

Expediente D-7164

Sentencia C-859/08

SEGURIDAD SOCIAL-Concepto/SEGURIDAD SOCIAL-Definición de la OIT

Conceptualmente, la seguridad social se refiere al campo del bienestar relacionado con la protección y cobertura de necesidades socialmente reconocidas, como la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, etc. La Organización Internacional del Trabajo OIT la define como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección”.

AUXILIO DE CESANTIA-Concepto/AUXILIO DE CESANTIA-Forma parte del concepto de seguridad social

El auxilio de cesantía regulado en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Ley 50 de 1990 consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, en tanto busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantías-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda, erigiéndose en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, y en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada. Así, es incuestionable que el auxilio de cesantía, forma parte del concepto seguridad social.

AUXILIO DE CESANTIA-Sistemas de liquidación para trabajadores del sector privado

La Ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a tres sistemas de liquidación diferentes: (i) El sistema tradicional, contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo (arts. 249 y ss), el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991; (ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, que se aplica exclusivamente a los trabajadores vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema; (iii) El sistema de salario integral, aplicable a trabajadores antiguos y nuevos que devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales y pacten con su empleador el pago de un salario integral, que contenga además de la retribución ordinaria el pago periódico de otros factores salariales y prestacionales, incluida la cesantía.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Propósitos

Son varios los propósitos a los que apunta el principio de unidad de materia: (i) procurar que la aprobación de las leyes sea resultado de un debate democrático, (ii) asegurar la transparencia en el proceso legislativo, (iii) evitar la dispersión normativa, y (iv) también contribuye a realizar el principio de la seguridad jurídica, pues imprime coherencia interna a las leyes, que no obstante

tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que las articule y les de unidad, permitiendo que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática. El principio de unidad de materia, ha señalado la Corte, en su formulación general, implica que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título de la misma.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye un vicio de carácter material que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-No se vulnera por inclusión de norma que regula aspecto atinente al régimen de cesantías del sector privado

Siendo la cesantía parte integrante del concepto ampliado de seguridad social previsto en la Carta Política y dado que el núcleo temático de la Ley 100 de 1993 versa sobre la seguridad social en su amplia significación, no resulta extraño que en el estudiado artículo 114 el legislador haya regulado lo concerniente al requisito de la comunicación escrita para efectos del traslado al régimen especial previsto en la Ley 50 de 1990.

PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD DE LOS BENEFICIOS MINIMOS LABORALES-No se vulnera por exigencia de comunicación escrita para traslado de régimen de cesantías

El inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993 en su contenido normativo nada dispone en relación con los efectos del tránsito legislativo en materia de cesantías operado en virtud de la Ley 50 de 1990, sino que consagra un formalismo para efectos de hacer efectivo el derecho de optar por el nuevo régimen allí regulado, facultad que fue hallada conforme con el actual ordenamiento superior por la Corte Suprema de Justicia cuando fungía como juez de la Carta, y por tanto no vulnera el principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales consagrado en el artículo 53 superior. Ese requisito que consiste en la comunicación escrita para hacer efectivo el traslado de régimen de cesantías de los trabajadores que gozan de esa prerrogativa, siempre que sea rendida ante notario público o, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar.

REGIMEN DE CESANTIAS-Traslado/REGIMEN DE CESANTIAS-Requisito de comunicación escrita para traslado no es arbitrario ni desproporcionado

El requisito de la comunicación escrita para efectos del traslado de régimen de cesantías, no se revela como arbitrario o desproporcionado, pues, de una parte, no conlleva discriminación para quienes se acogen a la Ley 50 de 1990, dado que evidentemente su situación es distinta de quienes optan por trasladarse de régimen pensional; y de otra, tampoco implica desconocimiento del principio de buena fe, ya que debe presumirse que los trabajadores que manifiestan por ese medio su decisión de cambiar de régimen de cesantías, están actuando lealmente con su empleador y con la entidad administradora de esos recursos, y también lo hacen de manera libre, espontánea y sin presiones, ponderando las consecuencias patrimoniales de su decisión.

Referencia: expediente D-7164

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 100 de 1993, **“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”**.

