COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/126/95

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/126/95
Expediente	—
Fecha	1993-12-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HERNANDO HERRERA VERGARA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Sistema General De Pensiones
- Pension De Vejez
- Ley De Seguridad Social
- Prestacion Especial Por Vejez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De que la afiliación al Sistema General de Pensiones sea obligatoria para los pensionados vinculados en la forma señalada, no significa que al trabajador se le desconozca su legítimo derecho a escoger en forma libre y voluntaria el

Texto completo

C-126-95 Sentencia No Sentencia No. C-126/95 SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Finalidad El Sistema tiene por objeto amparar a la población contra las contingencias que se derivan de la vejez, la invalidez por riesgo común y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se establecen en favor de los afiliados. Por ello, y con el propósito de reafirmar la unidad del sistema, se establece como regla general que el mismo se aplica a todos los habitantes del territorio, dejando a salvo los derechos adquiridos. El Sistema General de Pensiones está basado en la coexistencia de dos regímenes excluyentes que se denominan: Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Afiliación obligatoria La circunstancia de que la afiliación al Sistema General de Pensiones sea obligatoria para los pensionados vinculados en la forma señalada, no significa que al trabajador se le desconozca su legítimo derecho a escoger en forma libre y voluntaria el régimen solidario que estime más conveniente para él, a saber, el de prima media con prestación definida o el de ahorro individual con solidaridad. A juicio de la Corte, esta disposición legal lejos de vulnerar el ordenamiento constitucional se constituye en un instrumento que lo desarrolla, en particular en lo que hace al derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 superior, como "un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley".

PENSION DE VEJEZ -Fijación de la edad Nada se opone dentro del marco constitucional, a que el Congreso de la República regule o modifique hacia futuro los requisitos que deben acreditarse para acceder a la pensión, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le ha señalado y que comportan un cierto margen de discrecionalidad

que le permiten introducir las reformas que de acuerdo a las necesidades y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue indispensables para la efectividad y garantía del derecho. Lo anterior no afecta los derechos adquiridos plenamente consagrados en la Carta Política de 1991 -artículo 58-, pues los incrementos en la edad de que tratan los preceptos acusados solamente tienen vigencia hacia el futuro, es decir, a partir del 1o.

de enero del año 2014, y no antes, de manera que no cobijan situaciones consolidadas bajo la legislación preexistente, sino que versan sobre la vocación o mera expectativa para tener derecho a la pensión de vejez, con el cumplimiento de las condiciones legales correspondientes, fijadas hacia el futuro.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL -Prohibición de creación de nuevas Cajas de Previsión La norma no consagra discriminación alguna que vulnere el derecho a la igualdad, pues simplemente se limita a establecer una prohibición legal de crear “nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social en el sector público”, lo cual como la misma norma lo indica, no extingue la posibilidad de que en el futuro -entiéndase a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993-, se constituyan nuevas entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud de conformidad con lo previsto en la ley, ni tampoco afecta los derechos adquiridos, pues contrario sensu, los garantiza y deja a salvo, cuando expresamente señala que la prohibición tiene aplicación a partir de la expedición de la ley.

PRESTACION ESPECIAL POR VEJEZ -Pérdida En cuanto al literal d) del artículo 259 acusado , según el cual se faculta al Consejo Nacional de Política Social para establecer causales adicionales por las cuales se pierde la prestación especial por vejez, estima la Corte que ella desconoce el ordenamiento constitucional, ya que quien está habilitado para señalar dichas causales es el legislador, y no como lo señala el literal impugnado, el Consejo Nacional de Política Social. Así, las atribuciones del Consejo resultan amplias, desproporcionadas, permanentes e indefinidas en cuanto a la determinación de nuevas causales para efectos de la pérdida de la prestación especial por vejez, lo cual es competencia exclusiva del Congreso e indelegable, siendo por tanto contraria a la Carta Política su fijación o la autorización para su señalamiento por reglamento distinto a la ley.

REF.: PROCESOS Nos. D-616, D-617 y D-625 (Acumulados). Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 15 numeral 1o., 33 parágrafo 4o., 36 inciso 1o., 129, 133 parágrafo 3o., la frase "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988"

y el inciso final del artículo 142 y contra los literales b) y d) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones."

MATERIA: * De la afiliación al Sistema General de Pensiones. * Incremento en las edades para tener acceso a la pensión de vejez a partir del año 2014.

* De la Prestación especial por vejez. ACTORES: MILAN DIAZ GARCIA, JUVENAL RAMOS MOLINA Y JAIME ENRIQUE LOZANO. MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Aprobado por Acta No. nueve (9) de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo veintidos (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995). I. ANTECEDENTES Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda instaurada por los ciudadanos MILAN DIAZ GARCIA, JUVENAL RAMOS MOLINA y JAIME ENRIQUE LOZANO contra los artículos 15 numeral 1o., 33 parágrafo 4o., 36 inciso 1o., 129, 133 parágrafo 3o., la frase "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988"

y el inciso final del artículo 142 y contra los literales b) y d) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993, " por la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones ".

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó al Director del Diario Oficial remitir con destino al proceso, el texto definitivo de la Ley 100 de 1993, y a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviar los antecedentes legislativos de la misma ley, incluyendo para el efecto los Anales del Congreso correspondientes, así como las actas de las sesiones de comisiones y de plenarias donde conste la votación de la misma.

En el mismo proveído se ordenó: la fijación en lista del negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días para efectos de asegurar la intervención ciudadana; enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho y del Trabajo y Seguridad Social, así como a la Confederación de Pensionados de Colombia -C.P.C., a fin de que si lo estimaren oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS Los apartes impugnados son los que se subrayan en la transcripción del artículo a que pertenecen, la que se toma de la publicación oficial de la Ley 100 de 1993, que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 41.148 del jueves veintitrés (23) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

"LEY 100 DE 1993 (diciembre 23) "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DECRETA:

LIBRO PRIMERO SISTEMA GENERAL DE PENSIONES TITULO I DISPOSICIONES GENERALES ..... CAPITULO II AFILIACION AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES ... "ARTICULO 15. Afiliados .

Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta Ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales .

..." TITULO II REGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA .... CAPITULO II PENSION DE VEJEZ .... " ARTICULO 33. Requisitos para Obtener la Pensión de Vejez.

Para tener derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones: ... PARAGRAFO 4. A partir del primero (1o) de enero del año dos mil catorce (2014) las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a cincuenta y siete (57) años si es mujer y sesenta y dos (62) años si es hombre.

..." " ARTICULO 36. Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

..." TITULO IV DISPOSICIONES COMUNES A LOS REGIMENES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES ..... CAPITULO III ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO " ARTICULO 129. Prohibición general.

A partir de la vigencia de la presente Ley, se prohibe la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, de cualquier orden nacional o territorial, diferentes a aquellas que de conformidad con lo previsto en la presente Ley, se constituyan como entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud".

... CAPITULO IV DISPOSICIONES FINALES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES " ARTICULO 133. Pensión-sanción. El artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 37 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

.... PARAGRAFO 3 . A partir del 1° de enero del año 2014 las edades a que se refiere el presente artículo, se reajustarán a sesenta y dos (62) años si es hombre y cincuenta y siete (57) años si es mujer, cuando el despido se produce después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, y a sesenta (60) años si es hombre y cincuenta y cinco (55) años si es mujer, cuando el despido se produce después de quince (15) años de dichos servicios ".

... " ARTICULO 142. Mesada adicional para actuales pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados por el Decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de los treinta días de la mesada adicional sólo a partir de junio de 1996 .

..." LIBRO CUARTO SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS .... " ARTICULO 259. Pérdida de la Prestación Especial por Vejez. La prestación especial por vejez se pierde:

... "b). Por mendicidad comprobada como actividad productiva. ... "d). Las demás que establezca el Consejo Nacional de Política Social ". III. LOS CARGOS FORMULADOS.

Los ciudadanos MILAN DIAZ GARCIA , JUVENAL RAMOS MOLINA y JAIME ENRIQUE LOZANO , consideran que las normas anteriormente transcritas violan los artículos 4 inciso 1°, 13, 48 incisos 1°, 2° y 5°, 46 y 85 numeral 13 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos:

a) Artículo 142 de la Ley 100 de 1993. Según el actor DIAZ GARCIA , la expresión " Los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el Decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de los treinta días de la mesada adicional solo a partir de junio de 1996 ", contenida en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, viola la Constitución al desconocer el derecho a la igualdad, pues establece una discriminación que excluye del beneficio de la mesada adicional de junio a los pensionados "

por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el Decreto 2108 de 1992 ". Señala que cuando el artículo 142 titula "

Mesada adicional para Actuales Pensionados ", hace referencia a pensiones causadas y reconocidas antes del 1° de enero de 1988, que son " por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del I.S.S., así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional ", como los enuncia taxativamente el precitado artículo 142 en el inciso primero, sin que en tal enunciación se incluya la pensión "

por vejez del orden nacional ". Respecto de la misma norma, los ciudadanos RAMOS MOLINA Y JAIME ENRIQUE LOZANO consideran que la expresión " antes del 1° de enero de 1988 " viola el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, pues divide a los pensionados en dos clases: los anteriores al 1° de enero de 1988 y los posteriores a esa fecha, y señala que en el primer caso los pensionados son favorecidos, mientras que en el segundo quedan desprotegidos, por lo que en su concepto no tiene justificación constitucional esta limitación en el tiempo.

b) De los cargos formulados contra las demás normas acusadas. El actor JUVENAL RAMOS MOLINA considera que el artículo 15 en el numeral 1o. , viola los derechos constitucionales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad,

los cuales implican el derecho a escoger libremente el sistema laboral y de seguridad social que mejor se acomode a sus necesidades.

En cuanto a los artículos 33, parágrafo 4o., 36 inciso 1o. y 133 parágrafo 3o. de la Ley 100 de 1993 , estima que vulneran la Constitución Política al alterar hacia el futuro la edad de acceso a la pensión de jubilación, aumentándola en lugar de disminuirla, hasta el punto de hacer "prácticamente" nugatorio el derecho fundamental al acceso a una seguridad social integral, pues las posibilidades de disfrutar por un período razonable, justo y equitativo en nuestro país son bastante limitadas por la violencia que vivimos.

Al respecto, afirma que un trabajador que llega a su madurez debe tener por lo menos el derecho a tener una expectativa razonable de disfrute de su pensión al cabo de toda una vida dedicada al trabajo. Aún sin tener en cuenta la diferencia de edades para el acceso a esta clase de beneficios prestacionales entre el hombre y la mujer, ello es inconstitucional pues atenta contra el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta Fundamental en armonía con el artículo 42. La elevación de la edad para el disfrute pleno de los beneficios de la pensión atenta inclusive contra el derecho fundamental a tener la opción a llevar una vida digna según lo dispuesto por los artículos 11 y 12 de la Constitución.

Sostiene que el artículo 129 de la Ley 100 de 1993 viola la Carta Fundamental, al establecer una discriminación entre algunos empleados privilegiados y otros que no lo son en relación con aquellos, pues existen algunas entidades -como Telecom, el Congreso y otras- que tienen sus propias Cajas de Compensación Familiar o Fondos Prestacionales que no sólo suministran los servicios médicos y recreacionales a los empleados de las instituciones afiliadas, sino que además son quienes pagan las prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores. Así las cosas, señala, esta norma pugna abiertamente contra lo dispuesto en los artículos 1, 4 y 13 de la Constitución.

Por otra parte, aduce la inconstitucionalidad de los literales b) y d) del artículo 259, por desconocer el mandato contenido en el artículo 46 superior, según el cual el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de velar por las personas de la tercera edad, por lo que mal puede el legislador entrar a considerar que por la mendicidad, se excluya a estas personas de la seguridad social integral.

