COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/1289/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/1289/01
Expediente	—
Fecha	2001-12-05
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAUJO RENTERIA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Sobrevivientes Inhibicion De La Corte Constitucional
- Inhibicion De La Corte Constitucional
- Norma Derogada General
- /Control De Constitucionalidad
- Pensiones Legales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los

Texto completo

C-1289-01 Sentencia C-1292/01 Sentencia C-1289/01 INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Improcedencia por continuación de producción de efectos jurídicos en derogación de norma INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Acusación estructurada sobre presupuesto equivocado NORMA DEROGADA GENERAL -Derogación por otra general posterior INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Cargos no fundados en desarrollo específico, ejecución, práctica o abusos en casos concretos “Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos (...)”.

Referencia: expediente D-3568 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 parcial, de la ley 12 de 1975 Demandantes: Amanda Acosta Caicedo y Maritza Delgado López Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil uno (2001). 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, ha proferido la siguiente S E N T E N C I A 1.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas AMANDA ACOSTA CAICEDO y MARITZA DELGADO LOPEZ demandaron los artículos 7 parcial, del decreto 224 de 1972 y 1 parcial, de la ley 12 de 1975.

Mediante auto del 12 de junio de 2001, el magistrado sustanciador rechazó la demanda contra el artículo 7 del decreto 224 de 1972, pues tal como lo afirmó esta corporación en la sentencia C-480/98 dicha disposición fue derogada por los artículos 1 y 2 de la ley 33 de 1973; decisión contra la cual las demandantes no interpusieron recurso de súplica. En consecuencia, solamente admitió la demanda dirigida contra el artículo 1 parcial, de la ley 12 de 1975.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

1. II. NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 34245 del 29 de enero de 1975, y se subraya lo demandado.

“LEY 12 DE 1975 “Artículo 1. El cónyuge supérstite, o la compañera permanente, de un trabajador particular o de un empleado o trabajador del sector público, y sus hijos menores o inválidos, tendrán derecho a la pensión de jubilación del otro cónyuge si éste falleciere antes de cumplir la edad cronológica para esta prestación, pero que hubiere completado el tiempo de servicio consagrado para ella por la ley, o en convenciones colectivas .” III. LA DEMANDA Ante el rechazo de la demanda dirigida contra el artículo 7 parcial del decreto 224 de 1972, la Corte solamente resumirá lo relativo a la acusación del artículo 1 parcial de la ley 12 de 1975.

Manifiestan las demandantes que la ley 100 de 1993 modificó sustancialmente el régimen de seguridad social en materia de pensiones, concretamente, en cuanto se refiere a la pensión de sobrevivientes, el cual es aplicable a todos los trabajadores del sector privado y del sector público, con excepción de los docentes oficiales afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los trabajadores de ECOPETROL, según lo dispone el artículo 279 del mismo ordenamiento.

Como consecuencia de esta excepción, dicen las actoras, se viene aplicando a los docentes públicos la pensión de sobrevivientes regulada en el artículo 1 de la ley 12 de 1975, disposición que difiere sustancialmente de la contenida en el literal a) del artículo 46 de la ley 100/93, que regula la pensión de sobrevivientes a la cual se tiene derecho previo el cumplimiento de estos requisitos: “Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos 26 semanas al momento de su muerte”, es decir, seis (6) meses, mientras que según la norma demandada se requiere que el docente hubiere completado el tiempo de servicio consagrado en la ley o las convenciones colectivas, esto es, veinte (20) años de servicios, “diferencia cuantitativa y cualitativa, a todas luces irrazonable; convirtiendo el marco legal de la pensión de sobrevivientes para los educadores oficiales en una abierta discriminación injustificable que vulnera la Constitución, (artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 42, 44, 46, 48, 50, 53 y 209), que consagran el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, el derecho a la protección del trabajo por parte del Estado, siendo el reconocimiento de la seguridad social uno de los instrumentos que garantizan el ambiente de dignidad y justicia del trabajo con base en los principios de eficiencia, universalidad, y solidaridad.

