

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-623 de  
2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Si la Seguridad Social cumple con los postulados básicos de una actividad de servicio público, si la Seguridad Social tiene el carácter de servicio público esencial y el alcance de la seguridad social como derecho económico y como derecho prestacional programático, sobre los principios y las reglas a las cuales debe sujetarse la libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Rodrigo Escobar Gil**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., 2020**

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>2</b>
<b>RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-182 DE 1998 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. NORMAS DEMANDADAS</b> .....	<b>3</b>
<b>3. PROBLEMA JURÍDICO</b> .....	<b>13</b>
<b>4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>13</b>
<b>5. DECISIÓN</b> .....	<b>200</b>
<b>6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES</b> .....	<b>211</b>

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-623 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Si la Seguridad Social cumple con los postulados básicos de una actividad de servicio público, si la Seguridad Social tiene el carácter de servicio público esencial y el alcance de la seguridad social como derecho económico y como derecho prestacional programático, sobre los principios y las reglas a las cuales debe sujetarse la libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social*

**Magistrados Ponentes**

**Dr. Rodrigo Escobar Gil**

### **1. Introducción**

El ciudadano Oscar Giraldo Jiménez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial de los artículos 2º y 3º de la Ley 797 de 2003, “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”.

### **2. Normas demandadas**

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

*“LEY 797 DE 2003*

*(Enero 29)*

*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.*

*El Congreso de Colombia,*

**DECRETA:**

*(...)*

**Artículo 3°. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así:**

**Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:**

**1. En forma obligatoria:** *Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.*

*También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se regirán por todas las disposiciones contenidas en esta ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente ley.*

**Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta ley, los Servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al régimen de prima media con prestación definida deberán permanecer en dicho régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso.**

➤ **Antecedentes y trámite de la acción constitucional**

**Argumentos de la demanda**

En opinión del demandante, el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, consagra factores discriminatorios que rompen con la igualdad ordenada por la Carta Política. Así mismo, expresa que el cambio normativo es injusto, arbitrario e irracional y que, por lo mismo, no consulta la voluntad del pueblo, ni tampoco de la clase trabajadora. En este sentido, el accionante sostiene que:

*“(…) La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre la manifestación de voluntad libre y espontánea de cada uno de los trabajadores de vincularse en forma indiscriminada a cualquiera de los dos regímenes pensionales existentes sin tener en cuenta como única razón la necesidad del Estado de sostener vía afiliaciones forzosas a los servidores del Estado que ingresan a laborar, ello, no puede desde ningún punto de vista entenderse como una razón suficiente para obligar a las personas a afiliarse a un determinado fondo o hacer parte de un determinado régimen pensional”.*

Bajo este contexto, el demandante considera que las disposiciones acusadas desconocen tanto la libertad de elección de los trabajadores públicos, como el derecho a la igualdad entre dichos servidores y los trabajadores particulares.

En relación con la libertad de elección, sostiene que al crear el ordenamiento jurídico distintos regímenes pensionales, bajo diversas reglas y en un ambiente libre y propicio para la competencia, no resulta constitucionalmente válido coartar la autonomía de los empleados públicos de elegir aquél régimen que le represente mejores opciones, a partir del análisis particular de las condiciones, expectativas y beneficios que se esperan lograr en cada caso. En sus propias palabras, se afirma que:

*“Como se observa, la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar las diferencias profundas existentes entre los dos regímenes, así como en demostrar y defender la necesidad de dar libertad a los empleados para que sean ellos quienes elijan el régimen que mejores opciones les reporten en forma individual y dada las condiciones particulares de cada caso concreto, pues mal haría imponiendo como hoy se hace a través de la reforma al artículo 15 de la Ley 100 de 1993, una única opción para las personas que se incorporan al servicio del sector público, a quienes se les cercena de forma absoluta y sin razón de peso suficiente el derecho a elegir libre y voluntariamente el régimen”<sup>1</sup>.*

Conforme a esta argumentación, el accionante invoca la existencia de un trato discriminatorio entre los empleados públicos y los del sector privado, pues considera que el tratamiento disímil entre ellos debe basarse en otras causales distintas al hecho de que la persona haga parte de un sector u otro. Precisamente, en la argumentación realizada en el texto de la demanda, se manifiesta que:

*“(...) Defender la posibilidad de elegir libremente el régimen para todos los servidores o trabajadores, independientemente de a cuál sector se vinculan por vez primera es cuestión de trato igual, de defender la igualdad de derechos entre los empleados del sector público y los empleados del sector privado. El trato diferente o discriminatorio no puede obedecer, ni plantear como razón la simple vinculación al sector oficial o público, deben existir causales diferentes y razonables que justifiquen la discriminación, entre tanto deberá entenderse que procurar un trato justo no es incurrir, para este caso en particular en el denominado igualitarismo, es simple y llanamente, acudir a los principios elementales de igualdad, no puede pensarse que el sistema de prima media con prestación definida se vaya a sostener con la afiliación obligada de los servidores públicos a quienes sin elementos de juicio y sin razones justas se les proporcione un trato desigual y discriminatorio poniéndoles en situación desventajosa (...)”.*

### ***Intervención de la Universidad del Rosario.***

---

<sup>1</sup> Subrayado por fuera del texto original.

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino dentro del proceso de la referencia, con el objeto de solicitar a esta Corporación declarar *inexequible* el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, con fundamento en los siguientes argumentos:

A juicio del interviniente, la libre elección como derecho de los servidores públicos de vincularse a cualquiera de los regímenes pensionales previstos en la ley, es una expresión concreta del Estado Social de Derecho, cuyo propósito es otorgar las herramientas necesarias para lograr que cada persona adquiera un estado de garantía en relación con el riesgo latente de la vejez. Por ello, el legislador puede establecer la obligatoriedad de afiliación al sistema general de pensiones, pero no la obligatoriedad en la escogencia de alguno de los dos regímenes. En este contexto, la norma resulta discriminatoria en relación con los servidores públicos, teniendo en cuenta que a los demás trabajadores, sí les permite optar por el régimen que más les convenga.

