

Sentencia C-434/03

SERVICIO MILITAR-Régimen de indemnización a beneficiarios de soldados fallecidos durante el servicio/SERVICIO MILITAR-Régimen de pensión vitalicia a beneficiarios de soldados fallecidos durante el servicio

Se trata de dos regímenes diferentes. El anteriormente vigente consagraba una indemnización a los beneficiarios de los soldados y grumetes que fallecían a causa de las heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto armado internacional o en mantenimiento del orden público. El régimen actual, en cambio, no consagra una indemnización sino una pensión a favor de tales beneficiarios. Como puede advertirse, entonces, la legislación precedente sí consagraba derechos económicos a favor de los beneficiarios de las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Policía en razón de la prestación del servicio militar obligatorio y fallecidas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo. Desde luego, se trata de un derecho que se reconocía en condiciones diferentes pero el sólo hecho que luego se hayan variado esas condiciones y se haya optado por otras y éstas no se hayan extendido a los vinculados por ese régimen, no torna inexecutable esa nueva normatividad.

DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración en la aplicación de regímenes a beneficiarios de soldados fallecidos durante el servicio militar

No es cierta la supuesta vulneración del derecho fundamental de igualdad. Simplemente se está ante supuestos fácticos ocurridos en tiempos diferentes y sometidos a regímenes jurídicos también distintos. Y es claro que cada uno de esos supuestos debía y debe regirse por el régimen jurídico vigente y aplicable al tiempo de su ocurrencia.

PRINCIPIO DE APLICACION DE LA LEY EN EL TIEMPO-Objeto

LEY-Vigencia

LEGISLADOR-Regulación de vigencia de la ley en el tiempo/LEY-Efectos al futuro

El legislador, al regular la vigencia en el tiempo de la Ley 447, ejerció una competencia propia que hace parte de las prerrogativas que le otorga la cláusula general de configuración normativa que le asiste por virtud del artículo 150 de la Carta. En el caso presente, el legislador ejerció legítimamente esa facultad y lo hizo siguiendo la regla general que indica que la ley produce efectos hacia el futuro. Esta regla tiene su razón de ser pues el efecto vinculante de la ley requiere el estricto cumplimiento del principio de publicidad; es decir, ya que la obligatoriedad de la ley supone su previo conocimiento por parte de quienes son sus destinatarios, sus efectos sólo pueden producirse después de producido ese conocimiento, que, como se sabe, opera, así sea presuntamente, con su promulgación.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL-Alcance/PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL-No aplicación a hechos ocurridos antes de su vigencia

No se discute que el principio de favorabilidad en la aplicación de la ley laboral es un mandato constitucional y que él configura un verdadero derecho en el ámbito de las relaciones de trabajo.

No obstante, a tal principio no debe dársele un alcance que no tiene de tal manera que bajo su amparo se permita que la ley laboral se aplique a hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia. El principio de favorabilidad en la aplicación de la ley laboral opera cuando se está ante dos normas jurídicas aplicables a un mismo supuesto fáctico o cuando una misma norma es susceptible de dos interpretaciones. En ese tipo de eventos, el juez tiene el deber ineludible de optar por la norma o por la interpretación que favorezca al trabajador. Como reiteradamente lo ha precisado la jurisprudencia constitucional y laboral ordinaria, ese es el sentido lógico del principio. Si así son las cosas, el citado principio no puede desnaturalizarse para invocar su aplicación en eventos en los cuales no existe ninguna duda en torno a las reglas de derecho aplicables, que es lo que aquí sucede. Si el legislador ha dispuesto que la pensión por muerte consagrada en la Ley 447 de 1998 sólo se aplica a hechos ocurridos a partir de la entrada en vigencia de esa ley y si a partir de entonces derogó el régimen legal hasta entonces vigente, la situación es clara y no concurre duda alguna que se haya de resolver con invocación del principio de favorabilidad: Los hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 447 se regulan por el régimen anterior y los hechos ocurridos a partir de su vigencia se regulan por ella.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL-No aplicación cuando no existe duda sobre la norma aplicable

DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración por no aplicación de la ley 447/98 a hechos ocurridos antes de su promulgación

Referencia: expediente D-4417

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1°, parcial, de la Ley 447 de 1998.

Actores: Eduardo José Gil González y Alberto Antonio Naranjo Henao.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos Eduardo José Gil González y Alberto Antonio Naranjo Henao contra el artículo 1°, parcial, de la Ley 447 de 1998.

TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

1. A continuación, subrayando lo demandado, se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:
2. LEY 447 DE 1998
3. (julio 21)
4. por la cual se establece pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de

personas

5. fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.

6. El Congreso de Colombia

7. DECRETA:

8. Artículo 1°. Muerte en combate. A partir de la vigencia de la presente ley, a la muerte de la persona vinculada a las F.F.A.A. y de Policía por razón constitucional y legal de la prestación del servicio militar obligatorio, ocurrida en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público, sus beneficiarios en el orden establecido en esta ley, o los beneficiarios que designe la persona prestataria del servicio militar al incorporarse, tendrán derecho a una pensión vitalicia equivalente a un salario y medio (1 1/2) mínimo mensuales y vigentes.

9. Parágrafo 1°. Suprímese la indemnización por muerte, que actualmente se causa, de conformidad al Estatuto Militar, cuando se apliquen estos casos de pensiones.

10. Parágrafo 2°. Lo establecido en este artículo, se aplicará igualmente en el caso de muerte de persona prestataria del servicio militar obligatorio, como consecuencia de heridas recibidas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo.

11. LA DEMANDA

12. Los demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de los apartes del artículo ya indicado y que lo haga por vulneración de los artículos 13, 46, 48 y 53 de la Constitución Política.

13. Para ello argumentan que esos apartes vulneran los derechos a la igualdad y a la seguridad social pues la pensión consagrada en la Ley de que hacen parte, con ocasión de la muerte de una persona vinculada a las Fuerzas Armadas y de Policía por razón del servicio militar obligatorio, sólo se reconoce por decesos ocurridos después de la vigencia de la ley. Tal reconocimiento, afirman, debe extenderse a los beneficiarios de las personas que murieron en las condiciones allí indicadas, pero desde la vigencia de la Constitución de 1991 y no desde la vigencia de la ley ya citada. De lo contrario, se incurre en una discriminación injustificada y contraria a la Carta.

14. INTERVENCIONES

15. A. Del Ministerio de Defensa Nacional

16. El Ministerio de Defensa Nacional solicita a la Corte declarar exequible el artículo 1° de la Ley 447 de 1998 por cuanto se trata de una disposición compatible con el principio de solidaridad que vincula al Estado y con la facultad constitucional que le asiste al Congreso de la República de determinar el régimen pensional del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Además, tal artículo no vulnera el derecho de igualdad porque existen motivos suficientes para regular de manera diferente la prestación allí consagrada.

17. B. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

18. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados del artículo 1° de la Ley 447 de 1998. Para ello esgrime las siguientes razones:

19. 1. El legislador tiene la facultad de determinar el momento a partir del cual se reconoce la prestación consagrada en la Ley 447. De allí que la decisión de reconocerla a partir de la vigencia de tal ley sea coherente con la Carta pues por virtud del principio de irretroactividad, tal prestación no puede predicarse de situaciones ocurridas con anterioridad a la entrada en vigencia de la normatividad que la instituye.