En consecuencia, la pensión de sobrevivientes es una especie de la seguridad social cuyo reconocimiento debe afincarse en el marco constitucional vigente, desechando las leyes que menoscaban la dignidad humana o los derechos de los trabajadores.” Después de hacer un recuento jurisprudencial sobre el principio de igualdad, concluyen las actoras, que la norma acusada lo infringe, porque genera situaciones desventajosas para los docentes en comparación con las normas de la ley 100 de 1993, aplicables a los demás servidores públicos y privados. (sent. C-461/95) Finalmente, afirman que “Los sistemas excepcionales, en el tema relacionado con la pensión de sobrevivientes, obligatoriamente debe ser gobernado por normas iguales o superiores a las que conforman la ley 100 de 1993. Como colofón se concluye que si la ley 100 de

1993 fue establecida por el legislador en desarrollo de lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional, con el propósito de beneficiar a toda la población, mediante prestaciones económicas y de salud;

entonces estas mismas prestaciones contenidas en normas especiales expedidas antes de la vigencia de la actual Carta fundamental, deben actualizarse y armonizarse con los postulados constitucionales y el sistema general que desarrolló la seguridad social; de lo contrario, sería irrazonable que una ley anterior contradiga a la normatividad supralegal vigente. El artículo 5 de la ley 57 de 1887 prescribe que cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella, y el artículo 3 de la ley 153 de 1887 predica que debe estimarse insubsistente una disposición legal por disposición expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería. Es indudable que con la expedición de la nueva Carta Política y la Ley general de seguridad social en materia de pensión de sobrevivientes, derogó todas las normas anteriores que regulaban condiciones y requisitos más onerosos que los contenidos en la ley 100 de 1993. La Constitución Política colocada en la pirámide de la estructura jurídica, es norma derogatoria de normas." IV.

INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional La ciudadana FANNY RUIZ DE GARCIA, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Educación Nacional, intervino en este proceso en defensa de la disposición acusada. A continuación se resumen los argumentos que expone con ese fin.

- La ley 113 de 1985, por la cual se adiciona la ley 12 de 1975 parcialmente demandada, consagra en el parágrafo 1 del artículo 1 que "el derecho de sustitución procede tanto cuando el trabajador fallecido estaba pensionado, como cuando había adquirido el derecho a la pensión...". En la legislación prestacional "se ha denominado pensión mortem, porque no obstante haberse cumplido uno de los requisitos exigidos, cual es el tiempo de servicio, el trabajador al momento de su muerte no tenía la edad establecida en las disposiciones legales, y sólo puede ser reclamada y reconocida después de su muerte por la cónyuge supérstite o hijos, que de acuerdo con las disposiciones legales se consideran sus beneficiarios." - El precepto demandado no viola el principio de igualdad, pues la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas, diferentes consecuencias jurídicas. "El principio de igualdad consagrado en la Constitución ni es ni un parámetro formal de valor de toda persona ante el derecho, ni un postulado que pretenda instaurar el igualitarismo, sino una fórmula de compromiso para garantizar a todos la igualdad de oportunidades." 2.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El ciudadano FEDERICO RENGIFO, Ministro de Hacienda y Crédito Público, encargado, intervino en este proceso para solicitar ala Corte declarar exequible la disposición demandada, con estos argumentos:

La ley 12 de 1975 forma parte del régimen excepcional de seguridad social del magisterio, que se encuentra excluido de la aplicación de la ley 100 de 1993 (art. 279). El legislador optó por un sistema de seguridad social que, a diferencia del previsto en la ley 100 de 1993, no contempló un esquema de aseguramiento para las pensiones de sobrevivencia, al tiempo que incluye una serie de prestaciones y beneficios que no admiten su comparación individual con las prestaciones de la ley 100 de 1993, sino que dicha comparación ha de hacerse en conjunto." Después de referirse al contenido de las sentencias C-002/99, C-445/95, C-530/93, C-230/94 y C-320/95, dictadas por esta corporación, señala que en todas ellas se acepta la existencia de regímenes jurídicos diferentes en materia laboral, por lo que "el juicio de igualdad, cuando se trata de regímenes excepcionales, implica que el régimen debe ser analizado en su conjunto. Las diversas prestaciones de los regímenes especiales, no pueden ser analizadas aisladamente, ya que, precisamente por tratarse de excepciones a las reglas generales, pueden implicar situaciones desventajosas en unos aspectos que se ven compensadas y aún sobrepasadas ampliamente por otras prestaciones que éstos contemplan." Luego agrega que el régimen excepcional aplicable a los docentes es más ventajoso que el contenido en la ley 100 de 1993, pues ellos, a diferencia de lo que ocurre con la generalidad de los trabajadores, pueden devengar paralelamente salario por labores prestadas y pensiones de