Con fundamento en lo anterior, concluye que: *“(…) independientemente del régimen que en la práctica resulte más benéfico para el trabajador, la ley es discriminatoria porque bien podría haber optado por el otro régimen como obligatorio para los servidores públicos en cargos de carrera administrativa y, de la misma forma, habría sido discriminatoria. Es decir, que no interesa por cuál de los regímenes optó el legislador, pues en cualquier caso, al hacer obligatorio un régimen, está discriminando a un sector de la población laboral”.*

#### ***Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.***

El señor **Ernesto Pinilla Campos**, actuando en representación del Decano de la Universidad Nacional de Colombia, intervino en el proceso de la referencia, con el fin de solicitar la declaratoria de *inexequibilidad* del artículo 3° de la Ley 797 de 2003, argumentado que:

En su opinión, no se visualiza que exista una justificación objetiva y razonable para restringir a un grupo específico de servidores públicos de las mismas posibilidades legales de las cuales gozan todos los otros trabajadores, ya que la ley obliga únicamente a quienes estén en carrera administrativa a permanecer durante tres (3) años en el régimen de prima media con prestación definida a partir de la vigencia de la Ley 797 de 2003, al igual que sucede con quienes ingresen por primera vez a la administración en cargos de dicha naturaleza.

A su juicio, *“(…) resulta palpable que, en el caso en estudio, se restringe, limita o acorta el ejercicio de un derecho a unas personas, de manera arbitraria e injustificada, por el sólo hecho de tener una cierta calidad como servidores públicos, violándose así la disposición 13 de la Carta Política en relación con el principio mínimo fundamental consagrado en el artículo 53 de ‘igualdad de oportunidades para todos los trabajadores’, ya que la gran mayoría de ellos tendría derecho a optar por algunas de las diferentes opciones y prerrogativas que*

*más les convenga de acuerdo con la Ley 100 de 1993, mientras que para otros desaparecía el derecho a escoger libremente la opción, que para sus particulares circunstancias, pudiere resultarles más beneficiosa”.*

Finalmente, el interviniente afirma que la norma acusada desconoce el principio de solidaridad. En su parecer, dicha solidaridad como mandato constitucional resulta manifiestamente contrario al beneficio de muchos con cargo a unos pocos. Esto sucede, en el presente caso, al imponer a un escaso número de trabajadores del Estado el deber de corregir los efectos fiscales negativos del Seguro Social, mientras el resto puede continuar optando libremente por el sistema pensional que - según sus propias circunstancias - más les convenga. Desde esta perspectiva, la eficacia del principio de solidaridad se sujeta al ejercicio razonable de la discrecionalidad legislativa, lo cual impone la exigencia de someter a todos los servidores públicos del Estado a contribuir para salvaguardar la estabilidad financiera del Seguro Social y no crear para unos pocos esa responsabilidad.

### ***Intervención del Ministerio de Protección Social.***

El señor **Jorge Ernesto Angarita Rodríguez**, en calidad de representante de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de Protección Social, solicita se declare *exequible* la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, manifiesta que el sistema de seguridad social es de amplia creación legal, motivo por el cual corresponde al legislador determinar cuáles son las condiciones y reglas que deben regir dicho sistema, estando tan sólo limitado por los preceptos constitucionales, los derechos fundamentales y los derechos adquiridos. De suerte que, como el régimen de traslado constituye por su propia esencia una mera expectativa, éste puede ser plenamente modificado en cualquier momento.

En cuanto a la seguridad social como derecho constitucional, el interviniente sostiene que esta Corporación le ha reconocido reiteradamente un carácter prestacional y que, en dicha medida, sólo excepcionalmente se le ha otorgado un alcance fundamental en atención a su conexidad con alguno de los derechos que detentan esa naturaleza. En estos términos, la disposición acusada al establecer una regla de inamovilidad y, a su vez, al prever la afiliación obligatoria al régimen de prima media con prestación definida, no tiene la entidad suficiente para comprometer a la seguridad social como derecho fundamental por conexidad, primordialmente por cuanto su contenido restrictivo es estrictamente temporal.

En segundo lugar, sostiene que el sistema de seguridad social descansa en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y primacía del interés general, *“principios que no podrán cumplirse si, como lo pretende el actor, se omite considerar la sostenibilidad financiera del mismo”*. Desde esta perspectiva, la

limitación temporal a los traslados entre regímenes y la permanencia obligatoria de algunos trabajadores en el régimen de prima media con prestación definida, permiten a partir del cálculo actuarial que le da viabilidad al sistema, lograr la financiación de algunas pensiones que en un corto plazo se convertirán en el derecho adquirido de ciertas personas. De tal modo, el interviniente finaliza señalando que:

*“[la disposición acusada] obedece a una necesidad técnica y actuarial, pues el cálculo actuarial que genera el monto de la tasa de cotización que le da viabilidad financiera al sistema, requiere el ajuste de las variables que lo componen, para obtener un mismo resultado cuando algunas de estas variables sufren una variación sustancial. Una de las opciones que existen para ajustar este cálculo, está dada por el aumento del período mínimo de permanencia o período de carencia, aspecto éste que, además, estimula la fidelidad al sistema, propósito necesario y que deriva de la exigencia constitucional de consagrar la seguridad social como un derecho y como una obligación para la generalidad de las personas.*

*No sobra mencionar, en este punto, que es el sustento actuarial es el que permite que sea posible asumir los riesgos que se encuentran involucrados en el sistema y que, de no cumplirse los requisitos en la citada formulación o de no ajustarse ésta a las circunstancias económicas del país, dado que éstas son cambiantes, simplemente no podrían reconocerse las pensiones a ninguno de los afiliados, puesto que, frente a recursos limitados, es preciso distribuirlos de modo que cubran al mayor número posible de personas.*

*Así las cosas, el período de carencia, permite, en general, una menor tasa de cotización o restringe la urgencia de su incremento, al compensar esta necesidad por el mayor tiempo que la persona permanecerá afiliada a un régimen, sin generar los desgastes administrativos derivados de un traslado frecuente y permitiendo una mayor utilidad financiera de las inversiones que, en este supuesto, pueden realizarse a largo plazo, aspecto éste que también forma parte del soporte actuarial ya comentado, pues éste presume una rentabilidad del portafolio conformado por la mutualidad o fondo común que financia las pensiones (...).”*

### ***Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.***

La señora **Sandra María del Castillo Abella**, actuando en condición de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso de la referencia, con el fin de solicitar la declaratoria de *exequibilidad* de la norma demandada por considerar inválidos los argumentos del actor.