20. 2. No es posible que el legislador establezca el reconocimiento de una pensión con anterioridad a la disposición legal que la consagra pues antes de este momento no existía ninguna protección legal para los beneficiarios de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía que murieran prestando el servicio militar obligatorio, motivo por el cual no se violan los derechos a la igualdad, a la seguridad social y a la irrenunciabilidad y garantía de las pensiones.
21. 3. El aspecto financiero del sistema de seguridad social es vital pues resultaría irrazonable establecer un régimen que no es posible cumplir por poner en entredicho las prestaciones de la totalidad de los miembros de las fuerzas militares y de policía.
22. 4. Pretender que el juez constitucional desconozca las razones propias de la órbita política y financiera que se tuvieron en cuenta al diseñar el esquema bajo estudio, es pretender que sustituya al legislador.
- 23.
24. C. Del Ministerio del Interior y de Justicia
25. El Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte declarar exequible el aparte demandado del artículo 1° de la Ley 447 de 1998 y, en relación con el artículo 6°, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-152-02. Para ello esgrime los siguientes razonamientos:
26. 1. El principio general que informa nuestro ordenamiento es que las leyes han de tener efecto hacia el futuro y no hacia el pasado, a menos que el legislador diga expresamente lo contrario. Por ello, las situaciones jurídicas alcanzadas durante el período de vigencia de determinado precepto no pueden ser vulneradas por una nueva disposición, principio que encuentra fundamento en motivos de seguridad y conveniencia que tienden a dar estabilidad al ordenamiento jurídico.
27. 2. En materia de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución sólo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa.
28. 3. En ese marco, la pretensión de que se reconozcan efectos retroactivos a la Ley 447 de 1998 es completamente improcedente pues tal es una facultad privativa del legislador.
29. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
30. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el aparte jurídico del artículo 1° objeto de demanda y, respecto del artículo 6°, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-152-02. Los argumentos en que se apoya la solicitud son los que a continuación se refieren:
31. 1. El artículo 1° de la Ley 447 de 1997 suprimió la indemnización por muerte que hasta ese momento se causaba a favor de las personas que habían fallecido durante el servicio militar obligatorio y como consecuencia de la prestación de ese servicio.
32. 2. De acuerdo con ello, las personas que fallecieron antes de la vigencia de la Ley 447 tienen derecho al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte vigente en ese momento y las personas que fallecieron después de la entrada en vigencia de esa ley tienen derecho a la pensión consagrada en ella. A aquellas no se les puede extender el régimen consagrado para éstas pues en ese momento era otra la prerrogativa consagrada en la ley. Entonces, como se trata de situaciones de hecho diferentes que se consolidan en vigencia de regímenes diversos, no se incurre en violación del principio de igualdad.
33. 3. La cláusula general de competencia legislativa habilita al Congreso para determinar la fecha a partir de la cual se inicia la vigencia de una ley y ello es consecuente con la valoración de la realidad política, social y económica que le incumbe a esa institución para el ejercicio de su función.
34. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 447 de 1998.

B. Problema jurídico

La Corte debe determinar si el reconocimiento de la pensión vitalicia a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio pero sólo a partir de la vigencia de la Ley 447 de 1998 vulnera o no la Carta Política.

C. Solución al problema jurídico planteado

1. La Ley 447 de 1998 consagró una pensión vitalicia equivalente a un salario y medio mínimo mensual legal en las siguientes condiciones:

- La pensión se reconoce por la muerte de una persona vinculada a las Fuerzas Armadas y de Policía por razón constitucional y legal de la prestación del servicio militar obligatorio,
- Siempre que la muerte ocurra en combate o como consecuencia de la acción del enemigo o como consecuencia de heridas recibidas en ellos.
- Siempre que se trate de un conflicto internacional o que la persona haya estado participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público
- La pensión se reconoce a favor de los beneficiarios en el orden indicado en la ley o de las personas indicadas por el prestatario del servicio militar al momento de incorporarse.
- La pensión se reconoce a partir del momento en que los beneficiarios cumplan 50 años de edad. De no ser así, el reconocimiento se suspende hasta ese momento.
- La pensión se reconoce únicamente a partir de la vigencia de la ley.

La ley, además, reguló el pago de dos mesadas adicionales a los beneficiarios, les reconoció a éstos los servicios del sistema general de seguridad social en salud, precisó los beneficiarios, consagró el término de prescripción, le impuso a la administración el deber de proceder oficiosamente para su reconocimiento y pago y fijó la manera como se han de resolver las dudas que se presenten.

Se impone precisar que esta Corporación, mediante Sentencia C-152-02 declaró exequible el artículo 5° de la Ley 447 de 1998 sólo por los cargos entonces estudiados pero **"bajo la condición** de que si el fallecido durante la prestación del servicio militar obligatorio tiene hijos que tengan derecho conforme al Decreto 1211 de 1990, éstos son los primeros llamados a recibir los beneficios establecidos en esa Ley". De igual manera, sólo por los cargos entonces estudiados declaró exequible el inciso segundo de ese artículo 5° **"bajo el entendido** de que en todo caso no podrá excluirse a la cónyuge o compañera permanente que tendrá derecho a la pensión en los términos de la Ley 100 de 1993". Finalmente, declaró exequible el artículo 6° **"bajo el entendido** de que corresponde a una pensión, y como tal, se sujeta a las reglas generales en cuanto a la prescripción de las mesadas cuyo cobro no se realice a tiempo" (Negrillas originales).

2. Para los actores, la pensión vitalicia a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio, consagrada en la Ley 447 de 1998, vulnera varias

disposiciones superiores por cuanto en lugar de reconocerse a favor de los parientes de las personas fallecidas a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, se restringe a los parientes de las personas fallecidas a partir de la vigencia de la ley.

El Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior y de Justicia consideran que el reconocimiento de esa pensión a partir de la vigencia de la ley que la consagra no vulnera norma constitucional alguna y que por ello debe declararse exequible. Estiman que el legislador tiene la facultad de determinar el momento a partir del cual se reconoce esa prestación, que la regla general es que las leyes tienen efecto hacia el futuro, que en virtud de tal principio la pensión no puede reconocerse por decesos ocurridos antes de su vigencia y que su aplicación hacia futuro asegura la viabilidad financiera del sistema de seguridad social

El Procurador General de la Nación plantea que la norma es exequible pues el régimen derogado consagraba la indemnización por muerte a favor de los beneficiarios de los parientes de las personas que fallecían con ocasión del servicio militar obligatorio. En cambio, la nueva normatividad consagra la pensión por muerte, que se reconoce a los decesos ocurridos a partir de la vigencia de la ley. Por lo tanto, se trata de dos regímenes diferentes que, de distinta manera, reconocen una prestación a favor de los parientes de los fallecidos con ocasión del servicio militar obligatorio y por lo tanto no se puede hablar de vulneración alguna del derecho de igualdad. Mucho más si el legislador está amparado por la cláusula general de competencia legislativa para determinar el momento a partir del cual se aplican las leyes por él proferidas.

3. Como puede advertirse, lo que se demanda es el distinto tratamiento que la norma jurídica demandada da a los beneficiarios de la persona vinculada a las Fuerzas Armadas y de Policía que fallece por razón del servicio militar obligatorio. Así, se afirma, mientras a los beneficiarios de quienes fallecen después de la entrada en vigencia de la Ley 447 se les reconoce una pensión por muerte, a los beneficiarios de quienes murieron antes de ese momento se les reconoce sólo una indemnización.

Para determinar la exequibilidad o inexecuibilidad de la norma jurídica demandada la Corte desarrollará tres aspectos: i) contestará el cargo por vulneración del mandato de igualdad en la formulación del derecho, ii) referirá la facultad que le asiste al legislador para pronunciarse sobre la entrada en vigencia de la ley y iii) analizará si esa norma desconoce o no el principio de favorabilidad en materia laboral.

4. Los actores afirman que la aplicación de la Ley 447 de 1998 a los hechos ocurridos a partir de su promulgación vulnera el artículo 13 Superior pues genera un tratamiento discriminatorio al excluir de la prestación económica en él consagrada a los beneficiarios de las personas que murieron, en las condiciones en ella indicadas, antes de su vigencia.

Para la Corte, esta percepción es equivocada pues antes de la promulgación de esa ley, y aún antes de la expedición de la Carta Política de 1991, existía un régimen jurídico que consagraba una indemnización para los beneficiarios de las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Policía por razón constitucional y legal del servicio militar obligatorio y que fallecían en combate o como consecuencia de la acción del enemigo. Tal régimen se encontraba consagrado en el artículo 8° del Decreto 2768 de 1968, cuyo texto era el siguiente:

"Artículo 8°: El soldado o Grumete en servicio activo, que fallezca a causa de las heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto armado

internacional o en mantenimiento del orden público, será ascendido en forma póstuma al grado de Cabo Segundo o Marinero y sus beneficiarios tendrán derecho al reconocimiento y pago de cuarenta y ocho (48) meses de los haberes correspondientes a dicho grado y al pago de doble cesantía.

A la muerte del soldado o grumete en servicio activo, causada por accidente o misión del servicio, sus beneficiarios tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta y seis (36) meses del sueldo básico que en todo tiempo corresponda al Cabo Segundo o Marinero."

Esta norma era aplicable a los soldados regulares, los soldados campesinos, los soldados bachilleres y los auxiliares de policía bachilleres pues todos ellos prestan el servicio militar obligatorio. En relación con estos últimos, si bien ejercen su labor en funciones propias de la Policía Nacional, para efectos de incorporación a la fuerza y régimen prestacional se asimilan a soldados.

Como puede advertirse, entonces, se trata de dos regímenes diferentes. El anteriormente vigente consagraba una indemnización a los beneficiarios de los soldados y grumetes que fallecían a causa de las heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto armado internacional o en mantenimiento del orden público. El régimen actual, en cambio, no consagra una indemnización sino una pensión a favor de tales beneficiarios.