Finalmente, indica que el literal d) acusado otorga amplios poderes al Consejo Nacional de Política Social, como lo es establecer unas causales adicionales para perder el derecho a la prestación especial por vejez, decisión que no es susceptible de ningún recurso. Sobre el particular, señala:

" Este literal entraña una facultad casi onímoda (sic) en cabeza de los miembros del Consejo Nacional de Política Social, que de no ser declarada inexequible se convertirá en la espada de damocles para las personas de la tercera edad, pues aún razones personales y subjetivas como las "buenas costumbres", el estrato social, los "valores morales" de un determinado tipo de personas, pueden ser factores decisivos para excluir a un determinado anciano de los beneficios de la Seguridad Social Integral ".

IV. INTERVENCION CIUDADANA. El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA presentó escrito en el que impugna la presente demanda con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación.

Frente al artículo 15, estima que el establecimiento de distintos regímenes de seguridad social no conlleva discriminaciones indebidas ni lesiona el libre desarrollo de la personalidad.

En cuanto a los artículos 33, 36, y 136 de la Ley 100 de 1993, considera que no vulneran el derecho a la igualdad, ni los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, ya que los hechos sociales no indican cuál deba ser la edad de la pensión, ante lo cual la ley puede definirla siempre que no la haga nugatoria.

Respecto al artículo 129, indica que no existe vulneración a la igualdad pues este principio se refiere a la prohibición de discriminaciones injustificadas por razones de sexo, raza, etc., pero de ninguna manera a la existencia de distintos

regímenes de seguridad social.

Por otra parte, al defender la constitucionalidad del artículo 142, señala que no se contraría el interés general pues la norma pretende darle un tratamiento que acerque más la equidad a aquellos jubilados que no habían sido favorecidos por regímenes de pensiones anteriores.

Finalmente, en relación con el artículo 259, considera que el literal a) acusado es exequible por cuanto la ley puede establecer las condiciones de adquisición, ejercicio y pérdida de los derechos, aún de las personas de la tercera edad. A su juicio el hecho de privarlas de las pensión especial por vejez no implica que si se colocan en situación de indigencia se les niegue la seguridad social integral y el subsidio alimentario. Frente al literal d), señala que la Corte debe abstenerse de fallar por cuanto el actor no identificó las normas superiores que considera vulneradas.

V. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por conducto de apoderado, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas.

Comienza por solicitar a la Corte que declare la nulidad de lo actuado en cuanto hace a las expresiones contenidas en el artículo 142 de la Ley 100, pues a su juicio estas no constituyen una norma, ni por sí mismas vulneran la Constitución, ya que la acción de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas completas.

Señala que esta disposición lejos de vulnerar la Carta cumple con sus principios, como son los de la prevalencia del interés general, la igualdad, la prosperidad general, la seguridad social y el reajuste periódico de las pensiones, ya que persigue compensar a quienes no tuvieron derecho al reajuste de sus pensiones y otorga un mejor trato a las personas que se encontraban en condiciones de inferioridad.

Frente a la acusación formulada contra el artículo 15 que establece la obligatoriedad de la afiliación al sistema de seguridad social, estima que esta norma no es más que un desarrollo del artículo 48 de la Carta Política, por lo que debe ser declarada exequible.

En cuanto a los artículos 33 parágrafo 4 o , 36 y 133 parágrafo 3 o demandados, que se refieren a las edades para gozar de la pensión de jubilación, estima inaceptable que el legislador no pueda modificar las condiciones para adquirir un derecho en el futuro.

Respecto al artículo 129 que consagra lo atinente a las promotoras o prestadoras de servicios de salud, afirma que esta norma no cierra la posibilidad de que en el futuro se creen nuevas entidades, por lo que debe ser declarado exequible.

Finalmente frente a la pérdida de la prestación especial por vejez a causa de la mendicidad -artículo 259 literal b)-, estima que con esta prestación lo único que hace el Estado es cumplir con su deber de proteger a las personas de la tercera edad.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO Mediante oficio No. 539 de ventiuno (21) de noviembre de 1994, el señor Viceprocurador General de la Nación, doctor ORLANDO SOLANO BARCENAS envió a esta Corporación el concepto de rigor, solicitando: 1o.) Estarse a lo resuelto en la Sentencia No. C-410 de 1994, en la cual se declararon exequibles el parágrafo 4o. del artículo 33, el artículo 36 (parcialmente) y el artículo 133 parágrafo 3o.; 2o.) Estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-409 de 1994, que declaró inexequibles las expresiones "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988" y el inciso 2o. del artículo 142 de la Ley 100 de 1993; 3o.) Declarar exequibles los artículos 15 y 129 de la misma ley y, 4o.) Declarar inexequibles los literales b) y d) del artículo 259 de la misma ley.

Fundamenta su apreciación en las siguientes consideraciones: En primer lugar, manifiesta que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada en relación con los artículos 33, 36, 133 y 142 por cuanto existe identidad entre lo impugnado en

aquella oportunidad con lo que ahora se acusa, razón por la cual el estudio debe centrarse únicamente en los artículos 15, 129 y 259 literales b) y d) de la ley acusada.

Frente al artículo 15 que trata de la afiliación obligatoria al sistema de seguridad social, estima que lejos de vulnerar los artículos 13, 15 y 53 superiores, se adecúa a estos y en especial al artículo 48 del mismo ordenamiento que atribuye a la seguridad social la naturaleza de servicio público.

Sobre el particular afirma: "Es desde esta perspectiva y dinámica superior donde se mezclan los principios anotados, con el derecho reconocido y el servicio público, que la Ley en punto al Sistema General de Pensiones, determinando quiénes tienen la calidad de afiliados obligatorios, reconoce en éstos a los acreedores del derecho pensional administrado como servicio público por el Sistema."

Respecto al artículo 129 que a manera de prohibición consagra la imposibilidad de que se creen nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o seguridad social al interior del sector público, afirma que esto corresponde a la autorización que por ministerio de la Carta se concede al Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional, lo cual no constituye un odioso privilegio ni una vulneración a la igualdad frente a las entidades estatales que cuentan con sus propias cajas prestacionales.