Actor: Freddy Alberto Lara Borja.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, Freddy Alberto Lara Borja presentó demanda de inexequibilidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 100 de 1993.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, perteneciente a la Ley 100 de 1993, subrayando el inciso impugnado:

“Artículo 114. Requisito para el traslado de régimen. Los trabajadores y servidores públicos que en virtud de lo previsto en la presente Ley se trasladen por primera vez del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, deberán presentar a la respectiva entidad administradora comunicación escrita en la que conste que la selección de dicho régimen se ha tomado de manera libre, espontánea y sin presiones.

Este mismo requisito es obligatorio para los trabajadores vinculados con los empleadores hasta el 31 de Diciembre de 1990 y que decidan trasladarse al régimen especial de cesantía previsto en la Ley 50 de 1.990, para lo cual se requerirá que adicionalmente dicha comunicación sea rendida ante notario público, o en su defecto ante la primera autoridad política del lugar.”

III. LA DEMANDA

Según el ciudadano Lara Borja la disposición impugnada vulnera el artículo 53 de la Constitución, que consagra el principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales, por cuanto autoriza la renuncia de derechos adquiridos en materia de cesantías de los trabajadores que, en virtud de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, tienen derecho a que se les pague esa prestación al terminar la relación laboral, siempre y cuando dicha renuncia se realice ante notario público o, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar.

Considera que lo acusado también desconoce la regla de la unidad de materia consagrada en el artículo 158 superior, puesto que el legislador incluyó la norma acusada, que versa sobre el traslado de régimen de cesantías, en la Ley 100 de 1993, ordenamiento legal que se ocupa de regular la seguridad social en pensiones y salud.

En sus palabras, “no tenía el legislador porqué avalar la renuncia de la retroactividad del auxilio de cesantía mediante una ley por la cual era para crear (sic) el sistema de seguridad social integral y dictar otras disposiciones, porque nada tenía que ver una cosa con la otra. Porque una cosa es la seguridad social para proteger las contingencias de la vida en la vejez, la invalidez y en la muerte y otra muy diferente lo relativo al auxilio de cesantía que tiene que ver es con la parte económica de la vida diaria de los trabajadores”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de la Protección Social

Para la apoderada de este Ministerio, el segmento normativo acusado del artículo 114 de la Ley 100 de 1993 se ajusta al ordenamiento superior, pues de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, la modificación del sistema de liquidación de cesantías consagrado en la Ley 50 de 1990, no afectó los derechos adquiridos de los trabajadores que estaban vinculados laboralmente al momento de entrar ella en vigencia, a quienes se les dejó en libertad para optar por el régimen que más convenga a sus intereses.

Estima que el precepto demandado tampoco rompe la unidad de materia de la Ley 100 de 1993, toda vez que establece los presupuestos para el traslado de regímenes sobre cesantías en el sector privado, “materia que hace parte del asunto hoy demandado”, debiendo tenerse en cuenta además en el presente caso que la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma tiene una caducidad de un año, según lo dispone el artículo 242-3 de la Constitución.

2. Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

El Decano de esta Facultad opina que la norma acusada debe ser declarada exequible, ya que en su criterio el auxilio de cesantía, que no es salario sino una prestación social con connotaciones de ahorro forzoso, está sometido a un sistema de liquidación anual que da la posibilidad a los trabajadores de escoger el régimen, sin que comporte renuncia a derecho alguno.

Explica que el referido auxilio se paga al trabajador por regla general a la terminación del contrato de trabajo, debiendo anualmente el empleador consignar su valor en un fondo de cesantías escogido por el trabajador para tal efecto.

Afirma que tampoco existe vulneración a la regla de unidad de materia, pues si bien el auxilio de cesantía no es una prestación social a cargo del sistema de seguridad social, “si es una prestación social de carácter patronal razón por la cual tiene relación de conexidad clara la regulación de diversos aspectos de las prestaciones sociales en un cuerpo normativo, uno a cargo de los empleadores otro a cargo del sistema de seguridad social”.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio defiende la constitucionalidad del segmento normativo acusado del artículo 114 de la Ley 100 de 1993, expresando que no se puede afirmar que incurra en violación de derechos adquiridos, por cuanto las modificaciones introducidas por la Ley 50 de 1990 al régimen de cesantías no desconocen el derecho a dicha prestación social, ya que se refieren a su método de liquidación y cálculo.