El análisis del interviniente empieza por destacar la importancia del concepto *eficiencia* en el sistema pensional. El cual, en su criterio, se encuentra íntimamente ligado al concepto de sostenibilidad financiera, del que depende el pago oportuno de los derechos y beneficios pensionales.



Así las cosas, la Ley 797 de 2003 fue expedida con el objetivo de darle viabilidad financiera al sistema de pensiones en un largo plazo. Para ello, entre otras, era necesario adoptar la medida prevista en la norma demandada, con el propósito de disminuir los *subsídios implícitos* que otorga el fisco nacional al régimen de prima media y, por ende, lograr que las pensiones que se reconozcan a partir del año 2008, se capitalicen a sí mismas con el monto de sus aportes, períodos de carencia, de fidelidad, etc.

En apoyo de lo anterior, manifiesta que: “(...) *La finalidad de la norma consiste entonces en mantener unos beneficios, por lo que las disposiciones tienden a que se mantenga la viabilidad financiera del régimen de prima media con prestación definida. Por ello, la norma acusada buscó un cierto grupo de afiliados estable que asegurara los recursos, por ésta razón se escogieron los funcionarios de carrera administrativa, que son los que tienen mayor estabilidad en el sector público (...)*”

En relación con los cargos formulados por el demandante, el representante del Ministerio desarrolla una exposición completa sobre la adecuación de la norma demanda al test de igualdad. Así, en torno al cumplimiento del *objetivo*, señala que se persigue alimentar el fondo común del régimen de prima media, evitando el desgaste de los recursos públicos del Estado y de las reservas del I.S.S., permitiendo el autofinanciamiento de pensiones a partir del año 2008. La *validez* de dicho objetivo, se encuentra estrechamente vinculada al logro del principio de universalidad, en cuanto permite ampliar la cobertura de protección de los riesgos propios de la seguridad social en vejez. Por último, su *proporcionalidad* es indiscutible dada la ausencia de una medida menos onerosa para lograr el objetivo perseguido y, adicionalmente, reconociendo que los sujetos afectados por dicha medida, en razón de su estabilidad laboral resultan idóneos y eficaces para contribuir al sostenimiento de la viabilidad financiera del régimen de prima media, en aras de salvaguardar el principio de solidaridad pensional. Además, no resulta vulnerado el derecho a libertad de elección de los servidores públicos vinculados mediante carrera, en la medida en que se trata de una restricción eminentemente temporal, cuya eficacia fluye indirectamente en beneficio de toda la población.

### ***Intervención del Instituto de Seguros Sociales.***

El señor **Carlos Libardo Bernal Pulido**, actuando en nombre y representación del Instituto de Seguros Sociales, intervino en el proceso de la referencia, con el fin de solicitar la declaratoria de *exequibilidad* de la norma demandada.

En primer lugar, reitera que le corresponde al Congreso de la República en ejercicio de su órbita de autonomía desarrollar los términos bajo los cuales debe prestarse el servicio de seguridad social. Sin que, en ninguna parte, el texto constitucional le imponga el seguimiento de un determinado modelo.

En segundo término, sostiene que no existe evidencia alguna que permita argumentar la existencia de un trato desigual. En su opinión, la incertidumbre en relación con las bondades y desventajas de ambos regímenes hacen inoperante la acusación del demandante. Por el contrario, manifiesta que permitir el desequilibrio financiero del Seguro Social y, por ende, del régimen del prima media con prestación definida, podría conducir a la privatización del servicio de la seguridad social junto con sus inminentes riesgos. Precisamente, manifiesta que: *“la privatización total de la prestación del servicio de seguridad social en pensiones no es aconsejable y genera riesgos relacionados con el funcionamiento y solidez de las entidades que administran los recursos de las pensiones”*.

Por último, en torno al cumplimiento de las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, el representante del Seguro Social sostiene que el legislador se encuentra habilitado para restringir la libre escogencia de los regímenes pensionales, en cuanto su pleno ejercicio pueda comprometer la eficiencia o la universalidad del sistema de seguridad social, o cuando el principio de solidaridad cobra mayor efectividad o cuando se trate de asegurar la garantía constitucional del pago oportuno de las pensiones y sus reajuste. Dichos propósitos se cumplen con la disposición acusada, en la medida en que responde a un problema estructural que afecta la sostenibilidad financiera del Estado y de las reservas del I.S.S.

***Intervención de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías -ASOFONDOS DE COLOMBIA-***

El señor **Rodrigo Galarza Naranjo**, en su condición de representante judicial de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías -ASOFONDOS DE COLOMBIA-, intervino dentro del proceso de la referencia, con el fin de *coadyuvar parcialmente* la demanda, esgrimiendo los siguientes argumentos:

Explica inicialmente el interviniente el origen conceptual del régimen de prima media. A este respecto, señala que dicho sistema pensional descansa en el principio financiero de reparto simple - o, *“pay as you go”* -, en virtud del cual los trabajadores activos que cotizan al sistema sostienen a los empleados inactivos que producen pasivos pensionales en razón de la vejez, invalidez o muerte. Sin embargo, aclara que la ausencia de un verdadero estudio y cálculo actuarial, sumado a los bruscos cambios demográficos, produjo una insuficiencia financiera en el sistema que desde el año de 1993 (Ley 100) se intenta solventar y corregir.