Finalmente al analizar los literales b) y d) del artículo 259, encuentra el señor Viceprocurador fundados los cargos esgrimidos por uno de los actores, por cuanto según afirma, el campo de acción que prevé el literal d) para el Consejo de Política Social resulta amplio y desproporcionado en la determinación de los demás eventos en que se pierde la prestación especial por vejez en perjuicio del beneficiario de la misma, ya que esto es únicamente competencia del legislador.

En cuanto al literal b), estima que no puede el legislador proscribir la práctica de la mendicidad cuando la prestación que concede no es suficiente para satisfacer en su totalidad las necesidades que sufren quienes se encuentran en estas circunstancias. Frente a esto afirmó:

"Si la expresión mendicidad 'como actividad productiva' no aludiera sino a la hipótesis más bien excepcional en la cual, quien ejerce la mendicidad se enriquece a través de ella, la fórmula no representaría problema. Si por el contrario la fórmula de marras.... expresa de manera general cómo la mendicidad es por definición una actividad productiva, así que la prescripción se orienta a excluir la posibilidad del beneficio en todo evento de mendicidad, cree este Despacho que la disposición resulta inconstitucional".

Indica finalmente, que no está en discusión el escenario positivo que reconoce la prestación especial por vejez, sino que se trata de un paso, constitucionalmente hablando, dirigido a morigerar las penuarias de las personas que por razones de edad se han visto alejadas de los beneficios y prestaciones que ofrece el tráfico jurídico. Pero la exigencia, ínsita en la causal para la pérdida de esta prestación, bajo el entendido de que la práctica de la mendicidad es antisocial, no puede vertirse en el mundo real, máxime cuando no se brinda una protección integral que garantice el goce de las condiciones que hagan digna la supervivencia.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Primera. La competencia. Con base en que las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República -Ley 100 de 1993-, ésta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución Política.

Segunda. Cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 142 de la Ley 100 de 1993. Respecto a la frase " cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988 ", y el inciso final del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En efecto, mediante la sentencia No. C-409 de septiembre 15 de 1994, ésta Corporación tuvo ocasión de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los apartes acusados del artículo 142 de la ley en mención, señalando que:

"Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexequibilidad de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993".

Por lo anterior y en virtud de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones de la Corte Constitucional, según lo dispuesto por el artículo 243 de la Carta Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a un nuevo pronunciamiento sobre el punto, por lo que en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-409 de 15 de septiembre de 1994.

Tercera. Cosa juzgada relativa en relación con los artículos 33, 36 y 133 de la Ley 100 de 1993. Respecto de los artículos 33 parágrafo 4o., 36 inciso primero y 133 parágrafo 3o. de la Ley 100 de 1993, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada relativa, en razón a que mediante la sentencia No. C-410 de 15 de septiembre de 1994, esta Corporación declaró exequibles las partes acusadas de los artículos mencionados "únicamente con relación al cargo formulado por el demandante".

Señaló el actor en esa oportunidad -expediente No. D-517- en relación con las normas impugnadas que: "Los artículos 33, 36 ... y 133 de la ley 100 de 1993, establecen una diferenciación de la edad entre hombres y mujeres que, en manera alguna corresponde al ordenamiento del artículo 13 de la Constitución Política que rige en la actualidad.

Si como queda dicho, todas las personas son iguales ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, los artículos antes determinados resultan claramente violatorios del mencionado artículo constitucional.

De acuerdo con esta suprema norma, es evidente que no puede existir discriminación de edad por razón de sexo. En consecuencia, los citados artículos materia de esta acción, en sus textos y apartes pertinentes, son inconstitucionales".

Al pronunciarse esta Corporación respecto al cargo que esgrimió el demandante en su oportunidad, señaló en la citada providencia No. C-410 de 1994, que:

"El asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, si bien comporta un tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas, implica, en un plano adicional, el otorgamiento de relevancia jurídica a las diferencias sociales de las mujeres para elevar su condición mediante la adopción de una medida compensatoria de las dificultades que enfrentan en virtud de su vinculación al mercado laboral; aspecto este último que se ubica dentro de la perspectiva de la igualdad sustancial (...).

En atención a lo hasta aquí analizado, la Corte declarará ajustadas a la Carta las partes acusadas de los artículos 33, 36... y 133 de la ley 100 de 1993, únicamente con relación al cargo formulado por el demandante " (negrillas fuera de texto).

Por su parte, en la demanda que en el presente asunto ocupa la atención de la Corte, el cargo versa sobre las mismas normas acusadas en aquella oportunidad y que dieron lugar al citado pronunciamiento, las cuales en su criterio "

vulneran la Constitución al alterar hacia el futuro el acceso a la pensión de jubilación, aumentándola en lugar de disminuirla, por lo que se hace prácticamente nugatorio el derecho fundamental a la seguridad social integral, y por ende, a una vida digna ".

Los cargos no obstante se dirigen contra las mismas normas, difieren sustancialmente, pues en el primer caso el demandante alegó la inconstitucionalidad de las normas por violar el principio de la igualdad al establecer un tratamiento discriminatorio de edad por razón de sexo, mientras que en este evento se demanda la afectación del derecho a la seguridad social integral al alterar hacia el futuro el acceso a la pensión de jubilación, aumentando la edad en lugar de disminuirla.

En virtud a lo anterior, es claro que en casos como el que se examina la cosa juzgada que se alcanzó no es absoluta lo que permite un nuevo pronunciamiento judicial relativo únicamente a los aspectos de constitucionalidad que no fueron considerados inicialmente.

Así pues, auncuando las normas sub-examine fueron declaradas exequibles con base en los cargos formulados por el actor en la oportunidad señalada, compete a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el cargo que en este caso se formula y que difiere sustancialmente del esgrimido con anterioridad, como se ha dejado expuesto y se advirtió en la parte resolutiva de la sentencia transcrita.

