COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/262/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/262/01
Expediente	—
Fecha	2001-03-07
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAUJO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Comision Accidental
- Principio De Unidad De Materia
- /Principio De Unidad De Materia
- Bonos Pensionales De Entidades Territoriales
- Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez
- Bonos Pensionales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Hacer las siguientes declaraciones en relación con el artículo 17 de la ley 549 de 1999: Primero: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del inciso primero, únicamente en cuanto al vicio de trámite analizado, esto es, que dicha disposición sí fue objeto de consideración por parte de una Comisión Accidental. Segundo: Declarar EXEQUIBLE la primera parte demandada del inciso cuarto, que prescribe: "Cuando algún tiempo no se incluya para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluya en…

Texto completo

C-262-01 Sentencia C-262/01 Sentencia C-262/01 COMISION ACCIDENTAL -Discrepancias PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA -Vulneración /PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA -No referida a efectividad práctica Se viola el principio de unidad de materia, cuando el texto de la disposición acusada no guarda conexidad alguna con el tema general de la ley de la cual forma parte.

El principio de unidad de materia se refiere a la necesaria relación de conexidad que debe existir entre el tema general de una ley y las disposiciones específicas que la conforman, y no a la relación entre el objetivo de la norma y su efectividad práctica.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA -Alcance BONOS PENSIONALES DE ENTIDADES TERRITORIALES -Aportes de servidores públicos INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ -Objeto BONOS PENSIONALES -Reconocimiento BONOS PENSIONALES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Entrega de aportes no incluidos a quien lo reconozca FONDO COMUN EN REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA -Naturaleza pública DERECHO ADQUIRIDO A LA PENSION -Distinción de mera expectativa No se puede confundir el derecho adquirido a la pensión con las denominadas meras expectativas. Se tiene

un derecho adquirido a la pensión cuando el trabajador ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la ley, según el régimen al que pertenezca, para acceder a ella, esto es, edad, tiempo de servicios y cotizaciones. Cuando el trabajador no ha cumplido aún tales requisitos, no se puede hablar de derecho adquirido sino de una mera expectativa, que se convierte en derecho cuando aquél cumpla la condición faltante.

REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA -Ingreso de aportes de servidores públicos /SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Objeto ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES -Entrega de aportes /REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA -Entrega de aportes en pensiones BONOS PENSIONALES DE ENTIDADES TERRITORIALES -Procedimiento de expedición y manejo BONOS PENSIONALES DE ENTIDADES TERRITORIALES -Reliquidación de expedidos y no en firme BONOS PENSIONALES -Expedición y emisión Referencia:

expediente D-3098 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) de la Ley 549 de 1999. Actor: Liz Dahiana Arias Arias Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA Bogotá, D.C., siete (7) de marzo 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 1.991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Liz Dahiana Arias Arias demandó parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1.999, “por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.

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

II. NORMA DEMANDADA A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.836-1 del 30 de diciembre de 1.999, y se subraya lo demandado.

“LEY 549 DE 1.999 (diciembre 20) Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

Artículo 17.- Bonos pensionales . Los bonos pensionales que expidan las Entidades Territoriales y demás Entidades Públicas al Instituto de Seguros Sociales, se liquidarán calculando el valor presente, a la fecha de traslado, del capital necesario para financiar una pensión de vejez, con las condiciones de edad, monto porcentual y tiempo, del régimen que se le aplique, disminuido en el valor presente a la fecha de traslado, de las cotizaciones que se espera efectúe el afiliado a la administradora entre la fecha de traslado y la fecha en que adquiera el derecho, actualizadas y capitalizadas.

Para todos los cálculos se utilizará un interés técnico real efectivo anual del 4%; los factores actuariales serán calculados con los mismos parámetros técnicos del Régimen de Ahorro Individual calculados al 4% real efectivo anual. Los bonos así determinados devengarán un interés equivalente al DTF pensional calculado como IPC más 4 puntos reales anuales, entre la fecha de traslado y la fecha de pago.

El salario a fecha base (junio 30 de 1.992 o fecha inmediatamente anterior si a dicha fecha no estaba activo) para calcular los bonos pensionales se determinará tomando los mismos factores salariales que se utilicen para el reconocimiento de la pensión, en el Régimen de Pensiones de la Ley 100 de 1.993. El salario así determinado se actualizará hasta la fecha de traslado, con el índice de precios al consumidor certificado por el DANE. Los mismos factores se utilizarán para el reconocimiento de la pensión.

En todo caso el emisor y cada contribuyente responderán cada uno por su cuota parte en el bono, para lo cual los bonos podrán emitirse a través de cupones. En el caso del Régimen de Ahorro Individual podrá preverse el fraccionamiento del bono en la forma que determine el Gobierno. El Gobierno Nacional determinará las reglas generales conforme a las cuales en casos excepcionales, la administradora podrá autorizar el pago de los bonos o cuotas partes de los mismos a plazos, mediante anualidades anticipadas, en un plazo no mayor de cinco (5) años, y previo el otorgamiento de las garantías suficientes. El representante legal de la entidad que incumpla en el pago de su obligación, incurrirá en causal de mala conducta.

Para la financiación aquí prevista se utilizará la rentabilidad certificada por la Superintendencia Bancaria para el Fondo de pensiones a que esté afiliado el titular del respectivo bono.

Sin perjuicio de los requisitos para acceder a la pensión en el régimen de transición, todos los tiempos laborados o cotizados en el sector público y los cotizados al I.S.S.

serán utilizados para financiar la pensión. Cuando algún tiempo no se incluya para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluya en el cálculo del bono pensional o no proceda la expedición de bono, se entregará a quien reconozca la pensión, por parte de la entidad que recibió las cotizaciones o aquella en la cual prestó servicios sin aportes, el valor equivalente a las cotizaciones para pensión de vejez que efectuó o hubiere efectuado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del I.S.S., actualizados con el DTF pensional. En estos casos, cuando los tiempos laborados con el sector público, sean anteriores a 1.967, dicho valor se calculará con el porcentaje de cotización para pensión de vejez que regía para el año 1.967, descontándose dicho monto del valor del bono a que haya lugar. En el caso de las pensiones en régimen de transición del sector público reconocidas por el I.S.S. se descontará del valor del bono los aportes realizados al ISS, antes de la fecha de traslado, actualizados en la forma aquí prevista.

Cuando sea necesario reliquidar bonos ya expedidos que no se encuentren en firme, por razón del cambio en la forma de cálculo de los bonos o por error cometido en la expedición, la entidad emisora procederá a reliquidar el bono, anulando el bono inicial y expidiendo uno nuevo, para lo cual sólo se requerirá la comunicación al beneficiario.