jubilación o vejez, aún cuando ambas provengan del erario público. Igualmente, la generalidad de los trabajadores y empleadores del sector público y privado están obligados a cotizar a los subsistemas de salud y de pensiones, los porcentajes establecidos en la ley 100 de 1993 (13.5% para pensiones y 12% para salud), mientras que los funcionarios del magisterio y los empleadores de éste sólo cotizan para ambos riesgos el 13% del sueldo básico mensual y el aporte a pensiones es del 3 o 4 %. Este mismo tratamiento más favorable se establece en cuanto al monto la pensión de vejez y la edad.

Para concluir señala que el régimen aplicable al magisterio contiene amplias ventajas frente al contenido en la ley 100 de 1993, "lo cual compensa sobradamente la ausencia de la pensión que se demanda, a más de que dicha prestación es simplemente imposible, dado el esquema de reparto que se estableció para estos funcionarios y que no contempló el aseguramiento del riesgo de muerte.". Por tanto, la Corte debe declarar la exequibilidad de lo acusado. "Si en gracia de discusión, la Corte considerara que debe existir la pensión de sobrevivencia para los grupos familiares de estos trabajadores del magisterio, teniendo en cuenta que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas ocasiones, es necesario dotar a los Sistemas de Pensiones de factibilidad financiera, so pena de vulnerar los derechos de otras personas vinculadas al sistema, resulta indispensable señalar la necesidad de incrementar las cotizaciones de los funcionaros vinculados al fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, para que tales cotizaciones involucren el costo de la prima que a la postre financiará la prestación, bien sea a través de un fondo mutual al interior del citado fondo o mediante la contratación de un seguro que ampare tales contingencias." 3.

Intervención de un particular El ciudadano CARLOS HUMBERTO QUISPE F., obrando en nombre propio, presentó un escrito en el que señala que comparte parcialmente las razones de la demanda, mas no la forma cómo se han planteado las pretensiones, por las siguientes razones:

- Al comparar la pensión de sobrevivientes contenida en el artículo 1 de la ley 12 de 1975, objeto de demanda, frente a la contenida en los literales a) y b) del artículo 46 de la ley 100 de 1993, se evidencia una marcada discriminación, violatoria de la Constitución, entre los afiliados al sistema general de seguridad social frente a los docentes pertenecientes a un sistema especial de seguridad social, pues los primeros tienen derecho a gozar de tal pensión al cotizar 1000 semanas (equivalentes a 20 años de servicios), mientras que los segundos lo hacen con sólo 26 semanas de cotización (equivalente a seis meses).

- La demanda que aquí se estudia debe ser confrontada con la sentencia C-461/95 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 279 de la ley 100 de 1993, en la que se señaló que los regímenes excepcionales resultan conformes a la Constitución, "como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta." Según esta sentencia la pensión de sobrevivientes de los docentes sigue gobernada por la ley 12 de 1975, en armonía con la ley 33 de 1985 y la ley 71 de 1988, pero su aplicación debe condicionarse a la situación más favorable para los beneficiarios; es decir, que si un docente fallece antes de cumplir los 20 años de servicio, debe aplicarse lo preceptuado por el artículo 46 de la ley 100 de 1993, dando cumplimiento a la decisión adoptada en la sentencia antes citada.

- Así las cosas, los regímenes especiales sólo tienen vigencia cuando regulen situaciones más favorables que los contenidos en la ley 100 de 1993. Cuando ocurre lo contrario, como ocurre en el caso que aquí se demanda, se deberá aplicar el artículo 46 de la ley 100 de 1993, como lo señaló la Corte en la sentencia antes referida y lo reiteró el Consejo de Estado en sentencia de febrero 22/01.