Opina el representante de la entidad que el cambio de régimen de liquidación de cesantías para el sector privado no es violatorio de derechos adquiridos, por cuanto no desconoce la incorporación de tal prestación al patrimonio de los trabajadores, sino que “simplemente modifica la forma en la que ha de liquidarse”.

Afirma que como el nuevo régimen de cesantía no implica desconocimiento ni alteración del derecho al mes de salario por año trabajado, tampoco podría afirmarse que la norma acusada viola el principio de irrenunciabilidad, ya que al tomar libremente la decisión de acogerse a él “constituye renuncia de un derecho que permanece inalterado”.

Sostiene que es inaceptable juzgar la constitucionalidad del mecanismo de libre escogencia de régimen de cesantías, basándose en la “posibilidad” de que los empleadores obliguen a sus trabajadores a elegir un determinado régimen, “pues esto violaría el principio de presunción de la buena fe, adicionalmente en caso de presentarse esa situación el trabajador cuenta con mecanismos legales para que se anule el acto mediante el cual manifiesta su voluntad por adolecer del vicio de la fuerza”; sin embargo considera que la Corte debe inhibirse de fallar respecto del cargo de inconstitucionalidad, ya que en su sentir se basa en la personal interpretación del actor, “o peor aún en la posibilidad de que se despliegue (sic) una determinada conducta”.

Por último, señala que la disposición impugnada no pretende imponerse a quienes están vinculados mediante contrato de trabajo con anterioridad a su expedición, ya que “simplemente presenta a dichos trabajadores la alternativa de elegir libremente la aplicación de dichas normas a sus relaciones laborales”; por ello, en su parecer no puede afirmarse que sea retroactiva, pues debe aplicarse únicamente a relaciones nacidas en hechos posteriores, salvo que los trabajadores vinculados con anterioridad a su vigencia se acojan voluntariamente al nuevo régimen.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación conceptuó sobre la demanda contra el segundo inciso del artículo 114 de la Ley 100 de 1993, circunscribiendo su estudio al supuesto desconocimiento de la regla de la unidad de materia contenida en el artículo 158 de la Constitución Política que, según explica, en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional es uno de los límites a la facultad de configuración del legislador y busca preservar el principio democrático en la actividad legislativa, exigiendo la existencia de relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica de las normas con la materia dominante de la ley que las contiene.

En su sentir la exigencia de identidad temática en la ley también persigue que la legislación se gobierne por el principio de publicidad, pues todos los interesados pueden intervenir en su proceso de formación para evitar que en los proyectos de ley sean introducidas de manera subrepticia, inopinada o sorpresiva, disposiciones que no guardan relación con su núcleo temático, con lo cual también se protegen los derechos de las minorías de las imposiciones de las mayorías en el Congreso.

Al analizar el artículo 114 de la Ley 100 de 1993, el Procurador encuentra que allí se regulan dos situaciones: la del inciso primero, relacionada con el traslado del régimen pensional de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, para lo cual exige la presentación ante la respectiva entidad administradora de comunicación escrita en la que el interesado exprese que tal decisión es libre, espontánea y sin presiones; y la del inciso segundo, referente a los trabajadores vinculados con los empleadores hasta el 31 de diciembre de 1990,

que decidan trasladarse al régimen especial de cesantías previsto en la Ley 50 de 1990, para quienes dicha comunicación adicionalmente debe ser rendida ante notario público, o en su defecto ante la primera autoridad política del lugar.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, el inciso segundo de la referida disposición pretendió enlazar una situación relacionada con el traslado de los trabajadores de un régimen a otro, “con la diferencia sustancial que ya no se ocupa del tema de la seguridad social en pensiones o de salud, que son los asuntos que se ventilan en la Ley 100 de 1993, sino que se refiere a una prestación social con una connotación y alcance distinto a la seguridad social, como son las cesantías” (subraya del texto original).