Las Administradoras de fondos de pensiones y las compañías de seguros podrán tener acceso a los sistemas de negociación de las bolsas de valores para realizar operaciones sobre bonos pensionales. Para tal efecto, la Superintendencia de Valores podrá regular la negociación de dichos valores." III. LA DEMANDA Considera la demandante que la disposición acusada es lesiva de los artículos 25, 53, 58, 150, 158 y 161 de la Carta Política, por tres razones fundamentales: a) porque se desconocen los derechos del trabajador, al prescribir que los aportes no incluidos en el cálculo del bono no le sean entregados a él, sino a la entidad que haya de reconocer la pensión; b) porque existe un vicio en el procedimiento de formación de la ley;

y c) porque se viola el principio de unidad de materia. Explica, en primer lugar, que el segundo aparte resaltado viola el derecho al trabajo del artículo 25 Superior, por cuanto limita los derechos laborales y prestacionales que se generan cuando el trabajador ha cumplido con la obligación de cotizar, ya que "las vinculaciones laborales y cotizaciones no utilizadas para bono, que generaban una prestación adicional, se pierden en beneficio de la entidad a la que el trabajador no aportó pero que es la que le corresponde reconocer la pensión, y lo más gravoso es que esos aportes del trabajador se trasladan a la entidad reconocedora de la pensión sin que tal hecho incida favorablemente en el derecho pensional".

Señala el caso concreto de quienes trabajaron como servidores públicos y después laboraron en el sector privado, los cuales, por virtud de las disposiciones vigentes antes que se promulgara la norma acusada, tenían derecho a diferentes tipos de prestaciones pensionales:

por ejemplo, la jubilación por sus servicios públicos, y la pensión de vejez del ISS; estas pensiones eran diferentes, ya que tenían causas y sustentos legales distintos. En caso de que el trabajador público que se hubiera pensionado en tal

calidad, no cumpliera con los requisitos pensionales del ISS, tendría el "derecho a que se le devuelvan sus cotizaciones o a una indemnización sustitutiva de pensión. Este derecho es por sí mismo adquirido, habida cuenta que es subsidiario al de la pensión y por cuanto se va causando en la medida que se va cotizando, independientemente de lo que se consagre en cualquier norma posterior". En consecuencia, la norma demandada, al limitar el derecho que tenían estas personas para obtener dos pensiones, o una pensión más la indemnización sustitutiva o la devolución de los saldos, es inconstitucional, ya que a partir de su vigencia "es posible que las cotizaciones personales resulten ineficaces para los propósitos pensionales lo que va en contra de la finalidad de los aportes, de la misma Ley 100 de 1.993 y naturalmente contra la Constitución".

En segundo lugar, considera que el segundo aparte resaltado es lesivo del artículo 53 de la Carta, por cuanto desconoce los derechos laborales de los trabajadores, "ya que se pierden beneficios mínimos establecidos en normas laborales, se impide la facultad de transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, se termina con la posibilidad de aplicar la situación más favorable al trabajador en la aplicación e interpretación de normas prestacionales, pero por sobre todo, se desconoce el último inciso de ese mandato constitucional (...), toda vez que con la norma parcialmente acusada se están menoscabando derechos de los trabajadores como el de recibir la devolución de sus aportes o la indemnización sustitutiva de pensión".

En tercer lugar, afirma que el penúltimo inciso de la norma demandada vulnera el artículo 58 Superior. El bono pensional -que refleja el derecho del trabajador a que sus aportes y tiempo de servicio sirvan para el reconocimiento de su pensión-, una vez emitido, constituye un "derecho legalmente adquirido con justo título, y por ello entra a formar parte del patrimonio del afiliado, el cual no se puede menoscabar o desconocer". La disposición acusada, al establecer la posibilidad de que la administración revoque de oficio y sin consentimiento del titular un derecho de esa índole, viola la Carta: "en efecto, si el bono aumenta, no hay problema, pero ¿qué sucede si disminuye por el cambio en las fórmulas? En este caso resulta violado un derecho legalmente adquirido, posibilidad que no permite la carta".

Por otra parte, indica que la norma acusada es lesiva del artículo 150-19 constitucional, el cual atribuye al Congreso la facultad de fijar, a través de normas generales, los regímenes prestacionales de los empleados públicos y los trabajadores oficiales. La disposición en comento modifica dicho régimen, ya que impide a dichas personas el acceso a un derecho prestacional, como lo es el de la doble pensión o el de la devolución de saldos o indemnización sustitutiva de pensión, y por ello resulta violatoria de la Carta.

Igualmente, considera que la norma desconoce el artículo 158 de la Carta, según el cual todo proyecto de ley debe estar referido a una misma materia. En su criterio, los apartes acusados no guardan relación con el tema del financiamiento del pasivo pensional de los entes territoriales, puesto que en realidad hacen la situación de éstos aún más gravosa y crítica, "habida cuenta que encarecen los bonos pensionales que dichas entidades deben reconocer y pagar en favor del ISS", y porque a partir de su vigencia, "tendrán la obligación de contribuir en el pago de las pensiones de sus exservidores, cuando antes los tiempos no 'declarados' no tenían que ser parte de contribuciones". En el mismo sentido, indica que durante la vigencia de las normas anteriores a la que se acusa, "los bonos pensionales que se emitían al ISS generaban un interés menor al implementado en la norma acusada, con lo cual se hace más gravoso el déficit de las entidades territoriales".

Por último, afirma que durante el trámite de la disposición acusada se desconoció el artículo 161 de la Carta, según el cual siempre que surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, deberán integrarse comisiones accidentales para preparar un texto integrado, que se someterá a la aprobación de las plenarias. Señala que el aparte demandado del primer inciso de la norma, que versa sobre los intereses de los bonos pensionales, no fue aprobado en la Cámara de Representantes de la misma manera que en el Senado de la República, por lo cual constituía una diferencia

entre los textos definitivos aprobados por las plenarias de ambas corporaciones, que hacía procedente dar aplicación al artículo 161 Superior, sin que se hubiese surtido tal actuación.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio de Salud El ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte, obrando en su calidad de apoderado del Ministerio de Salud, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las razones señaladas a continuación.

El artículo 161 de la Constitución no ha sido desconocido por la norma impugnada, ya que el trámite en Comisión Accidental es eventual, “y sólo debe acudirse a su aplicación cuando, a juicio de ambas cámaras, existan discrepancias, precisamente para eliminarlas, adoptando un texto unificado que las supere”. Respecto del proyecto de la Ley 549 de 1.999 materia de acusación, las Cámaras legislativas no consideraron que existieran diferencias que ameritaran el nombramiento de una comisión, por lo cual no existe el vicio que alega la demandante.