En consecuencia, en su opinión, la finalidad de la Ley 797 de 2003, en su conjunto, *“es legítima y razonable, toda vez que se dirige inequívocamente a asegurar la viabilidad financiera del sistema general de pensiones, y*

*particularmente, el régimen de prima media con prestación definida administrado, principalmente, por el Instituto de Seguros Sociales”.*

Sin embargo, obligar a un segmento de la fuerza laboral a afiliarse o a permanecer afiliado al ISS, resulta contrario al Texto Constitucional. En efecto, se discrimina al individuo por razón de la clase o calidad del empleo que desempeña (empleado público vinculado en un cargo de carrera administrativa) y, adicionalmente, dentro del mismo segmento de trabajadores, se otorga un trato desigual carente de justificación al permitir que quienes ingresen nuevamente (es decir, no por primera vez) puedan elegir libremente entre los dos regímenes pensionales previstos en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el interviniente señala que carece de toda validez que se vulnere el derecho a la igualdad por medio de las mencionadas discriminaciones, por cuanto *“no tienen un carácter positivo o afirmativo, toda vez que no resulta legítimo en un régimen democrático imponer cargas que impidan materialmente a los individuos expresar y ejercer efectivamente sus más íntimas convicciones filosóficas en materia económica, más aun cuando los efectos del trato desigual se proyectan sobre el conjunto de la familia. (...) De la misma manera, se vulnera el principio de libertad, cuyo resultado es mas grosero e inexcusable, como quiera que cercenar el derecho a elegir el régimen pensional, constituye la implantación de un sistema totalitario para un segmento de trabajadores, imponiéndosele sobre sus convicciones filosóficas, económicas y ocupacionales, algo totalmente ilegítimo en una democracia liberal”*

Con el propósito de ejemplarizar la vulneración del principio de libertad y, por ende, de la filosofía misma del régimen democrático, afirma que: *“(…) la disposición censurada sería tanto como imponer a los servidores del Estado la obligación de manejar sus ahorros en un banco público porque el mismo es del Estado y éste requiere sostenerlo, o que para fortalecer una empresa de telecomunicaciones se les obligara a cursar todas sus llamadas a través de aquella, o que para apoyar la viabilidad de una empresa pública de transporte únicamente aquellos pudieran viajar por la empresa aérea del sector público. Eso, claramente, es ilegítimo, antidemocrático y ajeno al interés tanto general como individual”.*

Adicionalmente, sostiene que la norma jamás resulta proporcional, si se tiene en cuenta que la finalidad de la misma es transmutar un recurso parafiscal en un impuesto. Y, ello ocurre, toda vez que mediante la obligación de vincularse al ISS o permanecer vinculado al mismo, los sujetos concernidos por el sólo hecho de tener una determinada calidad, se les grava su salario con una tasa destinada al pago de las pensiones de las personas que estuvieron o están afiliadas al Instituto de Seguros Sociales.

Por último, el interviniente manifiesta que la jurisprudencia constitucional ha admitido eventualmente las afiliaciones obligatorias en materia laboral, como sucedió en el caso de la administración de las cesantías de algunos funcionarios

públicos a través del Fondo Nacional del Ahorro, pero no sólo bajo la condición de procurar un beneficio para la comunidad en términos del principio de solidaridad, sino también en la medida en que el afiliado adquiera por virtud de dicha restricción claros beneficios económicos (Sentencia C-625 de 1998). En este caso, manifiesta el interviniente, *“resulta por demás evidente que el régimen de prima media con prestación definida administrado por el ISS luego de la reforma contenida en la Ley 797 de 2003 no resulta más ventajoso financieramente que el régimen de ahorro individual, pues, ésta última ley aumentó drásticamente el número de semanas y redujo en igual medida el monto de las pensiones de los afiliados al primero”*.

### **Concepto del PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.**

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, o su exequibilidad condicionada, con base en las siguientes consideraciones:

En torno al cargo por violación del principio de igualdad, el agente del Ministerio Público solicita a esta Corporación declararse *inhibida*, pues es claro que no existe en la demanda un patrón de comparación que permita descubrir la existencia de un trato desigual por el sólo hecho de impedir a los funcionarios públicos reseñados en la disposición acusada, trasladarse entre los dos regímenes pensionales creados por el legislador. En su opinión, *“en el caso en estudio, era necesario que el actor refiriese, a partir de los dos regímenes de pensiones: el de prima media con prestación definida -artículo 31 de la Ley 100 de 1993- y el de ahorro individual con solidaridad - artículo 59 de la ley 100 de 1993 - cómo la imposición normativa de permanecer por tres años a partir de la promulgación de la norma en el primero de los citados regímenes, afecta a los servidores públicos de carrera que ya se encontraban vinculados a dicho régimen por ser menos beneficioso que el régimen de ahorro individual”*.

Igualmente, se manifiesta que la necesidad de fortalecer a las entidades públicas que amparan el régimen pensional, es una exigencia constitucional indiscutible, pero, en virtud de la regulación legal que permite concurrir a particulares y entidades públicas en la prestación del servicio de seguridad social, es claro que tal fortalecimiento debe darse como consecuencia de las políticas de competitividad y no del uso de instrumentos legales carentes de elementos justificadores, porque ello puede interpretarse como un abuso de la posición dominante del Estado que desconocería los postulados de la libre competencia previstos en el artículo 333 de la Constitución.

En su opinión: *“Al privarse al trabajador que ingresa por primera vez al sector público en cargos de carrera de su posibilidad de escoger el régimen pensional que considere más beneficioso, así sea de manera transitoria, se le discrimina frente al trabajador privado, pues siendo como es la afiliación al régimen de seguridad social en pensiones de carácter obligatorio para todos los trabajadores y*

*empleadores, no encuentra el Ministerio Público elementos de razón suficiente para que con ocasión de la relación laboral se hagan imposiciones en materia de afiliación y sujeción a un régimen basados únicamente en el carácter que ostenta el empleador, máxime cuando los beneficios derivados del sistema de pensiones son recibidos por el trabajador”.*

En este orden de ideas, el agente del Ministerio Público solicita la declaratoria de inexecutable de la norma, o en todo caso, de su executable en forma condicionada, en el sentido de excluir de la aplicación de la norma a quienes se vinculen por primera vez al sector público en cargos de carrera, si previamente se encontraban afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad.