En su parecer, es claro que la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, tiene un alcance estrictamente relacionado con el tema de la seguridad social en salud y pensiones, “por lo que la regulación de un asunto como las cesantías es totalmente ajeno a lo preceptuado en dicha disposición”.

Explica que si bien la seguridad social y las cesantías fueron reguladas en el Código Sustantivo del Trabajo, aquella se deslindó y en estos momentos, conforme a lo señalado en los artículos 48 y siguientes de la Constitución Política, integra un marco normativo autónomo, razón por la cual la regulación de un asunto que se refiere a cesantías dentro de la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social, no tiene conexidad directa con la esencia y objetivos de dicha ley.

Observa finalmente que en el asunto sometido a examen la regla de unidad de materia podría flexibilizarse para evitar abusos de los empleadores que obligan a los trabajadores a cambiar de régimen de cesantías en virtud de la expedición de la Ley 50 de 1990, lo que sin embargo no es viable “pues no existe siquiera una mínima relación entre esta clase de prestación y el tema de la seguridad social”, además porque dicha protección ya está brindada en el parágrafo del artículo 98 de la Ley 50 de 1990, que exige la comunicación escrita del trabajador para acogerse al nuevo régimen de cesantías, norma que fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia en sentencias 107 y 110 de 1991.

Con base en estas razones el Procurador solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del inciso 2º del artículo 114 de la Ley 100 de 1993, “dado que los elementos normativos estipulados en la disposición acusada, no guardan correspondencia alguna con la identidad de dicha norma”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 superior, esta Corte es competente para conocer de la acción de la referencia, toda vez que está dirigida contra una disposición perteneciente a una Ley de la República.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos a resolver

De acuerdo con la demanda, las opiniones de los intervinientes y el concepto del Procurador General de la Nación, corresponde a la Corte Constitucional, en la presente oportunidad, dilucidar los siguientes interrogantes en torno al inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993:

¿Conlleva violación al principio superior de irrenunciabilidad de las garantías mínimas laborales (art. 53 Const.) la exigencia de comunicación escrita rendida ante notario público, o en su defecto ante la primera autoridad política del lugar, a los trabajadores vinculados a 31 de diciembre de 1990, que decidan trasladarse al régimen especial de cesantías previsto en la Ley 50 de 1990?

¿Vulnera el principio de unidad de materia (art. 158 ib.), la regulación de dicha temática dentro de la Ley 100 de 1993, que consagra el Sistema de Seguridad Social Integral?

3. Presunta violación del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales

Sostiene el demandante que el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993 contraviene el artículo 53 de la Constitución Política, que contempla el principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales, pues autoriza la renuncia a derechos adquiridos en materia de cesantías, al exigir que la comunicación sobre traslado de régimen sea rendida por el trabajador ante notario público o, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar.

Los intervinientes coinciden en sostener que no existe tal violación, pues a su juicio la modificación del sistema de liquidación de cesantías del sector privado prevista en la Ley 50 de 1990, no afectó los derechos adquiridos de los trabajadores que estaban vinculados al momento de entrar ella en vigencia, quienes por el contrario quedaron en libertad para optar por el régimen que más convenga a sus intereses, ya que la reforma no afectó el derecho a dicha prestación social sino su método de liquidación y cálculo.

Para la Corte, el cargo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

Tal como precisó esta corporación en sentencia C-823 de 2006 (octubre 4), M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a tres sistemas de liquidación diferentes:

(i) El sistema tradicional, contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo (arts. 249 y ss), el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991.

(ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, creados por dicha ley, que se aplica exclusivamente a los trabajadores vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema.

(iii) El sistema de salario integral, aplicable a trabajadores antiguos y nuevos que devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales y pacten con su empleador el pago de un salario integral, que contenga además de la retribución ordinaria el pago periódico de otros factores salariales y prestacionales, incluida la cesantía.

Al respecto, el artículo 98 de la citada Ley 50 de 1990 dispuso:

“Artículo 98. El auxilio de cesantías estará sometido a los siguientes regímenes:

1°. El régimen tradicional del Código Sustantivo del Trabajo, contenido en el Capítulo VII, Título VIII, parte primera y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, el cual continuará rigiendo los contratos de trabajo celebrados con anterioridad a la vigencia de esta ley.