De tal manera que como lo ha sostenido esta Corporación en diversos fallos, la cosa juzgada que se alcanzó en el proceso respectivo -expediente número D-517, sentencia No.

C-410 de 1994- no es absoluta, por cuanto no cobijó la totalidad de las posibilidades de contradicción entre las normas acusadas y el ordenamiento constitucional, con lo cual el fallo en este evento es de alcance limitado, razón por la cual deberán analizarse los preceptos acusados con base en los cargos formulados en la demanda de que trata el presente asunto.

Cuarta. La materia de la disposiciones acusadas . Corresponde a la Corte entrar a decidir con fundamento en las demandas instauradas, las acusaciones formuladas contra los artículos 15, 33, 36, 129, 133 y 259 de la Ley 100 de 1993, "

por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones ", por la supuesta violación de los artículos 1, 4, 11, 12, 13, 46 y 48 de la Constitución Política.

4.1 Artículo 15 de la Ley 100 de 1993. El demandante JAIME ENRIQUE LOZANO considera que el numeral primero del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, viola los artículos 13 y 16 de la Constitución Política los cuales consagran los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, que implican el derecho de la persona a escoger libremente y sin presiones de ninguna naturaleza, el sistema laboral y de seguridad social que mejor se acomode a sus circunstancias personales.

La norma acusada describe las personas que deberán ser afiliadas al Sistema General de Pensiones, distinguiendo dos grupos: el primero, y que corresponde a la parte atacada de la disposición, señala que lo serán en forma obligatoria todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en la ley, así como los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional; y el segundo, aquél conformado por trabajadores independientes y en general todas aquellas personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, quienes tendrán la calidad de afiliados al Sistema en forma voluntaria.

El Capítulo I, Titulo I del Libro Primero de la Ley 100 de 1993, dentro del cual se ubica la norma acusada, desarrolla el denominado "Sistema General de Pensiones", cuyo objetivo no es otro que el de garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones. Dicho propósito a juicio de la Corporación, constituye cabal

desarrollo de los derechos y principios constitucionales de la seguridad social y del trabajo, consagrados en los artículos 48 y 53 de la Carta Política.

Así pues, el Sistema tiene por objeto amparar a la población contra las contingencias que se derivan de la vejez, la invalidez por riesgo común y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se establecen en favor de los afiliados. Por ello, y con el propósito de reafirmar la unidad del sistema, se establece como regla general que el mismo se aplica a todos los habitantes del territorio, dejando a salvo los derechos adquiridos.

El Sistema General de Pensiones está basado en la coexistencia de dos regímenes excluyentes que se denominan: Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Al respecto el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, prescribe lo siguiente:

“Artículo 13 de la Ley 100 de 1993. "El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: a. La afiliación es obligatoria salvo lo previsto para los trabajadores independientes.

b. La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para el efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado.

El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca éste derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1o. del artículo 271 de la presente ley.

c. Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

d. La afiliación implica la obligación de efectuar los aportes que se establecen en esta ley. e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran.

Una vez efectuada la selección inicial, estos solo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada tres (3) años, contados a partir de la selección inicial, en la forma que señale el Gobierno Nacional.

(...) h. En desarrollo del principio de solidaridad, los dos regímenes previstos por el artículo 12o. de la presente ley garantizan a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima en los términos de la presente ley..." (negrillas fuera de texto).

Ahora bien, los principales elementos que configuran el Sistema General de Pensiones, son: a) La obligatoriedad de la afiliación para todos los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Por su parte, el sistema es optativo para todos los independientes o personas naturales que lo acojan.

b) Discrecionalidad del afiliado para la selección de cualquiera de los dos regímenes que conforman el Sistema, con la debida manifestación por escrito al momento de la vinculación o del traslado.

c) Derecho de los afiliados al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones que garantiza el Sistema (invalidez, vejez y sobrevivientes).

d) Obligatoriedad del pago de los aportes como consecuencia de la afiliación, y, e) Derecho de los afiliados al Sistema de escoger el régimen de pensiones que prefieran.

La circunstancia de que la afiliación al Sistema General de Pensiones sea obligatoria para los pensionados vinculados en la forma señalada, no significa que al trabajador se le desconozca su legítimo derecho a escoger en forma libre y voluntaria el régimen solidario que estime más conveniente para él, a saber, el de prima media con prestación definida o el de ahorro individual con solidaridad.

A juicio de la Corte, esta disposición legal lejos de vulnerar el ordenamiento constitucional se constituye en un instrumento que lo desarrolla, en particular en lo que hace al derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 superior, como "un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley".

No resulta contrario al espíritu de la Carta Política el numeral 1o. del artículo 15 acusado, pues el legislador se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer distintos grupos de trabajadores a quienes se les garantiza su derecho pensional, diferenciando para ello su vinculación laboral: así, el primero está conformado por personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, para quienes la afiliación al Sistema General de Pensiones será obligatoria, mas no así la selección del régimen solidario ni el régimen de pensiones, que será de libre y voluntaria escogencia del trabajador; el segundo por su parte, está constituído por los trabajadores independientes, quienes podrán optar por afiliarse al régimen, si así lo estiman.

Lo anterior no conlleva discriminaciones indebidas que atenten contra el principio fundamental de la igualdad ni que lesionen el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues no se da la existencia de diferencias que se encuentren fincadas en condiciones relevantes que impongan la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos y preferenciales.

La prohibición constitucional en relación con la discriminación, está ligada estrechamente a la noción sustancial de igualdad, formulada en el segundo inciso del artículo 13 de la Carta, que encomienda al Estado la función de promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva" y adoptar "medidas en favor de grupos discriminados o marginados", situación que no se presenta en este caso, pues el trato que se da a los trabajadores a quienes se les otorga la condición de afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones, no es discriminatorio ni desigual frente a los trabajadores independientes, para quienes la afiliación será voluntaria.