### **3. Problema Jurídico**

Corresponde a esta Corporación establecer si se desconoce o no el derecho constitucional a la igualdad, cuando se establece en la disposición acusada que dentro de los tres (3) años siguientes a partir de la vigencia de la Ley 797 de 2003, los servidores públicos en carrera administrativa, afiliados para efectos pensionales al régimen de prima media con prestación definida, tienen la obligación de permanecer en el citado régimen mientras conserven dicha calidad.

De igual manera, es indispensable determinar si se desconoce o no el citado derecho constitucional, en la medida en que la norma demandada dispone la afiliación obligatoria al régimen de prima media con prestación definida, para quienes ingresen por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa.

### **4. Consideraciones de la Corte Constitucional**

Esta Corporación considera que no le asiste razón al demandante, por las siguientes consideraciones:

En cuanto al derecho a la igualdad, en la medida en que las limitaciones establecidas en la norma acusada, resultan razonables y proporcionales, a partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna. En efecto, según se demostrará, el objetivo perseguido por la disposición demandada consiste en capitalizar el fondo común del régimen solidario de prima media con prestación definida, con la finalidad de evitar el deterioro de los recursos públicos y, a su vez, lograr que en los años venideros el sistema de seguridad social integral sea capaz de autofinanciarse.

Para cumplir con dicho propósito, la norma acusada estableció, por una parte,

un *período de carencia o período mínimo de permanencia*, conforme al cual durante un preciso espacio de tiempo por expresa disposición legal, los afiliados o cotizantes a un determinado régimen pensional, no pueden hacer uso del derecho de traslado. En este caso, la permanencia obligatoria se estableció por el término de tres años en el régimen solidario de prima media con prestación definida, para los servidores públicos en cargos de carrera administrativa que se encuentren afiliados a dicho régimen al momento de entrar en vigencia la Ley 797 de 2003. Y, por la otra, dispuso la obligación de afiliarse forzosamente al mismo régimen y por idéntico espacio de tiempo, frente a las personas que ingresen por primera vez al sector público en cargos de carrera.

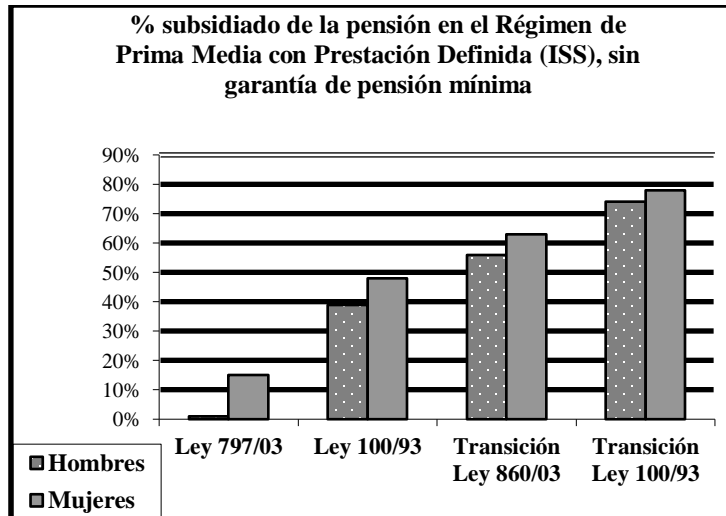
A juicio de esta Corporación, en principio, las citadas limitantes no vulneran el derecho a la igualdad en torno a la libre elección que tanto los particulares como el resto de servidores públicos del Estado tienen en relación con el régimen pensional de su preferencia, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Para esta Corporación, el derecho a la libre elección entre los distintos regímenes pensionales previstos en la ley, no constituye un derecho absoluto, por el contrario, admite el señalamiento de algunas excepciones que, por su misma esencia, pueden conducir al establecimiento de una diversidad de trato entre sujetos puestos aparentemente en igualdad de condiciones, tales como, el señalamiento de límites especiales para los servidores públicos en relación con la generalidad de los trabajadores. Ahora bien, la Corte ha sostenido que dicha diversidad de trato no puede considerarse *per se* contraria al Texto Superior, pues es indispensable demostrar la irrazonabilidad del tratamiento diferente y, más concretamente, la falta de adecuación, necesidad y proporcionalidad de la medida en el logro de un fin constitucionalmente admisible, el cual como se demostrará, en este caso, consiste en la necesidad de preservar los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia en la prestación del servicio público de la seguridad social.

Inicialmente es pertinente recordar que el propósito de la Ley 797 de 2003, es mejorar la caótica situación económica en la cual se encuentra el régimen solidario de prima media con prestación definida. En efecto, el *cálculo actuarial* de las sumas que se requieren por parte del Seguro Social para cumplir con sus obligaciones constitucionales de pagar oportunamente y de reajustar periódicamente las pensiones legales (C.P. art. 53), demuestran una insuficiencia material de las reservas de capital, que impiden garantizar en un futuro el estricto cumplimiento de dichas obligaciones a sus pensionados. De suerte que, la necesidad de adoptar medidas con el propósito de aliviar las cargas del sistema pensional, sin aumentar la crisis fiscal mediante subsidios implícitos resultantes del endeudamiento público y/o de la reducción de otros gastos importantes del Estado, entre ellos, algunos con incidencia directa en beneficio de la comunidad, eran inaplazables.

Los estudios económicos demostraban que de continuar aplicándose la Ley 100

de 1993, sin realizar los ajustes fiscales del caso, el Estado tendría que subsidiar con sus propios recursos el 39% de las pensiones de los hombres y el 48% de las mujeres. En la actualidad, con la reforma de la Ley 797 de 2003, a partir de la adopción de medidas sobre las variables que componen el *cálculo actuarial*, y modificando en menor medida los beneficios pensionales y la composición del presupuesto, el porcentaje que debe subsidiar el Estado se redujo drásticamente en un 1% en caso de los hombres y en un 15% en tratándose de mujeres. El presente gráfico aportado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, refleja dicha realidad económica:



Bajo esta circunstancia, es evidente que el *objetivo* perseguido con el señalamiento de un período de carencia y, además, con el establecimiento de la afiliación obligatoria para algunos servidores públicos en el régimen solidario de prima media con prestación definida, consiste en capitalizar el fondo común de dicho régimen, con la finalidad de evitar el deterioro de los recursos públicos y, a su vez, lograr que en los años venideros el sistema sea capaz de autofinanciarse.