Luego, no puede afirmarse que el aparte demandado del artículo 1° de la Ley 447 de 1998 lesione los derechos de los beneficiarios de quienes por razón de la prestación del servicio militar obligatorio fallecieron antes del 23 de julio de 1998 pues a ellos también se les reconocían derechos económicos, aunque en condiciones diferentes. Cosa distinta es que el legislador haya reconsiderado el régimen inicialmente consagrado y que frente a unos nuevos condicionamientos haya estimado insuficiente la indemnización en él consagrada.

Por ello resulta comprensible que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 189 de 1996 – Cámara, "por la cual se establece pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio", se haya planteado la necesidad de conferir una prestación adecuada a los beneficiarios del personal de las fuerzas armadas fallecido en cumplimiento del deber constitucional y legal de la prestación del servicio militar obligatorio. Incluso en el trámite legislativo se hicieron expresas referencias al régimen entonces vigente pues el Representante Ponente señaló que "actualmente a la muerte de la persona que presta el servicio militar obligatorio, sus beneficiarios reciben el valor del seguro vigente y una indemnización equivalente a 48 salarios básicos correspondientes al grado de cabo segundo (2°). La propuesta va dirigida a una pensión vitalicia, que estimo justa y adecuada en las proporciones de los ingresos del promedio de los colombianos – dos (2) salarios mínimos, vigentes y actuales – al pago futuro" (Cfr. Gaceta del Congreso No. 527 de 1996, p. 6).

Como puede advertirse, entonces, la legislación precedente sí consagraba derechos económicos a favor de los beneficiarios de las personas vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Policía en razón de la prestación del servicio militar obligatorio y fallecidas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo. Desde luego, se trata de un derecho que se reconocía en condiciones diferentes pero el sólo hecho que luego se hayan variado esas condiciones y se haya optado por otras y éstas no se hayan extendido a los vinculados por ese régimen, no torna inexecutable esa nueva normatividad.

De lo expuesto se infiere que no es cierta la supuesta vulneración del derecho fundamental de

igualdad. Simplemente se está ante supuestos fácticos ocurridos en tiempos diferentes y sometidos a regímenes jurídicos también distintos. Y es claro que cada uno de esos supuestos debía y debe regirse por el régimen jurídico vigente y aplicable al tiempo de su ocurrencia.

5. De otro lado, en relación con la facultad del legislador para regular la vigencia de la ley, hay que indicar que la aplicación de la ley en el tiempo se encontraba regulada en los artículos 11 y 12 del Código Civil. Sin embargo, éstos fueron subrogados por los artículos 52 a 56 del Código de Régimen Político y Municipal.

Según el artículo 52 de este estatuto, "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de su promulgación. La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción". Y de acuerdo con el artículo 53, "Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los siguientes casos: 1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado...".

De acuerdo con esto, la regla general en relación con la aplicación de la ley en el tiempo es que rige dos meses después de su promulgación. No obstante, debe tenerse en cuenta que ello no constituye un obstáculo para que el legislador, en el cuerpo normativo de la ley expedida, señale término diferente. Es más, lo frecuente es que cada ley señale en sus disposiciones finales la fecha en que entra en vigencia. Luego, la regla para la determinación de la vigencia de la ley es que ella opera dos meses después de su promulgación, salvo que el legislador disponga un término diferente.

Ateniéndose a ese régimen, la Corte, en múltiples pronunciamientos ha destacado como una facultad legislativa la determinación de la vigencia de la ley y ha señalado los mecanismos de que se puede valer el Congreso para tal determinación. Así, en la Sentencia C-084-96 se indicó que "Es al mismo legislador a quien le corresponde decidir el momento en el que la ley ha de surtir efectos, conviene agregar que dicha atribución puede ejercerla a través de uno de los siguientes mecanismos: 1) Incluyendo en el mismo cuerpo de la ley un artículo en el que señale expresamente la fecha a partir de la cual ésta comienza a regir; o 2) Expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto, la que tendría operancia únicamente en los casos en que el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia". De igual manera, en la Sentencia C-368-00 se precisó que **"...definir cuándo empieza a regir una ley, es en principio una atribución del legislador, que bien puede no establecer una fecha cierta y dejar el asunto a lo ya dispuesto de manera general, o determinar una fecha distinta a la de la expedición, como lo hizo en esa parte inicial"** (En el mismo sentido, Sentencias C-492-97, C-215-99 y C-957-99).