Entiéndase que las personas o trabajadores que serán afiliados en forma obligatoria al Sistema, serán exclusivamente aquellos que se encuentren vinculados mediante un contrato de trabajo o como servidores públicos, dada la obligación que tiene el Estado de prestar a estos trabajadores el derecho a la seguridad social, concebido éste como un servicio público “que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”, lo cual obedece al régimen de seguridad social consagrado y desarrollado por la Ley 100 de 1993, y consolida uno de los principales objetivos de la ley, que es garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al Sistema.

Por lo anterior, no es de recibo para la Corte el argumento del actor según el cual, al establecer la obligación a ciertos trabajadores de afiliarse al Sistema General de Pensiones, se les desconozca su derecho a escoger libremente el sistema laboral y de seguridad social que mejor se acomode a sus necesidades, pues, como se desprende de las normas legales que desarrollan el Sistema General de Pensiones, se le permite plenamente al trabajador la libertad de escoger tanto el sistema pensional al que desea pertenecer -Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad-, como la entidad o institución a la cual desea vincularse para recibir los servicios, consagrados en la denominada “Ley de Seguridad Social”.

Por lo expuesto, el numeral 1o. del artículo 15 de la Ley 100 de 1993 será declarado exequible, teniendo en cuenta que a juicio de la Corporación, éste no quebranta precepto constitucional alguno.

4.2 Artículos 33 parágrafo 4o., 36 inciso 1o. y 133 parágrafo 3o. de la Ley 100 de 1993. Sostiene el ciudadano JAIME ENRIQUE LOZANO que los artículos 33 parágrafo 4o., 36 inciso 1o. y 133 parágrafo 3o. vulneran la Constitución Política al alterar hacia el futuro la edad de acceso a la pensión de jubilación y a la pensión-sanción, aumentándola en

lugar de disminuirla, hasta el punto de hacer "prácticamente" nugatorio el derecho fundamental al acceso a una seguridad social integral, pues las posibilidades de disfrutar por un período razonable, justo y equitativo en nuestro país son bastante limitadas ante el fenómeno creciente de violencia. Al respecto, afirma que "un trabajador que llega a su madurez debe tener por lo menos el derecho a tener una expectativa razonable de disfrute de su pensión al cabo de toda una vida dedicada al trabajo".

Señala igualmente, que "aún sin tener en cuenta la diferencia de edades para el acceso a esta clase de beneficios prestacionales entre el hombre y la mujer, lo cual también es inconstitucional pues atenta contra el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta Fundamental en armonía con el artículo 42, la elevación de la edad para el disfrute pleno de los beneficios de la pensión atenta inclusive contra el derecho fundamental a tener la opción a llevar una vida digna según lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Constitución".

Disponen las normas parcialmente acusadas que las edades para acceder a la pensión de vejez a partir del 1o. de enero del año 2014 aumentarán o se reajustarán a 57 años si es mujer y 62 años si es hombre. Lo mismo se dispone en cuanto al aumento de edades para efectos de la pensión-sanción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta Política, corresponde al legislador definir y desarrollar el derecho irrenunciable a la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Así, según la norma materia de análisis, corresponde a la ley: a) establecer los términos en que el Estado prestará el servicio público de la seguridad social; b) determinar la forma de prestación de los servicios de la seguridad social por parte del Estado con la participación de los particulares; c) definir la forma de prestación de la seguridad social por entidades públicas o privadas, y d) definir los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

En tal virtud, el constituyente atribuyó al legislador amplias facultades encaminadas al desarrollo del derecho a la seguridad social, dentro de las cuales están las de señalar la forma y condiciones en que las personas tendrán acceso al goce y disfrute de la pensión legal, v.gr, la edad que se exige para acceder a ella, así como la posibilidad de su variación o modificación hacia el futuro.

Es necesario precisar como lo hace el artículo 33 en el parágrafo 5o. de la Ley 100 de 1993, que para los efectos del incremento en las edades, para tener derecho a la pensión de vejez de que tratan los artículos acusados, estos se harán efectivos a partir del año 2014, para lo cual la Asociación Nacional de Actuarios o la entidad que haga sus veces, verificará con base en los registros demográficos de la época, la evolución de la expectativa de vida de los colombianos, y en consecuencia con el resultado que se obtenga, se podrá recomendar la inaplicabilidad del aumento de la edad previsto en estas normas, "caso en el cual dicho incremento se aplazará hasta que el Congreso dicte una nueva ley sobre la materia".

En relación con el cargo referente al aumento en las edades para acceder a la pensión de vejez a partir del año 2014, encuentra la Corte que el señalamiento de una edad determinada como requisito indispensable para tener derecho a la pensión de vejez y a la pensión-sanción, según el caso, así como la variación o incremento previsto de ésta a partir del año 2014, constituyen factores que se adecuan claramente a las facultades constitucionales que corresponden al legislador en su función de hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas.

Nada se opone entonces, dentro del marco constitucional, a que el Congreso de la República regule o modifique hacia futuro los requisitos que deben acreditarse para acceder a la pensión, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le ha señalado y que comportan un cierto margen de discrecionalidad que le permiten introducir las

reformas que de acuerdo a las necesidades y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue indispensables para la efectividad y garantía del derecho.

Lo anterior no afecta los derechos adquiridos plenamente consagrados en la Carta Política de 1991 -artículo 58-, pues los incrementos en la edad de que tratan los preceptos acusados solamente tienen vigencia hacia el futuro, es decir, a partir del 1 o de enero del año 2014, y no antes, de manera que no cobijan situaciones consolidadas bajo la legislación preexistente, sino que versan sobre la vocación o mera expectativa para tener derecho a la pensión de vejez, con el cumplimiento de las condiciones legales correspondientes, fijadas hacia el futuro.

Por ello, la revisión de la normatividad acusada permite a la Corte sostener que el aumento en dos años de la edad del hombre y la mujer para acceder a la pensión de vejez o a la pensión sanción, según el caso, a partir del año 2014, no se revela caprichosa o irrazonable como lo pretende hacer ver el demandante, toda vez que encuentra fundamento en el crecimiento con respecto a la expectativa de vida de los colombianos, lo que hace permisible el aumento con relación a la capacidad laboral de la persona.