- En razón de lo anotado, el interviniente solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la ley 12 de 1975, en el sentido de señalar “que los beneficiarios de los docentes oficiales fallecidos no pueden obtener la pensión de sobrevivientes con los requisitos exigidos en el régimen especial regulado por la ley 91 de 1989 y demás normas complementarias, sino con las condiciones establecidas en el artículo 46 de la ley 100 de 1993 que gobierna el Sistema General de Seguridad Social.” V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2639 recibido en esta corporación el 15 de agoto de 2001, solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con las disposiciones acusadas, por haber sido derogadas.

En relación con lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 12 de 1975, manifiesta lo siguiente: - “La ley 100 de 1993, expedida con posterioridad al artículo 1 de la ley 12 de 1975, impugnado en la presente demanda, regula de manera sistemática e integral el tema de la pensión de sobrevivientes, este despacho considera que la norma ha sido derogada y, como consecuencia de ello, no es procedente que esa corporación se pronuncie sobre su constitucionalidad, toda vez que se trata de un precepto legal que se halla fuera del ordenamiento jurídico, sin que en la actualidad se encuentre produciendo efectos jurídicos, único evento que haría procedente confrontar la disposición censurada con el ordenamiento constitucional.” - Por otra parte, considera el Procurador que no es viable la confrontación del precepto demandado con la Constitución, concretamente con el artículo 13 que consagra el principio de igualdad, por cuanto dicha disposición “no está generando efectos jurídicos, debido a que los efectos de esa índole cesaron una vez éste fue derogado; y mal puede adelantarse un juicio de igualdad a partir de la confrontación de una norma derogada con otra vigente en la que se establecen criterios y requisitos distintos y más favorables a sus destinatarios, siendo que en su momento la primera tuvo efectos jurídicos idénticos para los mismos destinatarios. La confrontación que las actoras plantean en su demanda, haría necesario que la Corte extendiera los beneficios que consagra la ley 100, para todos aquellos supuestos de hecho que tuvieron su consolidación bajo la vigencia de la norma acusada. En efecto, una vez acaecida la muerte de una persona en vigencia de la ley acusada, no existía parámetro normativo distinto a éste para acceder a la pensión de sobreviviente ni a un grupo que estuviera cobijado por un régimen más favorable, que hiciera discriminatorio el texto acusado. Una vez entró en vigencia la ley 100 de 1993, es claro que a la muerte de un afiliado, sus beneficiarios tendrán derecho a que la pensión se tramite con fundamento en los supuestos de ésta.” VI.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley de la República.

2. Solicitud de inhibición El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 1 de la ley 12 de 1975, parcialmente acusado, por haber sido derogado por la ley 100 de 1993, criterio que la Corte comparte parcialmente, como se explicará a continuación.

En la disposición demandada se consagra que el cónyuge supérstite o la compañera permanente de un trabajador del sector público o privado , y sus hijos menores o inválidos, tendrán derecho a la pensión de jubilación del otro cónyuge, si éste falleciere antes de cumplir la edad cronológica para tener derecho a esa prestación, pero siempre y cuando hubiere completado el tiempo de servicio consagrado para ello en la ley o en las convenciones colectivas, siendo el aparte resaltado el acusado.

Posteriormente, se expidió la ley 113 de 1985, en cuyo artículo 1 establece: “Para los efectos del artículo 1 de la ley 12 de 1975 , se entenderá que es cónyuge supérstite el esposa o esposa de la persona fallecida, siempre y cuando se hallare vigente el vínculo matrimonial según la ley colombiana en la fecha de la muerte.

Parágrafo 1. El derecho de sustitución procede tanto cuando el trabajador fallecido estaba pensionado como cuando había adquirido el derecho a la pensión.