Tampoco se ha violado el principio de unidad de materia legislativa, ya que el reconocimiento y liquidación de los bonos pensionales incide directamente sobre el déficit pensional de los entes territoriales, por lo cual las disposiciones acusadas guardan una relación evidente con el contenido general y con el propósito de la Ley de la que forman parte. “Cosa distinta es la de si las fórmulas adoptadas para esos fines son adecuadas o no, asunto técnico y de política fiscal que no envuelve controversia de constitucionalidad, por lo cual también debe desestimarse por infundada esta tacha”.

Igualmente, considera infundado el cargo por violación del artículo 150-19 Superior, por cuanto la Ley 549 de 1.999 no se expidió con base en las competencias legislativas que cita el demandante;

por lo mismo, no se trata de una ley marco sino de una ley ordinaria, “que no estaba limitada a señalar tan sólo las normas generales en esas específicas materias sino, por el contrario, a regular todo el problema del déficit pensional de las entidades territoriales y demás entidades públicas”.

En cuanto a la aludida violación del artículo 25 de la Carta, considera que no es válido alegar en abstracto una violación del derecho al trabajo, por cuanto éste tiene un contenido específico, cual es el “derecho a la ocupación laboral en condiciones dignas y justas, cualquiera que sea la modalidad que adopte esa labor productiva”. Es decir, el derecho fundamental del artículo 25 Superior no abarca tanto los derechos de índole prestacional y salarial que se generan por la relación de trabajo, como “la oportunidad y libertad para trabajar en actividades lícitas, a cambio de un salario”. Por lo mismo, no puede afirmarse que una disposición sobre bonos pensionales viole el derecho al trabajo.

Asimismo, no existe respaldo para el cargo por violación del artículo 53, puesto que la actora únicamente señala que las normas acusadas desconocen derechos de índole legal, no constitucional.

Por último, afirma que “la demandante no advierte que en el caso de la necesaria reliquidación de bonos ya expedidos, el artículo 17 acusado precisó ‘que no se encuentran en firme, por razón del cambio en la forma del cálculo de los bonos o por error cometido en la expedición’, no se están desconociendo derechos adquiridos, puesto que, en los mismos términos de la ley se preceptúan que ‘la entidad emisora procederá a reliquidar el bono, anulando el bono inicial y expidiendo uno nuevo’, procedimiento que garantiza plenamente los derechos de los trabajadores” (énfasis en el original).

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El ciudadano Gustavo Adolfo Osorio García, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para oponerse a los cargos formulados por la demandante.

Explica, en primer lugar, que como el objetivo general de la Ley 549 de 1.999 era el de aliviar el déficit prestacional de las entidades territoriales, la ley "está orientada a crear mecanismos que permitan determinar en forma adecuada los pasivos pensionales de las entidades y proveer de manera eficiente al pago de los mismos, en concordancia con las

normas constitucionales que les confieren a dichas prestaciones una protección especial". Los diversos tipos de obligaciones pensionales que adquieren tales entes constituyen derechos o expectativas válidas de sus trabajadores, y se encuentran protegidas por el ordenamiento jurídico; "por tal razón, no puede ser ajeno a los propósitos de un proyecto de ley en materia de pasivos pensionales de las entidades territoriales, la regulación de aspectos tales como la metodología de los bonos o cuotas partes que las entidades deben emitir y recibir, o los métodos para la liquidación y cobro de las cotizaciones que deben ser reintegradas a la entidad que reconoce las pensiones" (subrayas en el original). En ese sentido, considera que no se ha violado el artículo 158 de la Carta, ya que la ley, además de proveer al financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, debe "crear mecanismos que hagan eficaz el derecho fundamental al pago de la pensión".

En segundo lugar, respecto de la aludida violación del artículo 161 Superior, explica que no asiste razón a la actora, puesto que durante el trámite legislativo de la ley en cuestión, efectivamente se conformó una comisión accidental de conciliación para integrar las modificaciones propuestas en ambas Cámaras, cuyo informe fue aprobado por las respectivas plenarias. Asimismo, señala que "las adiciones realizadas al proyecto del Gobierno por el Senado de la República, tal y como constan en la versión final aprobada en la plenaria de esa corporación, hacían ya una referencia expresa a la metodología de cálculo de los bonos pensionales, como una de las obligaciones más representativas del pasivo de las entidades territoriales. En las demás versiones del proyecto, y en las discusiones posteriores en la Cámara de Representantes, el texto se siguió incorporando hasta el texto final (sic) aprobado en la Comisión accidental de conciliación, en el cual se determinaron de manera exacta los parámetros para la liquidación de los bonos".

En tercer lugar, considera que no existe en la norma acusada violación alguna del derecho al trabajo consagrado por los artículos 25 y 53 de la Carta. Expresa que la disposición bajo estudio se refiere a un grupo específico de trabajadores, a saber, los servidores públicos que, de conformidad con las normas anteriores al Sistema General de Pensiones, podían acceder a una pensión; y que tales normas, por regla general, consagran "el derecho del servidor a una pensión de beneficio único previamente definido una vez se cumplan los supuestos fácticos establecidos en las reglas respectivas". En consecuencia, quienes no hubieran cumplido íntegramente con los requisitos legales para acceder a la pensión, veían amenazado su derecho fundamental a contar con esta prestación, "puesto que el sistema no preveía la forma de integrar posteriormente el tiempo de servicio a una pensión de otra naturaleza"; y sólo los trabajadores que estuvieran afiliados al ISS tenían derecho a que se les devolvieran las cotizaciones pagadas, bajo la modalidad de una indemnización sustitutiva, esto es, todas las demás personas quedaban sin derecho a prestación alguna. Para este grupo de servidores públicos, la Ley 100 de 1.993 consagró dos opciones: a) continuar vinculados al régimen anterior, o b) ingresar al Sistema General de Pensiones, caso en el cual se tendría en cuenta su tiempo de servicios como servidores públicos, o el número de semanas cotizadas. Es decir, "el nuevo régimen de seguridad social quiso profundizar en la protección de los servidores públicos que hubiesen prestado sus servicios a entidades del Estado sin haber cumplido requisitos de pensión, permitiendo integrar el tiempo de servicios a una pensión de vejez del ISS"; y "también permitió a quienes se encontraran en el régimen de transición elegir aquella opción que se adecuara a sus intereses", disposiciones que guardan concordancia con las normas del sistema, que pretende integrar la totalidad del tiempo de servicios prestado en una única prestación final.