Al respecto, resulta pertinente resaltar las estadísticas que acerca de la evolución en el tiempo de la mortalidad y la esperanza de vida en años, fueron elaboradas por la J.L.B.

de Actuarios durante el debate de la Ley 100 de 1993 en el seno del H. Congreso de la República (Gaceta del Congreso No. 130 del viernes 14 de mayo de 1993).

EVOLUCION EN EL TIEMPO DE LA MORTALIDAD Y LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER AÑO TASA BRUTA DE MORTALIDAD ESPERANZA DE VIDA - AÑOS 1950 16.68 50.6 1960 11.48 57.9 1970 8.71 61.6 1980 6.31 67.2 1990 5.91 69.2 2000 5.67 71.2 2010 5.74 73.2 2015 6.00 73.9 2020 6.44 74.9 Es importante destacar también, que el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 en su parágrafo 5o., señala que:

“En el año 2013 de la Asociación Nacional de Actuarios o de la entidad que haga sus veces, o una comisión de actuarios nombrados por las varias asociaciones nacionales de actuarios si las hubiere, verificará, con base en los registros demográficos de la época, la evolución de la expectativa de vida de los colombianos, y en consecuencia con el resultado podrá recomendar la inaplicabilidad del aumento de la edad previsto en este artículo, caso en el cual dicho incremento se aplazará hasta que el Congreso dicte una nueva ley sobre la materia”.

Así las cosas, no se advierte contradicción entre los preceptos acusados y la Carta Fundamental en cuanto al cargo relacionado con el aumento de las edades a partir del año 2014, porque tal como queda expuesto y en contra de la apreciación del actor, el derecho a la seguridad social no resulta "inviable o nugatorio"

(sic), y además, porque es imposible exigir al legislador que mantenga petrificada la ley en el punto que ahora es objeto de revisión, con abstracción absoluta de las circunstancias y necesidades de la población que conforman fenómenos por esencia variables. Las garantías que la Constitución contempla en favor de los trabajadores no puede interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que el propio constituyente le ha confiado. El Congreso entonces, está habilitado para reformar las leyes existentes, adecuándolas a las necesidades sobrevinientes, a los cambios estructurales a nivel político, social y económico, y en el caso particular, al crecimiento en las expectativas de vida de la población, sin que puedan abolirse aquellas regulaciones legales que tiendan a fijar los requisitos necesarios para el otorgamiento y disfrute hacia el futuro de la respectiva prestación social.

Finalmente, considera la Corte conveniente precisar que la cuestión debatida no involucra un desconocimiento de los derechos adquiridos, ya que las situaciones que se consoliden bajo el amparo de la legislación preexistente, no tienen porqué ser alteradas en el evento de que entre a operar la hipótesis prevista para el año 2014. Las meras expectativas mientras tanto permanecen sujetas a la regulación futura que la ley ha introducido, situación perfectamente válida si se

tiene en cuenta que los derechos pertinentes no se han perfeccionado conforme a lo dispuesto en la ley. Tampoco por este aspecto se presentan motivos de inconstitucionalidad y además, según el anterior planteamiento es claro que el derecho a la igualdad que la Carta consagra no resulta conculcado, pues no se introduce discriminación alguna ya que una es la posición de quienes han adquirido el derecho y otra distinta la de quienes tienen apenas una mera vocación.

En tal virtud, por estar en perfecta armonía y constituir desarrollo del artículo 48 de la Carta las normas que se examinan, se declarará su exequibilidad en los términos señalados, pues no existe vulneración alguna de aquellas.

Respecto al cargo que formula el actor contra las mismas normas, según el cual estas desconocen el derecho a la igualdad, al consagrar una discriminación por razón de sexo al establecer una diferencia de edad entre hombres y mujeres para acceder a la pensión de vejez, esta Corporación ya se pronunció declarando su exequibilidad, por lo que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional -sentencia No. C-410 de 1994, MP. Doctor Carlos Gaviria Diaz-, que impide una nueva decisión sobre el particular, y habrá de estarse a lo allí resuelto.

4.3 Artículo 129 de la Ley 100 de 1993. Sostiene el actor JAIME ENRIQUE LOZANO que el artículo 129 de la Ley 100 de 1993 viola la Carta Fundamental, al establecer una discriminación en materia de seguridad social, pues según afirma, existen ciertas entidades -como Telecom y el Congreso- que tienen sus propias Cajas de Compensación Familiar o Fondos Prestacionales que no sólo suministran los servicios médicos y recreacionales a los empleados afiliados a dichas instituciones afiliadas, sino que además son quienes pagan las prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores.

Así las cosas, señala, esta norma pugna abiertamente contra lo dispuesto en los artículos 1o., 4o. y 13 de la Constitución. Dispone el artículo acusado la prohibición general a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, de crear nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, diferentes a aquellas que de conformidad con lo previsto en la misma ley, se constituyan como entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud.

No obstante el cargo no ser claro, puede inferirse que la acusación se dirige a que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada por establecer una "presunta" discriminación entre empleados afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público, y por afectarse los derechos adquiridos de los trabajadores que pertenecen con antelación a la expedición de la ley 100, a uno de tales fondos o cajas de previsión.

Encuentra la Corte que este precepto no consagra discriminación alguna que vulnere el derecho a la igualdad, pues simplemente se limita a establecer una prohibición legal de crear “nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social en el sector público”, lo cual como la misma norma lo indica, no extingue la posibilidad de que en el futuro -entiéndase a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993-, se constituyan nuevas entidades promotoras o prestadoras de servicios de salud de conformidad con lo previsto en la ley, ni tampoco afecta los derechos adquiridos, pues contrario sensu, los garantiza y deja a salvo, cuando expresamente señala que la prohibición tiene aplicación a partir de la expedición de la ley.

Igualmente se observa que la norma acusada no contiene vulneración al principio fundamental a la igualdad, pues no consagra discriminación alguna "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", como lo exige el artículo 13 constitucional para efectos de que a las personas afectadas por un tratamiento desigual se les brinde un trato especial y favorable por parte de las autoridades.