5. En el caso presente, la Ley 447 fue expedida el 21 de junio de 1998 e insertada en el Diario Oficial No.43.345 el 23 de junio de ese año. Luego, como de acuerdo con el artículo 11 "La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación", ésta última es la fecha de su entrada en vigencia.

El aparte demandado "A partir de la vigencia de la presente ley", contenido en el artículo 1º, se orienta a determinar el momento en que empieza a regir la prestación económica a que allí se hace alusión. Como según el artículo 11, la ley rige a partir de la fecha de su promulgación y ésta ocurrió el 23 de junio de 1998, sólo a partir de esta fecha hay lugar a su reconocimiento.

Como puede advertirse, la expresión demandada tiene carácter reiterativo en tanto se orienta a

enfatar la cobertura temporal de la prestación económica consagrada y a desvirtuar expresamente la posibilidad de su reconocimiento retroactivo. Tan clara es esa situación que el legislador bien pudo haber prescindido de ella y el efecto jurídico era el mismo: Por lo dispuesto en el artículo 11, esa prestación se debía reconocer únicamente con ocasión de las muertes ocurridas, en las circunstancias indicadas en la norma, a partir del 23 de junio de 1998.

6. De este modo, no puede desconocerse que el legislador, al regular la vigencia en el tiempo de la Ley 447, ejerció una competencia propia que hace parte de las prerrogativas que le otorga la cláusula general de configuración normativa que le asiste por virtud del artículo 150 de la Carta. No puede perderse de vista que es la misma instancia legislativa del poder público la que se halla habilitada para determinar la fecha a partir de la cual tendrán vigencia las prescripciones jurídicas por ella formuladas y por ello el solo ejercicio de esa facultad en un caso concreto no tiene por qué reputarse inexecutable.

En el caso presente, el legislador ejerció legítimamente esa facultad y lo hizo siguiendo la regla general que indica que la ley produce efectos hacia el futuro. Esta regla tiene su razón de ser pues el efecto vinculante de la ley requiere el estricto cumplimiento del principio de publicidad; es decir, ya que la obligatoriedad de la ley supone su previo conocimiento por parte de quienes son sus destinatarios, sus efectos sólo pueden producirse después de producido ese conocimiento, que, como se sabe, opera, así sea presuntamente, con su promulgación.

Desconocer que el legislador puede ejercer la facultad de determinar el momento a partir del cual sus prescripciones normativas han de producir efectos y afirmar que su deber radica en retrotraer el efecto vinculante de sus decisiones al momento mismo de ejercicio del poder constituyente primario equivaldría a consagrar, como regla general, la retroactividad de la ley y no su vigencia hacia futuro. Con tal entendimiento se pondría en peligro la estabilidad del sistema jurídico pues reinaría la más absoluta incertidumbre e inseguridad ante el desconocimiento de las leyes futuras que luego se habrían de aplicar a los hechos presentes y pasados.

7. Finalmente, el actor manifiesta también que la no aplicación de la pensión por muerte consagrada en la Ley 447 de 1998 a hechos ocurridos antes de su vigencia y después de la expedición de la Constitución de 1991 vulnera el principio de favorabilidad que impera en el ámbito del derecho laboral.

Para la Corte, este argumento también es equivocado. No se discute que el principio de favorabilidad en la aplicación de la ley laboral es un mandato constitucional y que él configura un verdadero derecho en el ámbito de las relaciones de trabajo. No obstante, a tal principio no debe dársele un alcance que no tiene de tal manera que bajo su amparo se permita que la ley laboral se aplique a hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia.

Según el artículo 53 Superior, constituye un principio mínimo fundamental del estatuto del trabajo, la "situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho" y de acuerdo con el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad".

Nótese cómo según el constituyente el principio de favorabilidad en las normas de trabajo procede "en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho". De acuerdo con ello, si no hay ninguna duda en la aplicación e interpretación del derecho, tal

postulado hermenéutico fundamental no procede. Y también el legislador ha precisado con claridad el alcance del principio al supeditar su aplicación a los casos de "duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo", con lo que es evidente que tal postulado no se aplica en relación con normas que no están vigentes para los supuestos fácticos de que se trate.