Parágrafo 2. Si se diere el caso previsto por el numeral 12 del artículo 140 del Código Civil, sólo tendrá derecho a la pensión de jubilación el hombre o la mujer con quien la persona muerta contrajo primer matrimonio.” Luego se dictó la ley 71 de 1988 en cuyo artículo 3 dispuso:

“Extiéndense las previsiones sobre sustitución pensional de la ley 33 de 1973, de la ley 12 de 1975 , de la ley 44 de 1980 y de la ley 113 de 1985 en forma vitalicia , al cónyuge supérstite o compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos, a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado, en las condiciones que a continuación se establecen:

1. El cónyuge sobreviviente o compañero permanente, tendrán derecho a recibir en concurrencia con los hijos menores o inválidos por mitades la sustitución de la pensión con derecho a acrecer cuando uno de los dos órdenes tenga extinguido su derecho. De igual manera respecto de los hijos entre sí.

2. Si no hubiere cónyuge o compañero o compañera permanente, la sustitución de la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores o inválidos por partes iguales.

3. Si no hubiere cónyuge supérstite o compañero permanente, ni hijos menores o inválidos, la sustitución de la pensión corresponderá a los padres.

4. Si no hubiere cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente, ni hijos menores o inválidos, ni padres, la sustitución de la pensión corresponderá a los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante.” Y en el artículo 11consagró:

“Esta ley y las leyes 33 de 1973, 12 de 1975 , 4 de 1976, 44 de 1980, 33 de 1985, 113 de 1985 y sus decretos reglamentarios, contiene los derechos mínimos en materia de pensiones y sustituciones pensionales y se aplicarán a favor de los afiliados de cualquier naturaleza de las entidades de previsión social, del sector público en todos sus niveles y de las normas aplicables a las entidades de previsión social del sector privado, lo mismo que a las personas naturales y jurídicas, que reconozcan y paguen pensiones de jubilación, vejez e invalidez.” En el año de 1993, se expidió la ley 100 de 1993, que modificó integralmente el régimen de seguridad social aplicable a los empleados del sector público, oficial, semioficial, y privado, con las excepciones previstas en el artículo 279 del mismo ordenamiento, y en élla se establecen dos sistemas de seguridad social en materia pensional:

el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual. En el primero se regula la pensión de sobrevivientes en los artículos 46, 47, 48 y 49 y en el segundo, en los artículos 73, 74 y ss.

Los requisitos para obtener tal pensión en ambos regímenes son éstos [1] : “Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes . Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, invalidez por riesgo común, que fallezca. 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que éste hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte, y b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiseis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la presente ley.” En el artículo 47 se señalan los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, en estos términos:

“Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes : a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante [por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez] [2] y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido.

2. Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

3. A falta del cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste, y 4.

A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.” En el artículo 48 se establece el monto de la pensión:

“ARTICULO 48 .- Monto de la Pensión de Sobrevivientes . El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado será igual al 100% de la pensión que aquel disfrutaba.

El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación.

En ningún caso el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, conforme a lo establecido en el artículo 35 de la presente ley.

No obstante lo previsto en este artículo, los afiliados podrán optar por una pensión de sobrevivientes equivalente al régimen de pensión de sobrevivientes del ISS, vigente con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley equivalente al 65% del ingreso base de liquidación, siempre que se cumplan las mismas condiciones establecidas por dicho instituto.” Y en el artículo 49 se consagra la denominada indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, la cual procede cuando el afiliado fallece, sin reunir los requisitos exigidos para hacerse acreedor a la pensión de sobrevivientes.

Dice así dicho precepto: “ Artículo 49 . Indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes . Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez , prevista en el artículo 37 de la presente ley.”(resalta la Corte) Así las cosas, a partir de la vigencia de la ley 100 de 1993, cuando un trabajador perteneciente al sector público, oficial, semioficial o privado no excluido por ese ordenamiento, fallece sin haber reunido los requisitos exigidos para obtener la pensión de sobrevivientes, a los miembros de su grupo familiar se les pagará una indemnización sustitutiva de la misma.

Ante esta circunstancia, no hay duda que el artículo 1 de la ley 12 de 1975, materia de demanda, que contenía un mandato general aplicable a los empleados del sector público y del privado, fue derogado por las disposiciones antes transcritas de la ley 100 de 1993, en las que se regula la misma prestación, esto es, la pensión de sobrevivientes para la misma categoría de empleados.