La prohibición contenida en el artículo 129, hace parte de la facultad atribuída al legislador para reglamentar y desarrollar la seguridad social -artículo 48 CP.-. En este sentido, avala la Corte el criterio del señor Viceprocurador, quien afirma que el hecho de prohibir la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o seguridad social, corresponde a la autorización que por mandato de la Constitución se concede al Congreso para determinar la estructura

de la administración nacional, lo cual no constituye un “odioso privilegio” ni vulnera el derecho a la igualdad frente a las entidades estatales que cuentan con sus propias cajas prestacionales.

Por lo expuesto, resulta a juicio de la Corte infundado el argumento del demandante, por lo que habrá de declararse la exequibilidad de la norma acusada.

4.4 Artículo 259, literales b) y d) de la Ley 100 de 1993. Estima el ciudadano JUVENAL RAMOS MOLINA que los literales b) y d) del artículo 259 de la Ley 100 violan el artículo 46 de la Constitución Política, por cuanto en su concepto el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de velar por las personas de la tercera edad, por lo que mal puede el legislador en el literal b) impugnado entrar a considerar que por la mendicidad, se excluya a estas personas de la seguridad social. En relación con el literal d), señala que ella otorga amplios poderes al Consejo Nacional de Política Social, al autorizarlo a establecer unas causales adicionales por las cuales se pierde el derecho a la prestación especial por vejez, decisión que no es susceptible de recursos.

El artículo 259 de la Ley 100 de 1993, parcialmente impugnado, establece cuatro (4) causales a través de las cuales se pierde la prestación especial por vejez, a saber: por muerte del beneficiario, por mendicidad comprobada como actividad productiva, por percibir una pensión o cualquier otro subsidio y las demás que establezca el Consejo Nacional de Política Social.

Esta disposición hace parte del Libro Cuarto de la citada ley, relacionado con los Servicios Sociales Complementarios, dentro de los cuales los artículos 257 a 260 se ocupan del denominado programa de auxilios para los ancianos indigentes que se encuentran dentro de las condiciones estipuladas en el artículo 257 de la ley, cuyo objetivo es apoyar económicamente a las personas de la tercera edad, a través de la denominada "Prestación Especial por Vejez" a la cual tienen acceso los ancianos que cumplan las condiciones establecidas por el artículo 258 y de conformidad con las metas que el CONPES determine para el efecto.

Con respecto al literal b) de la norma acusada, según el cual la prestación especial por vejez se pierde "por mendicidad comprobada como actividad productiva", estima la Corte que no vulnera el ordenamiento constitucional, pues constituye un desarrollo de uno de los requisitos que la ley exige para que los ancianos indigentes tegan derecho a la prestación especial por vejez.

Consagra el artículo 257 de la Ley 100 de 1993 el programa de auxilios para los ancianos indigentes, al cual pueden acceder siempre y cuando cumplan los requisitos que allí se señalan, uno de los cuales dispone:

“Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social”.

Es decir, que los ancianos indigentes que cumplan los requisitos consagrados en el artículo citado, tienen derecho a participar del programa de auxilios, siempre y cuando, claro está, fundamentalmente carezcan de rentas o ingresos suficientes para su subsistencia. En caso contrario, como en el previsto en el numeral que se examina, si el anciano indigente obtiene ingresos que provengan de la actividad productiva por mendicidad comprobada, se perderá el derecho a la prestación especial en mención.

Así pues, en nada se opone a los preceptos constitucionales que la ley establezca la pérdida de la prestación especial cuando se genera la actividad productiva a causa de la mendicidad comprobada.

Debe agregarse que el legislador está constitucionalmente habilitado para establecer las condiciones de adquisición, ejercicio y pérdida de los derechos, aún de los ancianos.

Es del caso resaltar que si el Estado cumple con la obligación constitucional de asistir y proteger a las personas de la tercera edad en estado de indigencia, ello no puede extenderse a aquellos eventos en los cuales desaparezca uno de los

elementos que lo justifiquen, como es el de “carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia o se encuentren en situación de extrema pobreza”, convirtiéndose en fuente de ingresos adicional a la prestación de la seguridad social, razón por la cual aquellas personas a quienes se les compruebe que ejercen la mendicidad como actividad productiva, deben ser privadas del beneficio de la prestación especial por vejez, cuyos destinatarios como ya se dijo, son exclusivamente los ancianos indigentes.

Por lo anterior, será declarada la exequibilidad del literal b) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993 . En cuanto al literal d) del artículo 259 acusado , según el cual se faculta al Consejo Nacional de Política Social para establecer causales adicionales por las cuales se pierde la prestación especial por vejez, estima la Corte que ella desconoce el ordenamiento constitucional, ya que quien está habilitado para señalar dichas causales es el legislador, y no como lo señala el literal impugnado, el Consejo Nacional de Política Social. Así, las atribuciones del Consejo resultan amplias, desproporcionadas, permanentes e indefinidas en cuanto a la determinación de nuevas causales para efectos de la pérdida de la prestación especial por vejez, lo cual es competencia exclusiva del Congreso e indelegable, siendo por tanto contraria a la Carta Política su fijación o la autorización para su señalamiento por reglamento distinto a la ley.

En este sentido el literal d) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993 será declarada inexequible por desbordamiento en las facultades otorgadas al legislador por la Carta Política, como así habrá de declararse en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor ViceProcurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION, R E S U E L V E :

PRIMERO .- Estése a lo resuelto en la sentencia No. C-409 de 15 de septiembre de 1994, respecto a la frase "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988", y el inciso final del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

SEGUNDO. - Decláranse exequibles los apartes demandados de los artículos 15 numeral 1o., 33 parágrafo 4, 36 inciso 1o., 129, 133 parágrafo 3o., así como el literal b) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993 en lo relativo a los cargos formulados.

TERCERO .- Declárase inexequible el literal d) del artículo 259 de la Ley 100 de 1993. Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.