La *validez* de dicha herramienta legal se encuentra en la imperiosa necesidad de asegurar la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad social en materia pensional a todos los habitantes del territorio colombiano, como manifestación del principio de universalidad en la prestación de los servicios públicos. Además, la disposición acusada permite preservar el principio de eficiencia, en la medida en que salvaguarda la estabilidad financiera del régimen pensional de prima media con prestación definida.

Así mismo, el objetivo de la norma se *adecua* a un fin constitucional válido, al asegurar mediante la estabilidad temporal de un determinado monto de cotizaciones, los recursos necesarios para cumplir las obligaciones prestacionales con los actuales pensionados y con quienes lleguen a acreditar los requisitos legales para acceder a dichos beneficios. A juicio de esta

Corporación, en términos constitucionales, es perfectamente adecuado que el Estado encuentre fuentes de ingresos que le permitan capitalizar las reservas del fondo común del régimen de prima media, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo 53 del Texto Superior, a saber: *“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”*.

En idéntico sentido, esta Corporación al declarar exequible recientemente una disposición que establece un período de carencia diferencial entre el Seguro Social y las Administradoras de Riesgos Profesionales (A.R.P.), manifestó que:

*“(...) el término diferencial establecido en la norma impugnada tiene una finalidad específica: proteger al ente estatal, la cual resulta ser legítima a la luz de los postulados constitucionales. En efecto, el término mínimo de permanencia de dos años para el usuario le otorga mayores beneficios económicos al Estado, al contar con plazos mas largos a efectos de realizar inversiones en beneficio de la comunidad y ello le da una mejor estabilidad financiera que en últimas conlleva a una mejor prestación del servicio, con lo cual el interés público resulta garantizado. Ese interés público que se encuentra de por medio es relevante para el juez constitucional al momento de realizar la confrontación frente a los preceptos de la Carta Política puesto que la libertad de empresa y la libertad económica deben ceder al interés general (...)”<sup>2</sup>*

La *necesidad* de dicha medida, evaluada a partir de la inexistencia de otro mecanismo legal menos oneroso, se supera en cuanto se reconoce (véase, fundamento No. 13 de esta providencia), que la modificación o alteración de las variables que componen el *cálculo actuarial* para corregir las deficiencias del sistema pensional, tales como, la imposición de períodos de fidelidad o de carencia, o la variación en las tasas de cotización, en las semanas o en las edades, o en otras expectativas legítimas para acceder a los beneficios pensionales; resultan menos gravosas que modificar el contenido de dichos beneficios (por ejemplo, reducir el número de mesadas pensionales al año) y/o variar la composición del presupuesto, con las consecuencias que ello puede generar en términos de inversión social.

Adicionalmente, el establecimiento de períodos de carencia o la imposición de una afiliación obligatoria de carácter temporal, dentro de las distintas variables que componen el *cálculo actuarial*, son las que resultan menos onerosas. Por una parte, por cuanto no proyectan en el tiempo la expectativa de acceder a una pensión, como sucedería si se amplían las edades o las semanas de cotización, o si se establecieran períodos de fidelidad como exigencias adicionales a los requisitos tradicionales para obtener los beneficios pensionales. Y, por la otra, porque en términos económicos no implican una afectación del ingreso personal

---

<sup>2</sup> Sentencia C-516 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



disponible del cotizante o afiliado, como podría ocurrir si se aumentan las tasas de cotización.

Precisamente, en la ponencia para primer debate de la Ley 797 de 2003, se sostuvo al interior del Congreso de la República, que:

*“Para los autores el otro punto de fortalecimiento es el régimen de prima media incluido y que contempla que todos los servidores públicos que no estén en fondos especiales, obligatoriamente entran al Seguro Social y no a los fondos privados de pensiones. **Con este fortalecimiento no se necesita subir edades pensionales, ni semanas de cotización, ni aportes para pensiones**”<sup>3</sup>.*

Visto lo anterior, sin lugar a dudas, las medidas impuestas en la norma acusada son las que menor impacto producen sobre la economía y, principalmente, sobre los ingresos y expectativas de los cotizantes o afiliados.

Finalmente, el requisito de la *proporcionalidad en sí misma considerado*<sup>4</sup>, se acredita a través de la observancia de dos supuestos.

En primer lugar, en la medida en que la disposición demandada permite preservar el contenido constitucional del principio de solidaridad, al exigir el sacrificio temporal de una parte de la sociedad, a favor del cúmulo de personas y familias que indirectamente resultan beneficiadas con la conservación del sistema. Ahora bien, la escogencia de los servidores públicos en cargos de carrera administrativa frente al resto de la generalidad de los trabajadores, tiene como soporte la estabilidad laboral de los primeros, por virtud de la cual pueden contribuir efectivamente a la salvación del régimen de prima media con prestación definida y, por contera, preservar el pago oportuno y el reajuste periódico de los beneficios prestacionales, como obligaciones constitucionales intransferibles e innegociables del Estado (C.P. art. 53).

En segundo término, porque la limitación impuesta en la norma acusada, dada su naturaleza eminentemente temporal, no sacrifica el núcleo esencial ni de las libertades económicas de las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.), ni del derecho a la libre elección de los usuarios o afiliados.

Esta Corporación ha reconocido que no existe un sacrificio en el núcleo esencial de las libertades económicas, tales como, la libertad de empresa y la libre competencia, cuando a pesar de limitarse las reglas que gobiernan el acceso a una sana concurrencia u oposición, la medida que adopta el legislador (C.P. art.

---

<sup>3</sup> Subrayado por fuera del texto original. Véase: Gaceta del Congreso. Número 508 del viernes 15 de noviembre de 2002. Página 4.