2°. El régimen especial que por esta ley se crea, que se aplicará obligatoriamente a los contratos

de trabajo celebrados a partir de su vigencia.

Parágrafo. Los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo celebrados con anterioridad a la vigencia de esta ley, podrán acogerse al régimen especial señalado en el numeral segundo del presente artículo, para lo cual es suficiente la comunicación escrita, en la cual señale la fecha a partir de la cual se acoge.”

Conviene precisar que en relación con el artículo 98 de la Ley 50 de 1990, la Corte Suprema de Justicia dictó dos sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, por haber examinado la citada norma a la luz de la Constitución que ahora rige, como lo ha reconocido esta corporación en sentencias C-557 de 1993 (diciembre 2), M. P. Jorge Arango Mejía y C-159 de 1997 (marzo 19), M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Ciertamente, la sentencia N° 107 del 12 de septiembre de 1991, de la cual fue ponente el Magistrado Fabio Morón Díaz, declaró exequible el numeral 2° del artículo 98 de la Ley 50 de 1990; y la sentencia N° 110 del 19 de septiembre de 1991, de la cual fue ponente el Magistrado Rafael Méndez Arango, decidió estarse a lo resuelto en la sentencia del 12 de septiembre de 1991, respecto del numeral 2° del citado artículo y declaró exequibles las partes restantes del mismo.

En el primero de los citados fallos la Corte Suprema señaló que el numeral 2° del artículo 98, en mención, no vulnera la Carta de 1991, pues “se trata de una disposición que prevé su aplicación obligatoria hacia el futuro y que respeta el ámbito económico y jurídico de las relaciones contractuales de naturaleza laboral ya celebradas y en ejecución”.

Por su parte, el segundo de los citados pronunciamientos reiteró que no existe violación de los derechos adquiridos, ya que la Ley 50 de 1990 “se limita a prever que el nuevo régimen de liquidación manejo y conservación del auxilio de cesantía se aplique obligatoriamente a los contratos de trabajo celebrados a partir de su vigencia”; precisó también que “la circunstancia de que se consagre la posibilidad de que los trabajadores vinculados por contrato de trabajo antes de la vigencia de la ley puedan acogerse al 'régimen especial', lo único que hace es reconocer la libertad y autonomía de estos trabajadores para, si el nuevo sistema llegara a parecerles más favorable, se acojan a él desde la fecha en que así se lo comuniquen por escrito al empleador”.

En armonía con esos pronunciamientos, esta corporación ha expresado[1] que la disposición contenida en el numeral 2° del artículo 98 transcrito es imperativa para quienes celebren contratos de trabajo a partir de la vigencia de la Ley 50 de 1990 y no lo es para los que tenían celebrados con antelación al momento de su entrada en vigor, quienes pueden acogerse a la nueva normatividad, siendo claro que en principio, salvo el caso de que voluntaria y espontáneamente manifiesten su voluntad en contrario, lo relacionado con el auxilio de cesantía sigue gobernado para ellos por el régimen anterior, es decir, el del Código Sustantivo del Trabajo.

Según esta Corte se trata de una previsión del legislador en cuya virtud modifica el sistema que venía rigiendo, pero sin afectar a los trabajadores que ya tenían establecidas sus relaciones contractuales con anterioridad, a menos que ellos mismos resuelvan, por manifestación expresa, acogerse al nuevo régimen. [2] Así mismo ha señalado que la disposición en comento concede al trabajador que se halla en tal hipótesis la posibilidad de optar por el régimen jurídico que le resulte más conveniente, sin obligarlo a renunciar a uno de sus derechos laborales mínimos ni imponerle un cambio legislativo que le sea perjudicial.

Además la facultad de optar entre uno y otro régimen, no puede ser coartada por los empleadores ni puede convertirse en condición o requisito para acceder a prerrogativa laboral alguna o ser objeto de transacción en el curso de negociaciones colectivas. [4]

Bajo estas premisas resulta claro entonces que, contrariamente a la opinión del actor, el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993 no vulnera el principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales consagrado en el artículo 53 superior, toda vez que su contenido normativo nada dispone en relación con los efectos del tránsito legislativo en materia de cesantías operado en virtud de la Ley 50 de 1990, sino simplemente consagra un formalismo para efectos de hacer efectivo el derecho de optar por el nuevo régimen allí regulado, facultad que según se explicó fue hallada conforme con el actual ordenamiento superior por la Corte Suprema de Justicia cuando fungía como juez de la Carta.

