de Representantes sin aprobación en ellas, pese a haberse iniciado su discusión, se observa por la Corte Constitucional que en la Sesión del 10 de Diciembre de 2002, cerrado el debate se abrió el proceso de votación y obtuvo 7 votos a su favor en la Comisión Séptima del Senado. Planteada posible existencia de algunos impedimentos se suspendió la votación.

“En la Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Congreso (Gaceta No 616 de 18 de Diciembre de 2002), se introdujo como “artículo nuevo” en el Pliego de Modificaciones, y fue aprobado como tal. Lo mismo ocurrió en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

“Ha de advertirse que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes de 20 de Diciembre de 2002 el Coordinador de Ponentes, representante Manuel \* Enríquez Rosero, a la pregunta sobre el trámite que se le había dado a este artículo, expreso: “El señor Presidente de las Comisiones Conjuntas ,(...) abrió el debate de la totalidad del articulado y de hecho se refirieron los Honorables representantes a muchos de esos temas, sin embargo, algunos de esos artículos les repito, no fueron aprobados y fueron dejados como constancias. Pero por ejemplo, con respecto al tema de la transición es un tema que ha sido... fue muy debatido en las Comisiones, que solamente se modifique en una parte, se deje el tema de la edad que fue el tema mas controversial, se deja establecido como está en la Ley 100 hasta el 2014, solamente a partir del 2018 aceptando la recomendación de diferentes sectores se propone una modificación que fue aprobada en las comisiones, de llegar a 62 años las mujeres a partir del 2018 y a 65 los hombres.

“Pero con respecto al tema de las semanas de cotización y el tema de los aportes, que es el tema urgente, fue modificado con la aprobación en primer debate de tal manera que este tema ... **estuvo a consideración de las Sesiones Conjuntas, no fue votado, entre otras cosas porque no obstante se presentaron muchos impedimentos y que fueron rechazados por las dos comisiones(...), sin embargo a la hora de la votación, cuando ya se había cerrado el debate, muchos Senadores y Representantes que tenían temor de participar en este artículo concretamente abandonaron el recinto y no quisimos ponerlo a votación para no tener una votación con escaso quórum.**” (subrayado original)

“Queda pues fuera de discusión por la expresa manifestación de ponentes de la Cámara de Representantes, que este artículo no fue votado ni aprobado en las Comisiones Séptimas Permanentes, “para no tener una votación con escaso quórum”, lo que resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional y en cambio, pone de manifiesto la omisión de un deber jurídico de pronunciarse para adoptar una decisión sobre la norma propuesta la cual queda, así, sin



aprobación en 2 de los debates exigidos del artículo 157 de la Constitución para convertirse en ley.”

Con base en las anteriores apreciaciones, la Corte resolvió, en el numeral cuarto de la Sentencia C-1056 de 2003, declarar inexecutable el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Así las cosas, la Corte concluye que frente al precepto acusado ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta que la norma acusada fue retirada del ordenamiento jurídico porque no cumplió con los debates y el trámite reglamentario.

En síntesis, como existe un pronunciamiento posterior a la presentación de la demanda sobre la disposición demandada (artículo 18 de la Ley 797 de 2003), no cabe la posibilidad de volver a realizar un nuevo juicio de constitucionalidad sobre el mismo precepto, ya que éste fue declarado inexecutable por vicios en su formación.

## 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-1056 de 2003, que declaró INEXEQUIBLE el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