En ese orden de ideas, indica que el carácter unitario que se atribuye a la pensión desde la Ley 100 de 1.993, halla otra fuente en el régimen de bonos pensionales y el sistema de cuotas partes instituido en la Ley 490 de 1.998; lo cual explica la razón por la cual cuando una persona no se traslada al Sistema General de Pensiones, sino mantiene su anterior régimen, los tiempos de servicio sólo se pueden sumar en las condiciones que prevén las normas aplicables. "En este caso, continúa además vigente el régimen de cuotas partes de pensión entre los diferentes empleadores, tal y como se prevé en la ley 490. En este último caso, si y solo si el servidor había cumplido íntegramente los requisitos para una

pensión completa del régimen anterior, podía aspirar a una pensión del nuevo régimen, siempre y cuando reúna (sic) los requisitos exigidos en las nuevas normas".

Por lo anterior, considera que la disposición acusada guarda coherencia con el sistema general de pensiones, "puesto que si, de acuerdo con la decisión del servidor, los tiempos de servicio prestados en adición a los requisitos mínimos legales no son tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluyen en el cálculo del bono o no procede su expedición, la entidad que reconoce la pensión debe recibir el valor equivalente a las cotizaciones que hubiere efectuado al régimen de IVM del ISS, o el ISS recibir de las entidades públicas en que la persona haya cotizado, las cotizaciones no tenidas en cuenta para el bono en razón del régimen a aplicar".

En consecuencia, no asiste razón a la actora cuando afirma que por el hecho de haber efectuado aportes al sistema, el servidor tiene derecho a la devolución de sus cotizaciones o a una indemnización sustitutiva, ya que el régimen general de Pensiones sólo consagra tales beneficios de manera subsidiaria o residual, para quienes no tengan derecho a otra prestación; además, expresa que "la cotización es además de un derecho, una obligación legal del trabajador que genera la expectativa válida de una pensión futura, previo el cumplimiento íntegro de los requisitos legales. Mientras dichos requisitos no se cumplan, como ya lo ha dicho insistentemente la Corte, el derecho no ha nacido en su cabeza y mal podría pretenderse que el trabajador tenga derecho a otro tipo de prestación no prevista en el ordenamiento jurídico".

Por otra parte, considera infundado el cargo por violación del artículo 58 Superior. Señala que el aparte acusado del artículo 17 se refiere a la necesidad de reliquidar los bonos ya expedidos, con base en dos supuestos: a) que no se encuentren en firme, y b) que se presenten cambios en la fórmula para calcularlos, o que se demuestre que han ocurrido errores en su expedición. El primer supuesto es necesario, puesto que una vez el bono ha cumplido su función económica de conformar el capital necesario para el reconocimiento de la pensión, la administración no puede proceder a reliquidarlo. En cuanto a los errores que se encuentren en el bono, considera que este supuesto encuentra respaldo constitucional, porque es natural que la ley trate de proteger la confianza pública en la calidad de las obligaciones crediticias de las entidades territoriales; y en cuanto a los cambios en la fórmula de cálcular los bonos, anota que existe un nexo de carácter necesario entre el bono y la pensión, de forma tal que aquél "siempre estará sometido a los cambios en las circunstancias jurídicas relacionadas con la expectativa jurídica de la pensión. Y es que no sobra reiterar que se trata en ambos casos -bono y pensión- de una simple expectativa que aunque tutelada por el orden jurídico, puede ser discrecionalmente modificada por el legislador en cualquier tiempo". Por lo mismo, el bono está sujeto a las mismas eventualidades que la pensión, "una de las cuales consiste en la facultad del legislador para modificar las condiciones de aquellas que no se han consolidado en el patrimonio de sus beneficiarios". En consecuencia, no se puede confundir el derecho a la emisión del bono, consagrado por la ley para los servidores públicos que se trasladen de régimen, con el derecho a obtener una suma determinada como resultado de su emisión, ya que tal suma siempre será una función de la pensión a obtener.

Finalmente, considera que el cargo por violación del artículo 150-19 superior no está llamado a prosperar. Infiere de la demanda, que considera poco clara al respecto, "que en opinión de la actora, la competencia para regular los supuestos fácticos del derecho a la pensión y sus sucedáneos es competencia exclusiva del Gobierno y no puede por ende el Congreso ocuparse de la materia". Asumiendo que ese sea el sentido de la demanda, considera que, tal y como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, a) no existen límites materiales expresos para el legislador en lo que respecta a la expedición de leyes marco, y b) las normas que desarrollan el derecho a la seguridad social son distintas de las que se refieren al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

3. Intervención de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. El ciudadano José Fernando Suárez Venegas, obrando como Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., intervino en este proceso para coadyuvar la

demanda. No obstante, advierte la Corte que el escrito de intervención fue aportado al proceso en forma extemporánea, motivo por el cual se abstendrá de considerar sus argumentos.

V. CONSIDERACIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2325 recibido el 4 de octubre de dos mil (2.000), intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, por las razones reseñadas a continuación.

En primer lugar, considera que no se presenta, en la norma acusada, violación del artículo 161 Superior, por cuanto: a) de conformidad con el artículo 160 de la Constitución, cada Cámara puede, durante el segundo debate, introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias; y b) por motivo de las diferencias que surgieron entre el texto que aprobó la Plenaria del Senado y el que aprobó la Plenaria de la Cámara de Representantes, se conformó una Comisión Accidental de conciliación, cuyo informe, que acogía el texto final de la disposición acusada, fue aprobado por el pleno de ambas Cámaras. Teniendo en cuenta, además, que la norma se aprobó con el lleno de la totalidad de los requisitos constitucionales y legales, solicita que el cargo en cuestión se declare infundado.

En segundo lugar, afirma que no asiste razón a la demandante cuando afirma que la norma demandada vulnera la garantía de los derechos adquiridos y demás derechos constitucionales prestacionales, por cuanto dicha consideración "se encuentra fundada en un entendimiento equivocado de los principios constitucionales que inspiran la mecánica del régimen de seguridad social en pensiones, que establece la Ley 100 de 1.993. En efecto, el mandato de la norma acusada según el cual los bonos expedidos por las entidades territoriales al ISS se deben liquidar con base en un interés técnico real efectivo anual del 4%, y deben devengar un interés equivalente al DTF pensional en tanto IPC mas cuatro puntos reales anuales, "es trasunto del mandato constitucional consagrado en el artículo 48 de la Carta Política, que le impone al Estado la obligación de asegurar la financiación de las pensiones, propendiendo porque los recursos correspondientes mantengan su poder adquisitivo constante". Asimismo, la obligatoriedad de entregar a la entidad que reconoce la pensión las cotizaciones que no se tomaron en cuenta para el otorgamiento del derecho y para el cálculo y expedición del bono pensional, "es una medida razonable y, por tanto, ajustada a los valores y principios constitucionales, en la medida en que dichos recursos por pertenecer al régimen de prima media con prestación definida, son de naturaleza pública y no son de propiedad de los trabajadores cotizantes, como equivocadamente lo plantea la accionante". Por ello, resulta obvio que, en lo tocante a los recursos públicos, la ley haya dispuesto que se entreguen a quien habrá de reconocer la pensión, "puesto que estos dineros serán utilizados para financiar el pago de las prestaciones laborales de aquellos afiliados que por cumplir los requisitos legales, han adquirido el derecho a su reconocimiento". Asimismo, la medida que se acusa "pretende hacer realidad el principio que orienta el régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1.993, en virtud del cual se debe reconocer solamente una pensión a efectos de brindarle equidad y seguridad financiera al sistema".