<sup>4</sup> En relación con este presupuesto del juicio de igualdad, en la sentencia C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), la Corte sostuvo que: “ (...) [se trata de identificar] que el trato desigual no sacrifique valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”.

333 y 334), tiene como propósito salvaguardar la estabilidad de un principio o fin constitucional y, además, resulta proporcional y razonable<sup>5</sup>.

Según se vio, la razonabilidad de la limitación impuesta en la norma acusada, responde a la exigencia superior de preservar la estabilidad de un régimen pensional, en aras de asegurar el pago oportuno y al reajuste periódico de los beneficios pensionales, como derechos constitucionales obligatorios e irrenunciables (C.P. art. 53). Dicha limitación, como se ha expuesto, tiene como finalidad preservar el contenido constitucional de los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia, en la prestación del servicio público de la seguridad social en materia pensional (C.P. art. 48). Y, su proporcionalidad, se explica en cuanto la norma no está excluyendo a los particulares de la posibilidad de concurrir en la prestación del servicio público, sino que, por el contrario, tan sólo se circunscribe en señalar algunas limitantes con el propósito de hacer efectivo el mandato constitucional de intervención estatal en la economía y en los servicios públicos (C.P. art 334 y 365), en atención a la exigencia inaplazable de velar por la prevalencia del interés general<sup>6</sup>.

Sin embargo, la validez constitucional de dicha estrategia económica con innegables efectos jurídicos, en principio no puede conducir al señalamiento de términos desproporcionados, los cuales, aun cuando se ajusten a una finalidad o principio previsto en la Constitución, se exterioricen objetivamente idóneos para eliminar en su totalidad a la competencia y, por ende, permitan al Estado -de facto- reservarse la prestación de una determinada actividad económica o servicio público. En estos casos, la validez constitucional de una medida adoptada en dicho sentido, en virtud del ejercicio de la libertad de configuración normativa para diseñar el sistema de seguridad social (C.P. arts. 48 y 365), exige que el modelo monopólico de prestación de servicios públicos se adopte -necesariamente- a través del estricto cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 365 Superior, por virtud del cual se permite al Estado asegurarse legítimamente la prestación exclusiva y excluyente de una actividad económica libre, como lo es la seguridad social.

Al respecto, el citado artículo constitucional, determina que: *“(...) Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”*.

---

<sup>5</sup> Véase: Fundamentos 19 y 20 de esta providencia.

<sup>6</sup> Véase: Sentencia C-516 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

*A partir de lo expuesto, es claro que ni el derecho a la igualdad (en relación con los servidores públicos en cargos de carrera de administrativa), ni el núcleo esencial de las libertades económicas (en torno a las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad) resultan vulnerados con la disposición acusada, conforme a la cual, “Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta ley, los Servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al régimen de prima media con prestación definida deberán permanecer en dicho régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso”.*

No obstante, es preciso recordar que mediante Sentencias C-625 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-516 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte manifestó que el derecho a la libre elección de los usuarios, cotizantes o afiliados, resulta vulnerado en su núcleo esencial cuando se obliga, impone o exige la afiliación obligatoria a una entidad prestadora de la seguridad social o Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías, en aras de contribuir al logro de un principio o fin constitucional, sin que por ello se obtenga al menos un beneficio personal directo o mediato en quien debe soportar dicha carga.

Bajo estas consideraciones, ténganse en cuenta que la segunda parte de la norma sub-judice, conforme a la cual, *“Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso”*, presenta una duda seria en torno a su exequibilidad, a partir del precedente previamente reiterado y descrito por esta Corporación.

Sin embargo, en términos generales, como lo plantea el accionante, no puede considerarse que la norma desconoce el principio de igualdad y de proporcionalidad en las cargas públicas, por las siguientes razones:

En primer lugar, por cuanto el derecho a la libertad de elección de los usuarios en cuanto al régimen pensional de su preferencia, es un derecho de rango legal<sup>7</sup> y no de origen constitucional, el cual depende, en cada caso, del ejercicio de la libre configuración normativa del legislador. En este orden de ideas, bien puede el Congreso diseñar un sistema de seguridad social a través un modelo distinto al actualmente vigente, por ejemplo, exigiendo a todos los nuevos trabajadores públicos vinculados a carrera administrativa afiliarse al régimen solidario de prima media con prestación definida, sin que por ello pueda predicarse *per se* su inconstitucionalidad. A este respecto, es pertinente recordar que aun cuando la libertad configuración del legislador es amplia en materia de seguridad social

---

<sup>7</sup> Véase: numeral e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones del artículo 2° de la Ley 797 de 2003.

(véase, fundamento 9 de esta providencia), su ejercicio se encuentra sujeto a los principios, valores, fines y derechos previstos en la Constitución, principalmente, aquellos relacionados con la proporcionalidad de las cargas que deben asumir los ciudadanos (C.P. art 95) y la igualdad de trato que ellos merecen, cuando las circunstancias fácticas y jurídicas así lo ameriten (C.P. art. 13). Por ello, el legislador no podría ni establecer condiciones disímiles de afiliación a sujetos puestos en un plano de igualdad (v.gr. a los trabajadores públicos vinculados en cargos de carrera administrativa dentro la rama ejecutiva del sector central), o someter a los afiliados a cargas de solidaridad que desborden el equilibrio natural entre los ciudadanos (v.gr. obligando a un sector de la población cotizante a un traslado obligatorio, el cual puede resultar lesivo de los intereses del afiliado, a partir de las legítimas expectativas generadas en la adopción previa de un sistema pensional).

En segundo término, porque la limitación al derecho a la libre elección de quienes ingresen por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa, conducen a la obtención de un beneficio directo y mediato para ellos, pues además de contribuir al logro de los principios constitucionales de solidaridad, universalidad y eficiencia, pueden temporalmente conocer las ventajas y desventajas del régimen solidario de prima media con prestación definida y, además, acumular un capital pensional a partir del ingreso al mundo laboral. De manera que, si una vez vencido el período de permanencia obligatorio previsto en la ley, el afiliado decide trasladarse de régimen, tiene el conocimiento suficiente de las circunstancias que le faciliten avalar dicha decisión y un capital redimible -en un bono pensional o en una cuota parte- que le permita ir acumulando los recursos suficientes para obtener una pensión.