Ese requisito para hacer efectivo el traslado de régimen de cesantías de los trabajadores que gozan de esa prerrogativa, consiste en la comunicación escrita que el inciso primero de la referida norma exige a quienes se trasladan, por primera vez, del régimen pensional de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, siempre que sea rendida ante notario público o, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar.

Entonces es equivocado sostener, como lo hace el actor, que el artículo 114 de la Ley 100 de 1993 autoriza la renuncia de derechos adquiridos, pues, se repite, sencillamente establece un requisito obligatorio para los trabajadores vinculados con los empleadores hasta el 31 de diciembre de 1990, que voluntariamente decidan trasladarse al régimen especial de cesantía previsto en la Ley 50 de 1990, consistente en la presentación de una comunicación rendida ante notario, cuyo único objetivo es hacer efectivo dicho traslado.

4. Sobre el presunto desconocimiento de la unidad de materia (art. 158 Const.)

Afirma también el demandante que el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993 es inconstitucional, porque vulnera la regla constitucional de la unidad de materia prevista en el artículo 158 superior, en la medida en que incluye un aspecto atinente al régimen de cesantías del sector privado en la Ley 100 de 1993, cuya temática principal está relacionada con el sistema de seguridad social integral en pensiones y salud.

El Procurador comparte este punto de vista, ya que en su criterio aún cuando inicialmente seguridad social y cesantías formaron parte del Código Sustantivo del Trabajo, su regulación se deslindó y actualmente aquella comprende un marco normativo autónomo al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 superior, por lo cual es evidente que el asunto al que se refiere el precepto acusado no tiene conexidad alguna con la esencia y objetivos de la Ley 100 de 1993.

Los intervinientes se apartan de tal apreciación, pues en su parecer el segmento normativo acusado del artículo 114 de la Ley 100 sí tiene relación con esta preceptiva, ya que el auxilio de cesantía es ante todo una prestación social de carácter patronal, como también lo es la seguridad social.

El cargo no está llamado a prosperar, por las siguientes razones:

Reiteradamente esta Corte ha señalado, que el principio de unidad de materia en su formulación general implica que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título de la misma.[5]

Así lo ordena el artículo 158 de la Constitución, según el cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, disposición desarrollada por el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme al cual “cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia” y el artículo 193 del mismo estatuto, que, en consonancia con el artículo 169 superior, dispone que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

Ha señalado esta corporación que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que afecta la competencia del Congreso al que por mandato constitucional le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley. Por tal razón, la acción de inconstitucionalidad que plantee tal irregularidad no está sometida al término de caducidad de un año que consagra el artículo 242-2 superior, el cual está previsto para las que se promueven por vicios de forma y en este sentido, no asiste razón a la apoderada del Ministerio de Protección Social, quien sugiere la existencia de caducidad en la acción bajo análisis.

Varios son los propósitos a los que apunta el principio de unidad de materia: (i) procurar que la aprobación de las leyes sea resultado de un debate democrático, (ii) asegurar la transparencia en el proceso legislativo, (iii) evitar la dispersión normativa[6], y (iv) también contribuye a realizar el principio de la seguridad jurídica, pues imprime coherencia interna a las leyes, que no obstante tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que las articule y les de unidad, permitiendo que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática. Al respecto esta Corte ha expresado que la unidad de materia evita “incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos”.

No obstante, así mismo ha señalado que el examen de la constitucionalidad de una norma desde la perspectiva de la unidad de materia debe realizarse con cierta **flexibilidad**, pues “la aplicación de un criterio riguroso en el control constitucional de las leyes, para verificar su sumisión al principio de unidad de materia, restringiría la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación; impediría la expedición de normatividades integrales y promovería la profusión de leyes de sectorización extrema”[8].