En cuanto a la posibilidad de reliquidar bonos pensionales, consagrada por la norma impugnada, considera que no es violatoria de la Constitución, "por cuanto tratándose de instrumentos de deuda pública nacional que cuantifican aportes destinados a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones (arts. 113 y ss. de la Ley 100 de 1.993), nada impide que puedan ser anulados por el emisor cuando se advierten defectos aritméticos u otras equivocaciones que afecten su validez"; argumento que se refuerza al considerar que la norma acusada se refiere explícitamente a bonos que hayan sido expedidos, pero no se encuentren en firme.

Por otra parte, considera infundado el cargo por violación del artículo 150 de la Carta, ya que "no existe obstáculo constitucional para que por medio de una ley como la acusada se dicten disposiciones sobre el régimen prestacional del sector público, toda vez que las leyes marco que dicta el Congreso para regular esta materia son leyes ordinarias que solamente pueden ser modificadas por otras de la misma jerarquía, siempre y cuando se deje a salvo la competencia del Gobierno para desarrollar las normas generales, principios y criterios en ellas consignados".

Por último, conceptúa que no hay violación alguna del principio de unidad de materia, puesto que entre la disposición acusada y el contenido general de la Ley 549 de 1.999 existe un vínculo temático, sistemático y teleológico, ya que "las medidas censuradas constituyen instrumentos idóneos para la consecución de la meta propuesta por el legislador de atender el cubrimiento pensional de las entidades territoriales".

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política.

2. El problema planteado La demanda de la referencia plantea varios cargos, a saber: a) el incumplimiento de las normas que establecen la obligación de conformar comisiones accidentales de mediación cuando surjan discrepancias entre las cámaras legislativas respecto de un proyecto de ley; b) violación del principio de unidad de materia; c) violación de los derechos al trabajo y a la propiedad, en la medida en que la norma acusada impide que al trabajador se le entregue la suma correspondiente a los aportes que se habrán de trasladar a la entidad encargada de reconocer la pensión; d) desconocimiento del artículo 150-19 Superior; y e) vulneración del artículo 58 de la Carta por la posibilidad que consagra la norma de reliquidar bonos pensionales que no estén en firme.

Dado que la acusación contempla vicios de trámite y vicios de fondo, la Corte procederá a analizar primero los cargos relativos al trámite de la disposición bajo estudio, para luego resolver los de contenido.

3. Aprobación de la disposición demandada por parte de la Comisión Accidental designada por las dos Cámaras Legislativas Según la actora, en el trámite de aprobación de la norma demandada, concretamente de la parte final del inciso primero, se violó el artículo 161 Superior, por cuanto a pesar de existir diferencias entre los textos aprobados por ambas Cámaras, no se conformó una comisión accidental de mediación que conciliara tales discrepancias.

Tal y como lo señala el señor Procurador, el proyecto de la actual Ley 549 de 1.999 sufrió varias modificaciones durante su trámite, incluyendo algunas en lo relativo al tema de los bonos pensionales.

Entre ellas, se encuentra la parte acusada del primer inciso de la norma que se examina, relativa al interés fijado para efectos de liquidar el bono, disposición que fue aprobada por la Cámara de Representantes en forma diferente a como se aprobó por el Senado de la República; es decir, constituye una diferencia importante entre los textos aprobados por ambas corporaciones legislativas. Sin embargo, advierte la Corte que para dirimir esas diferencias o discrepancias a las que alude la demandante, se conformó una comisión accidental de mediación, cuyo informe de conciliación, que incluía un nuevo texto de lo demandado, fue aprobado por las plenarias de ambas corporaciones el 16 de diciembre de 1.999, según consta en la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes fechada a agosto 2 del año en curso, y en la Gaceta del Congreso No. 603 del 24 de diciembre de 1.999 (p. 19).

En consecuencia, el cargo formulado carece de sustento fáctico, ya que la actuación a la que se refiere la actora sí se realizó, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales.

4. Violación del principio de unidad de materia Afirma la demandante que la norma acusada viola el artículo 158 de la Carta, porque el tema de la ley es el del financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, pero la disposición acusada en nada se relaciona con él, pues en la práctica, hará más gravosa la situación de tales entes, por varias razones, que enumera así: el encarecimiento de los bonos pensionales que las entidades territoriales deben reconocer y pagar en favor del ISS; la obligación de dichos entes de contribuir al pago de las pensiones de sus ex-trabajadores; y el incremento en el interés que deben generar los bonos pensionales bajo la norma acusada.

Sobre el particular, es necesario precisar que el razonamiento con el cual la ciudadana demandante sustenta este cargo no permite demostrar la violación de la unidad de materia. En efecto: esta Corporación ha sostenido que se viola el principio de unidad de materia, cuando el texto de la disposición acusada no guarda conexidad alguna con el tema general de la ley

de la cual forma parte. Es decir, que "solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistématica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"

(Sentencia C-025/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En otras palabras, el principio de unidad de materia se refiere a la necesaria relación de conexidad que debe existir entre el tema general de una ley y las disposiciones específicas que la conforman, y no a la relación entre el objetivo de la norma y su efectividad práctica.

En el encabezado de la ley 549/99 se establece que ésta tiene por objeto: a) el establecimiento de normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, b) la creación del Fondo Nacional de Pensiones de tales entidades, y c) la expedición de otras disposiciones sobre el tema prestacional; en consonancia con ello, su artículo primero dispone que, con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado colombiano, los entes territoriales deberán cubrir el valor de sus pasivos pensionales "en la forma prevista en esta ley"

. Ahora bien, la materia del artículo acusado tiene una evidente relación de conexidad con dicho tema, ya que versa sobre los bonos pensionales, consagrando el procedimiento a seguir, para efectos de su pago y reconocimiento, y los mecanismos orientados, precisamente, a facilitar la financiación y el pago de las obligaciones adquiridas por las entidades territoriales para con sus pensionados. El hecho de que, en criterio de algún ciudadano, tal mecanismo no resulte efectivo para lograr el fin de la ley, es una consideración de índole práctica, que en nada afecta la unidad de materia del ordenamiento en cuestión, precepto que, como ya se dijo, está relacionado con el contenido de la norma, y no con su aplicación. Por tales razones, el cargo será rechazado.