## 5. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional, resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar **EXEQUIBLE** las expresiones: *“Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta ley, los Servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al régimen de prima media con prestación definida deberán permanecer en dicho régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso”*, previstas en el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, por el cargo analizado.

## 6. Análisis y conclusiones

- Frente al tema en el cual se cuestiona si la Seguridad Social cumple con los postulados básicos de una actividad de servicio público, señaló la Corte Constitucional la seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, ya que está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, exigiendo el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, y además, siendo necesario e indispensable para preservar la vigencia de las garantías fundamentales en el Estado Social de Derecho.
- Sobre los casos en que la Seguridad Social tiene el carácter de servicio público esencial y el alcance de la seguridad social como derecho económico y como derecho prestacional programático señaló la Corte que la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema.
- Sobre los principios y las reglas a las cuales debe sujetarse la libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social, señaló la Corte que le ha reconocido al legislador un amplio margen de configuración para regular todo lo concerniente a la seguridad social y, en concreto, lo relacionado con sus prestaciones en salud, vejez, riesgos profesionales, etc. Dicha amplitud tiene su origen en los artículos 48 y 365 del Texto Superior, los cuales establecen una fórmula flexible para organizar y coordinar la prestación de dicho servicio, sin limitar su desarrollo a una estructura única o predispuesta. De suerte que, el legislador en virtud de la libertad de configuración puede diseñar el sistema de seguridad social a través de distintos modelos, y el hecho de optar en una reforma legal por un modelo distinto, no implica per se la existencia de una disposición inconstitucional. En este sentido, la Constitución Política establece unos principios y reglas generales, básicas y precisas a las cuales debe ceñirse el legislador para regular o limitar el alcance de dicho servicio público y derecho prestacional a la seguridad social, pero no impide su amplia intervención para configurar, coordinar y asegurar su prestación a través de las estructuras o sistemas que considere idóneos y eficaces. Se destacan dentro de ese catálogo de principios y reglas generales a los cuales debe someterse la libertad de configuración del legislador, entre otros, los siguientes: (i) el reconocimiento de la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional y, a su vez, (ii) como un servicio público obligatorio cuya

dirección, control y manejo se encuentra a cargo del Estado. Adicionalmente, (iii) se admite la posibilidad de autorizar su prestación bajo las reglas de la concurrencia entre entidades públicas y particulares; (iv) siempre y cuando se cumplan con las estrictas exigencias derivadas del contenido de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

- Frente al alcance del principio de universalidad en materia de Seguridad Social, informó la Corte que la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad social debe amparar a todas las personas residentes en Colombia, en cualquiera de las etapas de su vida, sin discriminación alguna por razones de sexo, edad, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, etc. El principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren. Este principio se manifiesta en dos subreglas, a saber: En primer lugar, el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos. En segundo término, la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia. El principio de eficiencia cuyo propósito consiste en obtener la mejor utilización económica de los recursos administrativos y financieros disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social. Este principio en materia pensional se manifiesta en el logro de la sostenibilidad financiera autónoma del sistema integral de seguridad social en pensiones, en aras de garantizar “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, en los términos previstos en el artículo 53 del Texto Superior
- Sobre el significado y alcance del Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida en materia pensional indicó la Corte que el régimen solidario de prima media con prestación definida, cuya característica esencial consiste en la realización aportes para la obtención de una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes, previamente definidas en la ley, a favor de sus afiliados o beneficiarios, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas, siempre que se cumplan con los requisitos legales, tales como: edad, número de semanas cotizadas y períodos de fidelidad. En todo caso, ante el incumplimiento de los citados requisitos, los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar una prestación indemnizatoria (también llamada: indemnización sustitutiva). En este régimen, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados, así como, los gastos de administración y la constitución de reservas para asegurar el pago de futuros acreedores pensionales.

- Respecto de las medidas legislativas sobre variables de cálculo actuarial en el sistema pensional del régimen solidario de prima media con prestación definida y del alcance respecto de las razones de conveniencia del control de constitucionalidad en materia de actividad y libertad económica advirtió la Corte que la adopción de medidas legislativas sobre las variables que componen el cálculo actuarial del sistema pensional en el régimen solidario de prima media con prestación definida, no pueden ser analizadas desde una posición aislada o descontextualizada del sistema al cual pertenecen, por cuanto se presume que corresponden a un juicio político, económico y financiero, razonable y proporcional, de las distintas hipótesis o constantes macroeconómicas que pueden afectar el futuro cumplimiento de obligaciones pensionales del Estado. Por ello esta Corporación al reconocer la diversidad de grados en el ejercicio del control de constitucionalidad de materias atinentes al ejercicio de actividades y libertades económicas, ha insistido que cuando una regulación se relacione con el ejercicio de la potestad de dirección e intervención del Estado en la economía, que no afecten derechos constitucionales fundamentales, el juez constitucional deberá respetar las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política y, por lo mismo, solamente le resulta viable decretar la inexecutable de una norma cuando ésta resulte inconstitucionalmente manifiesta.
  
- Respecto a que no es absoluta la libre competencia en materia de seguridad social indicó la Corte que ha venido señalando que su prestación se lleva a cabo a través de las reglas de un mercado sujeto a la libre competencia, por virtud del cual sus distintos prestadores, se encuentran en un plano de igualdad de condiciones (es decir, tanto aquellos que administran los recursos del fondo común a través del régimen solidario de prima media con prestación definida, como aquellos otros que administran los fondos de pensiones del sistema de ahorro individual con solidaridad). No obstante, esta Corporación igualmente ha establecido que el derecho a la libre competencia en dicho sector, no es absoluto, por cuanto tiene sus límites en los principios que rigen el servicio público de la seguridad social. En sus propias palabras, la Corte expresó que: “(...) los principios de libre competencia y libertad de empresa deben armonizarse con las especiales potestades de intervención que tiene el Estado y con los principios y reglas propios de los servicios públicos, en especial el de seguridad social”.