De tal manera que el principio de favorabilidad en la aplicación de la ley laboral opera cuando se está ante dos normas jurídicas aplicables a un mismo supuesto fáctico o cuando una misma norma es susceptible de dos interpretaciones. En ese tipo de eventos, el juez tiene el deber ineludible de optar por la norma o por la interpretación que favorezca al trabajador. Como reiteradamente lo ha precisado la jurisprudencia constitucional[1] y laboral ordinaria[2], ese es el sentido lógico del principio.

Si así son las cosas, el citado principio no puede desnaturalizarse para invocar su aplicación en eventos en los cuales no existe ninguna duda en torno a las reglas de derecho aplicables, que es lo que aquí sucede. Si el legislador ha dispuesto que la pensión por muerte consagrada en la Ley 447 de 1998 sólo se aplica a hechos ocurridos a partir de la entrada en vigencia de esa ley y si a partir de entonces derogó el régimen legal hasta entonces vigente, la situación es clara y no concurre duda alguna que se haya de resolver con invocación del principio de favorabilidad: Los hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 447 se regulan por el régimen anterior y los hechos ocurridos a partir de su vigencia se regulan por ella.

Entonces, tampoco por este motivo procede la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandado del artículo 1° de la Ley 447 de 1998 pues no basta con invocar el principio de favorabilidad para promover, en sede de control constitucional, la aplicación retroactiva de la ley laboral. Mucho más si no existe duda alguna en torno al régimen jurídico aplicable a los supuestos fácticos acaecidos antes de la entrada en vigencia de esa ley.

8. En suma, la no aplicación de la Ley 447 de 1998 a los hechos ocurridos antes de su promulgación no vulnera el artículo 13 Superior pues es consistente con la existencia de un régimen legal previo que, en el supuesto planteado en la nueva norma, reconocía un derecho económico a los beneficiarios aunque en condiciones diferentes; el legislador al regular la vigencia de esa ley ejerció una competencia propia que hace parte de las prerrogativas que le otorga la cláusula general de configuración normativa que le asiste por virtud del artículo 150 de la Carta y, finalmente, el principio de favorabilidad en la aplicación de la ley laboral opera cuando se está ante dos normas jurídicas aplicables a un mismo supuesto fáctico o cuando una misma norma es susceptible de dos interpretaciones pero no cuando no existe duda alguna en torno a la norma jurídica aplicable. Por estos motivos se declarará exequible, en lo demandado, el artículo 1° de la Ley 447 de 1998.

Pese a que el Ministerio del Interior y de Justicia solicita que, en relación con la demanda instaurada contra el artículo 6° de la Ley 447 de 1998, la Corte esté a lo resuelto en la Sentencia C-152-02, esta Corporación no hará pronunciamiento alguno pues, por existir cosa juzgada constitucional, la demanda instaurada contra tal disposición fue inadmitida.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "a partir de la vigencia de la presente ley" consagrada en el inciso primero del artículo 1° de la Ley 447 de 1998.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse de comisión en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaría General

[1] En la Sentencia C-596-97, a propósito del principio de favorabilidad aplicable a las normas de trabajo, la Corte expuso: "El principio de favorabilidad supone que existen dos normas jurídicas que regulan una misma situación de hecho, y que una de ellas es más favorable que la otra. Pero ambas normas deben estar vigentes en el momento en que el juez que analiza el caso particular va a decidir cual es la pertinente". De esa premisa, la Corte infirió en ese caso concreto que "La violación del principio de favorabilidad laboral que se plantea en la demanda, se estructura por la comparación entre el nuevo régimen y el régimen derogado, por lo cual carece de fundamento, ya que no estando de por medio derechos adquiridos, al legislador le es permitido definir libremente los requisitos para acceder a un derecho-prestación de contenido económico-social, tal cual es el derecho a la pensión de jubilación".

[2] En la Sentencia del 19 de agosto de 1994, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia indicó que "...la duda que obliga al juez a acoger la interpretación más favorable al trabajador, es aquella que se le presente respecto del entendimiento de una norma jurídica, cuando encuentre lógicamente posibles y razonablemente aplicables al caso cuando menos dos interpretaciones de su contenido normativo, caso en el cual deberá optar por aquella interpretación que más beneficie al trabajador, sin que resulte lógico derivar del texto constitucional que tal principio se haga extensivo a los casos en que al juzgador pueda surgirle incertidumbre respecto de la valoración de una prueba".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