5. Destinación de los aportes no incluidos en los bonos pensionales Aunque la demandante acusa gran parte del inciso cuarto del artículo 17, por infringir el derecho al trabajo y los beneficios que de él se derivan, el concepto de violación lo dirige exclusivamente contra el aparte que establece:

"Cuando algún tiempo no se incluya para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluya en el cálculo del bono pensional o no proceda la expedición de bono, se entregará a quien reconozca la pensión, por parte de la entidad que recibió las cotizaciones o aquella en la cual prestó sus servicios sin aportes, el valor equivalente a las cotizaciones para pensión de vejez que efectuó o hubiere efectuado al régimen de invalidez, vejez y muerte del ISS, actualizados con el DTF pensional"

. En consecuencia, la Corte se pronunciará únicamente sobre aquél y se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo sobre el resto de la disposición acusada, por carecer de concepto de violación.

El cargo central formulado en la demanda contra tal disposición se explica así: “las vinculaciones laborales y cotizaciones no utilizadas para bono, que generaban una prestación adicional, se pierden en beneficio de la entidad a la que el trabajador no aportó pero que es a la que le corresponde reconocer la pensión, y lo más gravoso es que esos aportes del trabajador se trasladan a la entidad reconocedora de la pensión sin que tal hecho incida favorablemente en el derecho pensional” . Es ésta una inconstitucionalidad por omisión, pues lo que la demandante aduce es que el legislador no dispuso expresamente que el valor de esos aportes deba ser entregado al trabajador, sino a la entidad encargada de reconocer la pensión. No comparte la Corte el criterio de la actora, por las razones que presentan a continuación.

Cuando de la disposición demandada surgen distintas interpretaciones, la Corte Constitucional, como órgano encargado de ejercer el control constitucional, debe analizarlas y definir cuáles de ellas se adecuan al ordenamiento superior y cuáles no. En estos eventos la Corte debe proceder a dictar una sentencia interpretativa, declarando cuál es el entendimiento de la norma que debe mantenerse en el ordenamiento positivo, desechando las demás. En efecto:

" La Corte ha señalado que si una disposición legal está sujeta a diversas interpretaciones por los operadores jurídicos pero todas ellas se adecúan a la Carta, debe la Corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada sin que pueda establecer, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de la norma legal, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios. Pero si la disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecúan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente. En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuáles algunas, individualmente, no son admisibles, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento. En ese orden de ideas, la Corte debe entrar a definir, con base en argumentos constitucionales, si ambas interpretaciones son admisibles o no. El estudio y decisión de la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Carta, no sólo se limita a la simple confrontación exegética de la norma legal y la Constitución, sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución."

[1] En el presente caso, la disposición impugnada podría tener dos interpretaciones, una violatoria de la Constitución y otra acorde con ella. Si se interpreta que el tiempo que no se incluye para el reconocimiento de la pensión, ya sea por error u otra circunstancia no imputable al trabajador, no se tiene en cuenta para liquidar la pensión del aportante, ello implicaría una lesión de los derechos del trabajador que cumplidamente efectuó las cotizaciones establecidas en la ley para acceder a una pensión, lo cual violaría los artículos 25, 53 y 58 del Estatuto Superior, evento en el cual el perjudicado tendría que iniciar las acciones legales establecidas para hacer valer sus derechos.

Sin embargo, considera la Corte que éste no es el correcto entendimiento de la norma acusada, pues los aportes que allí se regulan son los que el trabajador realiza después de haber cumplido los requisitos de edad, tiempo de servicio y semanas cotizadas para acceder a una determinada pensión y, por tanto, le ha sido reconocida, de ahí que en tal precepto se haga referencia al tiempo no incluido para el reconocimiento de la pensión. Es decir, aquellos aportes o cotizaciones realizados por los servidores públicos por fuera del límite de tiempo establecido en las normas legales para tener derecho a una pensión. Esta la razón para que se consagre que esas cotizaciones, que se podrían denominar extras, se remitan a la entidad que reconoció la pensión por parte de la entidad que las recibió o aquella en la cual el trabajador prestó sus servicios sin hacer aportes.

Ilustremos el caso con un ejemplo: una persona labora en el sector público 15 años y en el sector privado 8 años, para un total de 23 años, períodos que son acumulables para efectos de pensión.

Según el régimen general de pensiones esa persona se pensionaría a los veinte años de servicio y cincuenta y cinco años de edad si es mujer o 60 si es hombre, y efectivamente así sucede. Sin embargo, no se incluyó, es decir, no se tuvieron en cuenta para efectos del reconocimiento de su pensión los aportes que efectuó durante los 3 años que laboró demás, pues como era obvio no se requería. Esos aportes deben remitirse a la entidad encargada de reconocer las pensiones, ya sea el ISS, o las Cajas o Fondos Públicos existentes antes de regir la ley 100 de 1993, pues están destinados a financiar las pensiones de todos los afiliados al régimen de seguridad social correspondiente.

Bajo esta interpretación se procederá a resolver la demanda. En primer término, considera la Corte que la demandante parte de un supuesto erróneo, dado que la norma acusada se refiere a los bonos pensionales que expidan las entidades territoriales y demás entidades públicas al Instituto de Seguros Sociales, lo que quiere decir, que corresponden a aportes efectuados por servidores estatales y no privados.

En segundo lugar, cabe aclarar que la "indemnización sustitutiva", contrario a lo que afirma la actora, no constituye una devolución de los aportes al trabajador ni en el sector privado ni en el público, pues dicha figura tanto para los empleados públicos que se rigen por la ley 100 de 1993 y los privados afiliados al ISS (Acuerdo del ISS No. 49 de 1990) tiene una finalidad distinta y a ella sólo acceden las personas que cumplan los supuestos allí consagrados. Veamos:

"Artículo 14. Acuerdo ISS No. 49/90. Las personas que habiendo cumplido las edades mínimas exigidas para adquirir el derecho a la pensión de vejez, se retiraren definitivamente de las actividades sujetas al Seguro Social y no hubieren acreditado el número de semanas de cotización requeridas para que tal derecho se cause, percibirán en sustitución, por cada veinticinco (25) semanas de cotización acreditadas, una indemnización equivalente a una mensualidad de la pensión por invalidez permanente o total que les hubiere correspondido en el supuesto de haberse invalidado al cumplimiento de la respectiva edad.