Por tal razón, la Corte considera que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.[9] En este sentido ha señalado que la expresión “materia” a la que alude el artículo 158 superior, debe entenderse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”.

Ha advertido igualmente[11] que la Constitución no permite que al realizar el examen correspondiente el juez constitucional flexibilice la regla de la unidad de materia a tal punto que quede sin contenido, por lo cual se hace necesario que entre a determinar “cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley”[12], a fin de definir si sus disposiciones están

o no vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos.

En este orden de ideas, la materia regulada en el artículo 114 de la Ley 100 de 1993 guarda conexidad con el núcleo temático desarrollado en ese ordenamiento legal referente a la “seguridad social”, por las siguientes razones:

Conceptualmente, la “seguridad social” se refiere al campo del bienestar relacionado con la protección y cobertura de necesidades socialmente reconocidas, como la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, etc; la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la define como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección”. [13] (Se subraya).

Según esta Corte, la Constitución adoptó en el artículo 48 superior “un concepto ampliado de la seguridad social que incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general, diferenciándose de la escuela que la limita a lo básico. Un conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona, gradualmente deben quedar comprendidos en la seguridad social”. [14] (Se subraya).

Así, pues, es incuestionable que el “auxilio de cesantía” regulado en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Ley 50 de 1990 forma parte del concepto “seguridad social”, toda vez que consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, en tanto “busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantías-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda.” [15]

También ha señalado esta corporación que la cesantía “se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, y en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada”. [16] (Se subraya).

En el mismo sentido considera que “es, ante todo, un derecho irrenunciable de todos los trabajadores y también parte integrante de la remuneración, que además está llamada a cumplir una importante función social ante la eventualidad del desempleo o para satisfacer otras necesidades vitales”. [17] (Se subraya).

Siendo entonces la cesantía parte integrante del concepto ampliado de seguridad social previsto en la Carta Política, no resulta extraño que en el estudiado artículo 114 el legislador haya regulado lo concerniente al requisito de la comunicación escrita para efectos del traslado al régimen especial previsto en la Ley 50 de 1990.

Además, porque el núcleo temático de la Ley 100 de 1993 versa sobre la seguridad social en su amplia significación, como lo corroboran su título “**Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones**” y preámbulo, al disponer que “la **Seguridad Social Integral** es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen **para proporcionar la**

cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”, propósito dentro del cual indudablemente se inscribe el auxilio de cesantía. (Lo resaltado está fuera de texto).

Por último, el requisito de la comunicación escrita para efectos del traslado de régimen de cesantías, no se revela como arbitrario o desproporcionado, pues, de una parte, no conlleva discriminación para quienes se acogen a la Ley 50 de 1990, dado que evidentemente su situación es distinta de quienes optan por trasladarse de régimen pensional; y de otra, tampoco implica desconocimiento del principio de buena fe, ya que debe presumirse que los trabajadores que manifiestan por ese medio su decisión de cambiar de régimen de cesantías, están actuando lealmente con su empleador y con la entidad administradora de esos recursos, y también lo hacen de manera “libre, espontánea y sin presiones”, ponderando las consecuencias patrimoniales de su decisión.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993, al encontrar que no vulnera los artículos 53 y 158 superiores.

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

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 100 de 1993.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

- [1] T-597 de 1995 (diciembre 7), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- [2] T-597 de 1995.
- [3] C-569 de 1993 (diciembre 9), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- [4] T-597 de 1995.
- [5] C-570 de 2003 (julio 15), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [6] C-501 de 2001 (mayo 15), M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- [7] C-523 de 1995 (noviembre 16), M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [8] C-540 de 2001 (mayo 22), M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- [9] C-025 de 1993 (febrero 4), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- [10] C-523 de 1995 (noviembre 16), M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [11] C-460 de 2004 (mayo 11), M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- [12] C-245 de 2004 (marzo 16), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- [13] OIT. Administración de la Seguridad Social, primera edición, Turín, 2001.
- [14] C-408 de 1994 (septiembre 15), M. P. Fabio Morón Díaz.
- [15] T-661 de 1997 (diciembre 3), M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- [16] C-823 de 2006 (octubre 4), M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- [17] C-310 de 2007 (mayo 3), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.



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