Obsérvese que la norma acusada no consagraba ningún régimen especial sino uno general, por consiguiente, ha de entenderse derogada por el sistema integral contenido en la Ley 100 de 1993, que también es un régimen general

aplicable al mismo sector: empleados públicos y privados, situación que podría conducir a la inhibición de la Corte para emitir pronunciamiento de fondo, por carencia de actual de objeto.

Sin embargo, considera la Sala Plena que el precepto demandado parcialmente aún puede estar produciendo efectos, pues es posible que en este momento se encuentren en trámite solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, respecto de trabajadores públicos o privados que fallecieron antes de entrar en vigencia la ley 100 de 1993, a los cuales habría que aplicarles la norma acusada, lo que necesariamente ameritaría una decisión de fondo por parte de esta corporación, si no fuera por que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, como se verá en seguida.

2. Ineptitud sustancial de la demanda Si bien la demanda cumplió a cabalidad con cada uno de los requisitos formales exigidos en el artículo 2 del decreto 2067 de 1991, motivo por el cual fue admitida, al proceder a comparar el contenido normativo de la disposición demandada frente al artículo sugerido por las actoras, para efectos de analizar la violación del principio de igualdad, advierte la Corte que la acusación se estructura sobre un presupuesto equivocado, al considerar que la norma acusada consagra un régimen especial , pues como se dejó señalado en párrafos anteriores, tanto el artículo acusado como la ley 100 de 1993 son regímenes generales en los que se regula idéntica prestación social para el mismo sector de trabajadores.

Esta la razón para que la Corte considere que el artículo 1 de la ley 12 de 1975, materia de acusación parcial, que consagraba la pensión de sobrevivientes aplicable a los trabajadores del sector público y privado, ha sido derogado por la ley 100 de 1993 al reglamentar en los artículos 46, 47, 48, 49, 73 y 74 la misma prestación para los mismos servidores, pues de conformidad con las normas que rigen la interpretación de las leyes la ley posterior deroga la anterior.

Las demandantes desconociendo el efecto derogatorio que produce la nueva legislación (ley 100 de 1993), pretenden demostrar la existencia de una presunta desigualdad mediante la confrontación de dos normas generales, una anterior y otra posterior, pertenecientes ambas a leyes ordinarias, en las que se regula el mismo asunto:

la pensión de sobrevivientes , aplicable a los mismos sujetos : empleados públicos y privados. Ante este hecho considera la Corte que debe abstenerse de analizar el cargo formulado al no existir parámetro alguno frente al cual se pueda hacer la comparación normativa pedida por las demandantes, para determinar si el aparte acusado vulnera o no el principio de igualdad, pues para que pueda hacerse un juicio de esta índole es necesario que existan dos supuestos susceptibles de comparación, lo que en este caso no se presenta, por cuanto la norma acusada, como ya se ha anotado, no consagra ningún régimen especial.

El fenómeno que aquí se ha producido es la derogación de una norma general anterior (la acusada) por otra general posterior (ley 100/93), en la que se regula el mismo asunto.

La aplicación del principio de igualdad, como es de todos sabido, implica necesariamente la comparación de por lo menos dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende, merecen que se les de el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas ameritan un trato diferente. En el caso bajo examen no hay dos grupos de personas o situaciones que se puedan comparar y, por consiguiente, no puede la Corte resolver la demanda pues el único cargo que se formula contra la norma acusada, que ha sido objeto de derogación, es la violación del citado principio.

En razón de lo anotado, la Corte se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el aparte demandado del artículo 1 de la ley 12 de 1975, por ineptitud sustancial de la demanda.

Para finalizar la Corte recuerda a las actoras que “La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga.

Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos (...)" [3] VI. DECISIÓN En razón de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, R E S U E L V E :

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre el aparte acusado del artículo 1 de la ley 12 de 1975, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta dela Corte constitucional y archívese el expediente. ALFREDO BELTRAN SIERRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado RODRIGO UPRIMNY YEPES Magistrado (E) ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

HACE CONSTAR: Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encontraba en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General Aclaración de voto a la Sentencia C-1289/01 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -Improcedencia sobre derogatoria tácita de normas /CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -Juicios de validez y no de vigencia (Aclaración de voto) Cuando la Corte concluye que una norma no está vigente a pesar de que ésta no ha sido expresamente derogada, no emite una declaración formal de derogatoria puesto que la Corte Constitucional no es competente para ello. Se limita a hacer el análisis de vigencia en la parte motiva de la providencia absteniéndose de declarar en la parte resolutiva que la norma respectiva fue derogada. Cuando existe una razón alternativa para un fallo inhibitorio, creo que la Corte debería preferir dicha opción y resistir la tentación de emprender un análisis de vigencia. El fallo inhibitorio fundado en la ineptitud de la demanda no impide que en el futuro, cuando se presente una nueva demanda que cumpla los requisitos, se pronuncie de fondo. En cambio, cabe preguntarse si esa posibilidad deja de existir cuando la inhibición se ha fundado en un análisis de vigencia que ha concluido afirmando que la norma demandada fue derogada. La Corte Constitucional debería ser reacia a efectuar análisis sobre la derogatoria tácita de las normas demandadas y debería concluir que el fallo que le corresponde dictar es inhibitorio solo cuando no quepa ninguna duda acerca de que la norma demandada fue derogada y, además, ya no surte efecto alguno.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Complejidad en determinar efectos por derogatoria tácita de norma (Aclaración de voto) PENSIONES LEGALES -No fusión por decisión judicial de regímenes general y especial (Aclaración de voto) Referencia:

expediente D-3568 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° parcial de la Ley 12 de 1975 Actores: Amanda Acosta Caicedo y Maritza Delgado López Magistrado Ponente:

2. Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA Con el acostumbrado respeto aclaro mi voto porque estimo que la inhibición se ha debido fundar exclusivamente en una de las razones expuestas en esta sentencia. Así lo manifesté en la Sala Plena y varios magistrados se pronunciaron en un sentido semejante.

1. La sentencia funda el fallo inhibitorio básicamente en dos razones. La primera consiste en sostener que la norma demandada fue derogada. La segunda es que la acción pública de inconstitucionalidad no tiene la función de solucionar problemas particulares ni enmendar dificultades puntuales en la ejecución de las normas.

2. En este caso comparto solamente el segundo argumento el cual es consignado en el último párrafo de la sentencia y sustentado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre ineptitud sustancial de las demandas. Con este fundamento bastaba.

3. En cambio el primer argumento relativo a la derogatoria de la norma demandada aparece siendo el predominante en el texto de esta providencia puesto que a él se le dedican los principales apartes de la sentencia. No obstante, en realidad el argumento determinante para que no hubiera habido decisión de fondo fue el de la ineptitud sustancial de la demanda como lo reconoce en una frase la sentencia. Ante la constatación de que la norma demandada "aún puede estar produciendo efectos" la Corte advirtió que ello "necesariamente ameritaría una decisión de fondo por parte de esta Corporación, si no fuera porque la demanda adolece de ineptitud sustantiva".

En oportunidades anteriores he expresado mi desacuerdo con que la Corte en lugar de efectuar juicios de validez de las normas demandadas se dedique a realizar juicios de vigencia. No voy a repetir los argumentos presentados en dicha ocasión [4] .

Sin embargo, considero que uno de ellos es especialmente relevante en este caso: Es extremadamente complejo determinar cuáles son los efectos de una sentencia inhibitoria que se funda en un análisis de la derogatoria tácita de la norma demandada.

4. Además de las dificultades generales que resultan de una declaración de derogatoria tácita por parte de la Corte, cabe resaltar que los efectos en materia pensional son particularmente complejos.

4.1 Cuando la Corte concluye que una norma no está vigente a pesar de que ésta no ha sido expresamente derogada, no emite una declaración formal de derogatoria puesto que la Corte Constitucional no es competente para ello.