Para conceder esta indemnización se requiere, que no hayan transcurrido mas de 10 años entre el período a que corresponde la última cotización acreditada y la fecha de cumplimiento de las edades para adquirir el derecho a la pensión de vejez, y que el asegurado tenga acreditadas no menos de 100 semanas de cotización.

Parágrafo. Las personas que en cualquier tiempo reciban la indemnización de que trata este artículo, no podrán ser inscritas nuevamente en el seguro de vejez, invalidez y muerte. Las semanas tenidas en cuenta para efectos de la indemnización, no se computarán para la pensión de jubilación por aportes de que trata la ley 71 de 1988."

De otra parte, la ley 100 de 1993 en el artículo 37, consagra tal indemnización así: "Las personas que habiendo cumplido edad para la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir en sustitución, una indemnización equivalente a una salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado."

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que cuando los afiliados al sistema de seguridad social se trasladan del régimen de prima media con prestación definida al de ahorro individual, hay lugar al reconocimiento de bonos pensionales en los términos previstos en los artículos 113 y ss. de la ley 100/93.

Tienen derecho a bono, según el artículo 115 del mismo ordenamiento, quienes antes de afiliarse al régimen de ahorro individual cumplan alguno de estos requisitos:

a. Que hubiesen efectuado cotizaciones al ISS, Cajas o Fondos de Previsión del sector público. b. Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos.

c. Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión. d. Que hubiesen estado afiliados a cajas pensionales del sector privado que tienen a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

No tienen derecho a bono pensional, los afiliados señalados en el literal a), que al momento del traslado hubiesen cotizado menos de 150 semanas.

Ahora bien: que los aportes que no se incluyan en el bono pensional o aquellos en los que no procede la expedición del bono, deban entregarse a quien reconozca la pensión y no al trabajador que los hubiera hecho, no infringe el ordenamiento superior, pues los aportes para pensión, efectuados por los servidores públicos pertenecientes al régimen de prima media con prestación definida, administrado por el ISS y las Cajas o Fondos del sector público existentes antes de expedirse la ley 100/93, son recursos de carácter público que ingresan a un fondo común de naturaleza pública [2] , según lo dispuesto en el artículo 32-b) de la ley 100/93, y están destinados al pago de las prestaciones pensionales. En

consecuencia, dichos recursos no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a la Seguridad Social, como expresamente se establece en el penúltimo inciso del artículo 48 de la Constitución, al estatuir que "

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella ". Esta la razón para que la Corte haya afirmado, al declarar la constitucionalidad del aparte citado del artículo 32-b), que la naturaleza misma de los aportes que conforman el fondo común "

en ningún momento puede implicar que la Nación pueda apropiarse de estos recursos ni mucho menos, que puedan recibir el tratamiento que se da a los ingresos ordinarios del Estado. La Corte entiende que la definición que el inciso acusado hace del fondo común en el régimen de prima media con prestación definida como de naturaleza pública, es para denotar su contraposición con el régimen de ahorro individual, donde cada afiliado posee su cuenta de ahorro individual y como tal, su aporte no es utilizado para garantizar las pensiones de otros afiliados."

[3] Por otra parte, es necesario aclarar que no se puede confundir el derecho adquirido a la pensión con las denominadas meras expectativas. En efecto: se tiene un derecho adquirido a la pensión cuando el trabajador ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la ley, según el régimen al que pertenezca, para acceder a ella, esto es, edad, tiempo de servicios y cotizaciones. Cuando el trabajador no ha cumplido aún tales requisitos, no se puede hablar de derecho adquirido sino de una mera expectativa, que se convierte en derecho cuando aquél cumpla la condición faltante.

Los aportes que un trabajador público realiza para pensión, en el régimen de prima media con prestación definida, ingresan al Sistema General de Pensiones, cuyo objetivo es "

garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones que se fijan en la ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones "

[4] ; y, por consiguiente, no es posible devolverlos a los aportantes, como lo pretende la demandante. Así las cosas, dichos aportes tienen una finalidad específica, cual es pagar la pensión de los mismos aportantes y de las demás personas establecidas en la ley, pues la Seguridad Social según lo establece el artículo 48 de la Constitución, se rige por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, lo que obliga al Estado a ampliar la cobertura de los beneficios a toda la población, mediante el subsidio a las personas que, por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a ellos.

En otras palabras, al disponer la disposición acusada, que dichos recursos sean entregados a la entidad que reconoce la pensión, lo que la norma acusada hace es garantizar, tanto el derecho individual de cada trabajador de las entidades territoriales o públicas a que se tengan en cuenta todos los tiempos trabajados y los aportes realizados para efectos de reconocer la pensión, como la viabilidad financiera del sistema de pensiones como un todo, ya que es gracias al traslado de esos recursos a la entidad administradora que se podrán reconocer y pagar las pensiones ya exigibles de quienes cumplan los requisitos legales, y con ello se respeta el inciso 5 del artículo 48 Superior. En conclusión, no es posible que la entidad administradora de pensiones, en el régimen de prima media con prestación definida, pueda entregar tales aportes directamente al trabajador, para fines distintos al reconocimiento y pago de la pensión que le corresponda una vez llene las condiciones señaladas por la ley. Debe señalarse, además, que de conformidad con el artículo 115 de la Ley 100 de 1.993, los bonos pensionales son "aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones"

. Por lo anterior, la Corte declarará exequible la primera parte del inciso cuarto del artículo 17 de la ley 549/99 , materia de acusación, únicamente por el cargo aquí analizado.

6. La aludida violación del artículo 150-19 de la Carta. La demandante afirma que el artículo 150-19 Superior resulta violado por cuanto "la norma parcialmente acusada está modificando el régimen prestacional de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, en consideración a que les está impidiendo el acceso a un derecho prestacional, como es el de la doble pensión o el de la devolución de saldos o indemnización sustitutiva de pensión".

A pesar de lo confuso de la redacción de este cargo, se infiere que con él, la actora pretende que se declare la inexequibilidad del artículo, en la medida en que éste regula materias reservadas por la Carta para cierto tipo de leyes, criterio que no comparte la Corte por los motivos que se señalan a continuación:

El artículo 150-19 de la Constitución establece que corresponde al Congreso "dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: (...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas".

Basta señalar que en la disposición acusada, ni se están dictando normas generales relativas al régimen salarial o prestacional de los servidores públicos, ni se están creando o modificando prestaciones sociales específicas; lo que allí se regula es un determinado procedimiento, relativo a la expedición y el manejo de los bonos pensionales expedidos por las entidades territoriales, en consonancia con lo dispuesto por el régimen general de seguridad social, lo cual puede válidamente efectuarse a través de una ley ordinaria como la que se estudia; luego no existe razón alguna que sustente el cargo formulado por la demandante.

