

C-428-09

PENSION DE INVALIDEZ-Requisitos para reconocimiento

El artículo 1º de la Ley 860 de 2003 establece los requisitos para acceder a la pensión de invalidez causada por enfermedad o accidente en términos de 50 semanas de cotización en los últimos tres años y un requisito de fidelidad al sistema que exige haber cotizado el 20% del tiempo transcurrido entre cuando cumplió los 20 años de edad y la fecha de la primera calificación de invalidez.

REQUISITO DE SEMANAS DE COTIZACION PARA PENSION DE INVALIDEZ-Reforma prima facie regresiva/ REQUISITO DE SEMANAS DE COTIZACION PARA PENSION DE INVALIDEZ-Efectos desvirtúan presunción de regresividad/REQUISITO DE SEMANAS DE COTIZACION PARA PENSION DE INVALIDEZ-Aumento en el número de semanas no vulnera principio de progresividad del derecho a la seguridad social

La Corte Constitucional no desconoce la libertad de configuración del Legislador, como titular de una significativa discreción en materia pensional. Sin embargo, como esta reforma debe considerarse, prima facie, regresiva en la protección de un derecho social ya que puede implicar una afectación a personas en estado de debilidad manifiesta (discapacitados), su control constitucional ha de ser aún más estricto, y el que las regulaciones acusadas sean menos favorables que aquellas que fueron subrogadas no implica su inconstitucionalidad automática, por cuanto la Constitución faculta al Legislador para realizar cambios normativos, siempre que exista una posible justificación de las disminuciones en la protección de derechos sociales, pues si bien debe existir la protección constitucional a la estabilidad de los regímenes pensionales, resulta inadmisibles aceptar la “petrificación constitucional” de los mismos. En relación con el requisito de cotizar 50 semanas en los últimos tres (3) años para tener derecho a la pensión de invalidez, este aspecto de la reforma no implica una regresión en materia de exigibilidad de la pensión de invalidez, pues si bien se aumentó el número de semanas mínimas de cotización exigidas de 26 a 50, de igual manera aumentó el plazo para hacer valer las semanas de uno a tres años anteriores a la estructuración de la invalidez, lo que implica que la medida, a pesar de hacer más gravoso el requisito de semanas mínimas de cotización, prima facie, en realidad está permitiendo a ciertos grupos poblacionales el acceso a una prestación que anteriormente les estaba vedada, siendo antes que regresiva, favorable a los intereses de muchos cotizantes, por lo que se concluye que el supuesto carácter inequívocamente regresivo de la medida no es cierto y que, por el contrario, se puede derivar de su aplicación una progresión en el acceso a la pensión de invalidez al reducirse la densidad requerida para que sea concedida.

REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE INVALIDEZ-Constituye una modificación a las condiciones para acceder a la pensión/ **REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE INVALIDEZ**-Efectos no desvirtúan presunción de regresividad/**REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE INVALIDEZ**-Constituye una medida regresiva en materia de seguridad social/**REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE INVALIDEZ**-Carácter regresivo

Con las modificaciones introducidas en los numerales 1º y 2º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, el Legislador agregó un requisito de acceso al beneficio pensional más gravoso para el cotizante, el requisito de fidelidad al sistema que no estaba prevista en la Ley 100 de 1993, y aparece, prima facie, como una medida regresiva en materia de seguridad social al hacer más riguroso el acceso a la pensión de invalidez, y no habiendo población beneficiada por la norma como en el requisito de las semanas mínimas de cotización, ni advirtiendo una conexión entre el fin previsto en la norma -la promoción de la cultura de la afiliación a la seguridad social y el control de los fraudes- con los efectos producidos por la misma, este requisito de fidelidad no logra desvirtuar la presunción de regresividad, a diferencia del caso respecto del cual la reforma mostró matices de progresividad a pesar del aumento en el número de semanas requeridas. Se concluye que a pesar de poder tener un fin constitucional legítimo, en tanto busca asegurar la estabilidad financiera del sistema pensional mediante la cultura de afiliación y disminución del fraude, la norma no es conducente para la realización de dichos fines al imponer una carga mayor a las personas a quienes no se les había exigido fidelidad -los afiliados de la tercera edad. En consecuencia, el costo social que apareja la modificación introducida por el requisito de fidelidad incluido en el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 es mayor que beneficio que reportaría para la colectividad.