Se limita a hacer el análisis de vigencia en la parte motiva de la providencia absteniéndose de declarar en la parte resolutiva que la norma respectiva fue derogada. Cuando existe una razón alternativa para un fallo inhibitorio, creo que la Corte debería preferir dicha opción y resistir la tentación de emprender un análisis de vigencia. El fallo inhibitorio fundado en la ineptitud de la demanda no impide que en el futuro, cuando se presente una nueva demanda que cumpla los requisitos, se pronuncie de fondo. En cambio, cabe preguntarse si esa posibilidad deja de existir cuando la inhibición se ha fundado en un análisis de vigencia que ha concluido afirmando que la norma demandada fue derogada. La cuestión se torna más difícil si se tiene en cuenta que un mismo artículo puede contener diversas reglas y que una misma regla puede tener diversos sentidos normativos y alcances. ¿Qué sucede cuando sólo una regla de las varias contenidas en un artículo fue la derogada tácitamente? ¿Qué pasa cuando uno de los sentidos normativos de una regla es el que resulta incompatible con un artículo expedido posteriormente por el legislador? ¿Qué ocurre cuando una norma ya no es aplicable en ciertos casos por decisión del legislador pero sí lo es a otros casos por disposición del propio legislador? Éstas y otras preguntas sugieren que la Corte Constitucional debería ser reacia a efectuar análisis sobre la derogatoria tácita de las normas demandadas y debería concluir que el fallo que le corresponde dictar es inhibitorio solo cuando no quepa ninguna duda acerca de que la norma demandada fue derogada y, además, ya no surte efecto alguno.

4.2 En este caso por tratarse de un asunto pensional, la cuestión es aún más compleja. Como es bien sabido existen numerosos regímenes pensionales especiales. Algunos de ellos fueron expresamente mantenidos por la Ley 100 de 1993 la cual en su artículo 279 indica a quienes no se aplica el Sistema Integral de Seguridad Social en ella contenido.

Las normas legales que regulan los regímenes especiales están contenidas en diferentes leyes y decretos. A su turno algunos artículos de estas leyes incorporan por referencia expresa normas específicas del régimen pensional ordinario que estaba en vigor antes de la Ley 100 de 1993. Surge entonces una pregunta crucial: ¿Si una disposición del régimen especial aún vigente incorpora de manera expresa una norma específica del régimen general anterior a la Ley 100 de 1993, sigue siendo aplicable dicha norma específica del régimen general? Caben dos respuestas. La primera es negativa en la medida en que dicha norma específica del régimen general anterior a la Ley 100 de 1993 fue derogada por el nuevo régimen general. Es lo que sostiene la sentencia. La segunda es positiva en la medida en que el régimen especial aún vigente que incorporó dicha norma general específica de manera expresa no fue derogado por la Ley 100 de 1993 sino que por el contrario debe continuar aplicándose tal como lo dispuso el artículo 279 de la misma. Este segunda opción no es considerada en la sentencia lo cual es fundamental para que los funcionarios encargados de hacer cumplir los regímenes especiales en materia de pensión de sobrevivientes sepan a qué atenerse. Sin embargo, afortunadamente se tuvo la precaución de no descartar de manera absoluta que el artículo demandado pueda continuar siendo aplicado y se menciona el ejemplo de los “trabajadores públicos o privados que fallecieron antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993”.

Estimo que si la Ley 100 de 1993 expresamente mantuvo regímenes pensionales especiales no es posible por vía de decisiones judiciales fusionar el régimen general y los regímenes especiales. Mucho menos puede llegarse a dicho resultado por vía de interpretaciones relativas a la vigencia de las normas. Otra es la situación si la Corte declara inconstitucional una norma y como consecuencia de ello se presenta una coincidencia entre un aspecto del régimen especial y un aspecto del régimen general.

Fecha ut supra, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado [1] El artículo 73 de la ley 100 de 1993, que regula el régimen de ahorro individual remite a los artículos 46 y 48 del mismo ordenamiento, para efectos del señalamiento de los requisitos y monto de la pensión.

[2] El aparte resaltado fue declarado inexequible en la sentencia C- 1176 de noviembre 8 de 2001, con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra [3] Sent. C-040/00 M.P. Fabio Morón Díaz [4] Salvamento de voto sentencia C-329 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 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.