7. La reliquidación de los bonos pensionales Por último, afirma la actora que es inconstitucional el último aparte demandado, que establece la posibilidad de reliquidar los bonos ya expedidos que no se encuentren en firme, sea por motivo del cambio en la fórmula de cálculo, o por un error en su expedición, con el único requisito de comunicar tal actuación al beneficiario, puesto que, en su criterio, con ello se desconoce la garantía superior de los derechos adquiridos.

Para efectos de dilucidar este punto, es pertinente aclarar qué se entiende por "expedición" de un bono y por "emisión" del mismo. En el artículo 5 del decreto 1748 de 1.995, adicionado por el artículo 2 del decreto 1513 de 1998, que regula la emisión de bonos pensionales, se define la expedición así:

"se entiende por tal el momento de suscripción del título físico o el ingreso de la información al depósito central de valores" ; al mismo tiempo, se define la emisión en los siguientes términos:

"se entiende por tal el momento en que se confirma o certifica la información contenida en la liquidación provisional, en el caso de emisores privados, o el momento en que queda en firme el acto administrativo que reconoce el derecho al bono pensional, en el caso de emisores públicos "

(subrayas de la Corte) . En la norma acusada se hace referencia a la expedición, mas no a la emisión de bonos; es decir, se alude al momento en el que, si bien el título ha sido creado materialmente, el acto administrativo que reconoce el derecho al bono pensional aún no ha quedado en firme.

Es sólo a partir del momento en que tal acto administrativo adquiere firmeza, que se puede hablar de un derecho subjetivo radicado en cabeza del beneficiario del bono; por ello, de presentarse una modificación en este título una vez el citado acto administrativo de reconocimiento quede en firme, sería necesario contar con la aprobación específica del titular del mismo, puesto que ello equivaldría a una revocatoria directa, en los términos del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, no es esa la situación que contempla la norma demandada, que se refiere a bonos que aún no han generado derechos legales en cabeza de los beneficiarios, y admiten modificaciones, por no estar en firme el acto

que los reconoce. La norma, así, consagra una simple facultad administrativa, orientada a corregir los errores en que haya podido incurrir la entidad que expida el bono, o a actualizar la fórmula de cálculo del mismo, sin que ello en sí mismo implique desconocer un derecho del afiliado, quien podrá ejercer su derecho de defensa en el momento de emisión del título. En consecuencia, el cargo será rechazado.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Hacer las siguientes declaraciones en relación con el artículo 17 de la ley 549 de 1999: Primero: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del inciso primero, únicamente en cuanto al vicio de trámite analizado, esto es, que dicha disposición sí fue objeto de consideración por parte de una Comisión Accidental.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la primera parte demandada del inciso cuarto, que prescribe: "Cuando algún tiempo no se incluya para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluya en el cálculo del bono pensional o no proceda la expedición de bono, se entregará a quien reconozca la pensión, por parte de la entidad que recibió las cotizaciones o aquella en la cual prestó servicios sin aportes, el valor equivalente a las cotizaciones para pensión de vejez que efectuó o hubiere efectuado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del I.S.S., actualizados con el DTF pensional ", únicamente por los cargos analizados en esta sentencia y de acuerdo con la interpretación hecha por la Corte en la parte motiva.

Tercero: Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la segunda parte acusada del inciso cuarto, por carecer de concepto de violación.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el inciso quinto, pero únicamente en cuanto se relaciona con la violación del artículo 58 de la Constitución. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la 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 EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-262/01 NORMA -Interpretación (Salvamento parcial de voto) Con el fin de garantizar la aplicabilidad de la Constitución, las normas deben ser interpretadas según el sentido propio de las palabras en relación con su contexto y atendiendo igualmente a su finalidad y función, por ello considero que en este caso no era necesario condicionar la interpretación de la norma en estudio, pues en mi criterio, tal disposición no está sujeta a las dos interpretaciones efectuadas en la sentencia, y los argumentos expuestos para solucionar el caso bajo la que se adujo como constitucional, sin más, eran suficientes para desechar la violación alegada.

SENTENCIA CONDICIONADA -Improcedencia por interpretación única (Salvamento parcial de voto) Referencia: expediente D-3098 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) de la Ley 549 de 1999.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA Con el respeto que me merece la decisión tomada por la mayoría de los integrantes de la Sala, debo manifestar que si bien comparto la determinación de declarar la exequibilidad de la primera parte demandada del inciso cuarto del artículo 17 de la Ley 549 de 1999, no la acojo en cuanto condicionó su interpretación, la que creo fue innecesaria.

Con el fin de garantizar la aplicabilidad de la Constitución, las normas deben ser interpretadas según el sentido propio de las palabras en relación con su contexto y atendiendo igualmente a su finalidad y función, por ello considero que en este caso no era necesario condicionar la interpretación de la norma en estudio, pues en mi criterio, tal disposición no está

sujeta a las dos interpretaciones efectuadas en la sentencia, y los argumentos expuestos para solucionar el caso bajo la que se adujo como constitucional, sin más, eran suficientes para desechar la violación alegada.

El inc. 4 del artículo 17 que nos ocupa, tiene como finalidad determinar como deben ser utilizados los tiempos laborados o cotizados en el sector público y el I.S.S., para efectos de financiar las pensiones de los servidores de las Entidades Territoriales. Este es un asunto de connotaciones diferentes al relacionado con el de la liquidación de la pensión de cada aportante, y por lo tanto, al estar por fuera del contenido de la norma, no podía ser tomado como base para extraer de él una interpretación violatoria de la Constitución.

El mismo inciso acusado se refiere además, al destino de los tiempos de cotización que no se incluyen para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluyen en el cálculo del bono pensional y de aquellos relativos a cuando no procede la expedición del bono pensional, temas que con absoluta independencia al de la liquidación de la pensión del aportante, se analizaron en la sentencia para concluir finalmente en su concordancia con las normas Constitucionales .

De suerte que, las consideraciones expuestas en la sentencia y relativas a la interpretación de la norma acorde con la Constitución, eran más que suficientes para declarar la exequibilidad de la norma acusada.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada [1] Sent. C-690/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero [2] Esta expresión fue declarada exequible en forma condicionada por la Corte Constitucional, en sentencia C-378/98, "en el entendido que la naturaleza pública que se reconoce al fondo común que se constituye con los aportes de los afiliados en el régimen de prima media con prestación definida, dado su carácter parafiscal , en ningún caso, debe ser entendida que los dineros que de él hacen parte pertenecen a la Nación"

[3] ibidem [4] Art. 10 ley 100 de 1993

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 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.