PRINCIPIO IN DUBIO PRO LEGISLATORE-Aplicación

COSA JUZGADA-Inexistencia respecto del requisito de fidelidad del sistema para acceder a la pensión

Si bien mediante sentencia C-1094 de 2003 la Corte analizó una demanda formulada contra el artículo 12 de la Ley 797 de 2003 (pensión de sobrevivientes), en la que se cuestionaba, entre otras, que se consagraran exigencias diferentes para comprobar la fidelidad de la afiliación al sistema general de pensiones, dependiendo de la causa que ocasionara el fallecimiento del afiliado, y como lo impugnado en esa oportunidad fue “el trato diferente no justificado ni razonable que la ley dispensa a los miembros del grupo familiar de quien muere por enfermedad o por accidente, así como la extensión de los mencionados porcentajes diferentes a los casos de suicidio y homicidio”, considera la Sala que para el caso no se está en presencia de una cosa juzgada en relación con el requisito exigido de “fidelidad del

sistema”, ya que lo debatido en dicha oportunidad fue la desigualdad de consagrar diferente rango de fidelidad para reclamar la pensión de sobrevivientes por “enfermedad o accidente” y por “homicidio y suicidio”. De la misma manera, en sentencia C-1056 de 2003, la Corte analizó, entre otras, la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 797 de 2003, disposición que tenía un contenido normativo muy similar al del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, aquí demandado, pero en dicha ocasión se revisó solamente el aspecto procedimental en el trámite de la Ley 797 de 2003, encontrando la Corte que se omitieron pasos indispensables del proceso legislativo, por lo que se declaró inexecutable el artículo al no haberse debatido la norma de acuerdo con la normativa aplicable. Por las anteriores consideraciones no se puede hablar de cosa juzgada, por cuanto las declaraciones de inexecutable analizadas se limitan a aspectos específicamente invocados en cada una de las demandas de inconstitucionalidad, ninguno de los cuales se ataca en el actual proceso.

PENSION DE INVALIDEZ-Evolución normativa en relación con los requisitos para su obtención

PENSION DE INVALIDEZ POR ENFERMEDAD-Requisitos

PENSION DE INVALIDEZ POR ACCIDENTE-Requisitos

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES CONSTITUCIONALES-
Concepto/**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES CONSTITUCIONALES**-Alcance

El principio de progresividad en la cobertura de la Seguridad Social y la prohibición, prima facie, de adoptar medidas que constituyan un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales, consiste básicamente en que el Legislador no puede desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes, sin que existan razones suficientes y constitucionalmente válidas para hacerlo, y está consagrado tanto en la Constitución Política (artículo 48) como en otros cuerpos normativos internacionales a los que se halla vinculada Colombia, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas -intérprete autorizado del PIDESC- y el Pacto de San José de Costa Rica que enuncian compromisos frente a la progresividad de la legislación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Es así como esta Corporación ha señalado que el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida por el estándar logrado. En otras palabras, todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático, por contradecir, prima facie, el mandato de progresividad.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS SOCIALES-Prohibición de retrocesos no es absoluta/**PROHIBICION DE REGRESIVIDAD**-Alcance/**PROHIBICION DE REGRESIVIDAD**-Control judicial más severo

La prohibición de regresividad no es absoluta ni petrifica la legislación en materia de derechos sociales, con lo que se quiere significar que si bien un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, puede ser justificable a través, eso sí, de un control judicial más severo. La jurisprudencia ha determinado que para que pueda ser constitucional el cambio normativo regresivo, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese retroceso en el desarrollo de un derecho social. Así, cuando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes, (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que aparece.

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Aceptación internacional de la prohibición prima facie de retrocesos

PROHIBICION DE RETROCESOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-No es absoluta y constituye una prohibición prima facie

La Corte ha reiterado que la prohibición de los retrocesos en materia de derechos económicos sociales y culturales no es absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie, lo cual significa que un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable. Así en las leyes integrales o sectoriales de ajuste en el sistema de seguridad social pensional, a pesar de presumirse inconstitucionales, prima facie, pueden demostrarse necesarias, proporcionales, conducentes y aún convenientes desde una perspectiva global, descartándose con ello su inexequibilidad.

GARANTIA DE PROTECCION PROGRESIVA EN DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Enfasis en sujetos de especial protección constitucional

La Corte ha considerado que el juicio debe ser particularmente estricto cuando la medida regresiva afecte los derechos sociales de personas o grupos de personas especialmente protegidos por su condición de marginalidad o vulnerabilidad, señalando que si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional.

PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD DE DERECHOS SOCIALES Y DE NO REGRESIVIDAD DE NORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL-Aplicación no torna en inmodificables las regulaciones sobre regímenes pensionales

Con fundamento en el principio de progresividad de los derechos sociales y de no regresividad de las normas sobre seguridad social, no se puede concluir que las regulaciones sobre regímenes pensionales sean absolutamente inmodificables, pues, excepcionalmente, cuando exigentes circunstancias lo ameriten y se encuentre plenamente justificado, procede la revisión legislativa o constitucional de las normas pensionales en defensa del interés general, de la concreción de otros principios como la ampliación progresiva de la cobertura social o de la realización de políticas sociales y económicas para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y asegurar el bienestar de futuras generaciones.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL-Operancia/**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL**-Elementos/**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL**-Aplicación no impide transformaciones legislativas justificadas

El principio de favorabilidad en materia laboral previsto por el artículo 53 superior opera en caso de duda, tanto en la aplicación como en la interpretación de las fuentes formales del derecho, y se refiere a la condición más favorable o más beneficiosa en el ámbito laboral y al no menoscabo por la ley de los derechos de los trabajadores, que reconoce que las nuevas normas de carácter laboral o pensional no puede disminuir las condiciones favorables consolidadas previamente para los trabajadores, de modo que las más beneficiosas para el trabajador deben ser reconocidas y respetadas por las leyes posteriores. Al igual que frente al principio de progresividad, la Corte ha explicado que el principio de favorabilidad en materia laboral no impide, per se, la modificación de la normatividad existente, incluso si la nueva regulación resulta menos favorable al trabajador, ya que este principio tiene el sentido de asegurar el deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda y de coexistencia de varias disposiciones,

la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que le sea más favorable (in dubio pro operario), pero no necesariamente impedir las transformaciones legislativas cuando estén justificadas a luz de los criterios constitucionales que limitan el margen del Legislador.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENSIONAL-Debe respetar principios y derechos constitucionales

La Corte ha reconocido el amplio margen de configuración que tiene el Legislador para regular lo concerniente al sistema de seguridad social, de acuerdo con los artículos 48 y 365 de la Constitución, sin limitar su desarrollo a una estructura única, por lo que el Legislador puede diseñar el sistema de seguridad social a través de distintos modelos, siempre que se respeten los principios constitucionales que lo rigen y los derechos constitucionales

PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Constituyen límites a la actividad del Estado

DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS LEGITIMAS-Distinción/**DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS LEGITIMAS EN MATERIA PENSIONAL**-Protección en tránsito legislativo/**EXPECTATIVAS Y CONFIANZA LEGITIMA**-Respeto en tránsito legislativo

Esta Corporación se ha pronunciado de manera general sobre el significado y el alcance de la protección constitucional a los derechos adquiridos y sobre las diferencias con la protección que reciben las expectativas legítimas, y ha estimado que los derechos adquiridos presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento, en tanto que en las expectativas, tales presupuestos no se han consolidado conforme a la ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico. También ha sostenido que el legislador no está obligado a mantener en el tiempo las expectativas por la prevalencia de su potestad configurativa, y que cualquier tránsito legislativo debe consultar parámetros de justicia y equidad, por lo que las expectativas legítimas de quienes aspiran a pensionarse bajo un régimen determinado, deben ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador y no pueden ser modificadas de una manera arbitraria por parte del Legislador en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos.

REGIMEN DE TRANSICION Y PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD/REGIMEN DE TRANSICION-

Constituye la salvaguarda de las expectativas legítimas/**REGIMEN DE TRANSICION-Propósitos/REGIMEN DE TRANSICION EN PENSIONES**-Aplicación asegura protección de expectativas pensionales legítimas

Con el fin de garantizar la progresividad de los derechos sociales, se consagran regímenes de transición, que le permiten al legislador ir más allá de la protección de los derechos adquiridos de las personas, para salvaguardar incluso las expectativas de quienes están próximos por edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas a adquirir el derecho a la pensión de vejez. Así, los regímenes de transición, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas.

REQUISITOS PARA LA PENSION DE INVALIDEZ-Jurisprudencia de tutela respecto de la modificación de requisitos e inaplicación en casos concretos de los fijados en la Ley 860 de 2003