C-009-96

Sentencia No. C-009/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Ref.: Proceso No. D-968.

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 116 inciso 1o. (parcial) de la Ley 6a. de 1992 y 1o. (parcial) del Decreto 2108 de 1992.

Actor:

Nelson González Guete

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobado por Acta No. (1) de 1996.

Santa Fe de Bogotá, D.C., Enero dieciocho (18) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda instaurada por el ciudadano NELSON GONZALEZ GUETE contra los artículos 116 inciso 1o. (parcial) de la Ley 6a. de 1992 y 1o. (parcial) del Decreto 2108 de 1992.

Mediante providencia fechada 23 de junio de 1995, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda formulada contra el artículo 1o. del Decreto 2108 de 1992, por carecer de competencia la Corte Constitucional para conocer de decretos de naturaleza reglamentaria. A su vez, resolvió admitir la demanda promovida contra el inciso 1o. del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992.

En el mismo proveído se ordenó la fijación en lista del negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días para efectos de asegurar la intervención ciudadana; enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el

concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, a los señores Ministros de Salud y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El aparte impugnado es el que se subraya en la transcripción del inciso primero del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, la que se toma de la publicación oficial de la Ley que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 40.490 del treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

"LEY 6a. DE 1992

"por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se

dispone un ajuste de pensiones del sector público

nacional y se dictan otras disposiciones".

Artículo 116. Ajuste a pensiones del sector público nacional. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año de 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1o. de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente, y no producirán efecto retroactivo".

III. LOS CARGOS FORMULADOS.

El ciudadano NELSON GONZALEZ GUETE considera que la norma parcialmente demandada viola los artículos 1°, 13, 25, 48 y 53 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos:

Señala que cuando el legislador institucionaliza el pago de reajustes del sector público

nacional está desconociendo el carácter social del derecho, en el cual no es viable mejorar injustificadamente a través de un mandato general, a un grupo particular de jubilados en detrimento de otro conglomerado de pensionados con igual derecho, pues se desconoce el interés general de los pensionados, el cual presupone un trato igualitario en relación con los beneficios que el Estado reconoce en su favor, omitiendo así el carácter social del derecho y configurándose de esa manera una clara discriminación y desconociendo el derecho fundamental a la igualdad -CP. artículo 13-.

Estima el actor que este privilegio en favor de los pensionados del sector público nacional se negó a los del nivel territorial, así como a los del sector privado, sin tener en cuenta que estos cumplieron los mismos presupuestos para pensionarse, a saber, edad y tiempo de servicio, hecho agravado en razón a que se reconoce el reajuste para quienes se pensionaron antes del 1o de enero de 1989, cuando lo apropiado era ampliar el campo de acción a todos los jubilados.

De esa forma, sostiene que se legisló en favor de una minoría desconociéndose el principio de la generalidad de las leyes en los casos en que todos adquieren sus derechos mediante los mismos requisitos, lo cual conlleva, afirma, a que todos disfruten de iguales beneficios.

Por lo tanto, concluye solicitando la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "del sector público nacional" contenida en el inciso 1o. del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, por violación del derecho a la igualdad.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado judicial, presentó escrito durante el término de fijación en lista defendiendo la constitucionalidad de la norma parcialmente impugnada.

Señala que "la razón por la cual el ajuste de pensiones a que se refiere la Ley 6 de 1992 no se ordenó para los servidores públicos de las entidades territoriales, es la de que en su momento no se consideró conveniente por razones de tipo fiscal, crear una erogación adicional para los presupuestos departamentales y municipales, que son los que tendrían que soportar los efectos del reajuste pensional en comento. Se espera dentro del proceso de descentralización que se está viviendo en el país, el momento oportuno para presentar la

iniciativa legislativa correspondiente. Como no se trata de violar los derechos pensionales de los servidores de las entidades territoriales, los reajustes deberán en su momento ser avaluados de la misma manera como se hizo a nivel nacional".

Por su parte, el Ministerio de Salud, a través de apoderado, presentó memorial dentro de la oportunidad legal, defendiendo la constitucionalidad de la disposición cuestionada.

Señala que con fundamento en los artículos 7o, 13, 39, 40 y 44 de la Carta Política, se observa cómo dichas disposiciones establecen diferencias, excepciones y prevalencias para grupos de personas que hacen parte del contexto de la Nación colombiana, lo cual no atenta contra el principio de igualdad.

Indica el representante del Ministerio de Salud, que la gestión administrativa de los entes territoriales es autónoma y descentralizada, por lo que le corresponde a cada ente territorial a través de sus gobernadores, alcaldes y asambleas departamentales, racionalizar los gastos a efectos de comprometer sólo en la medida de lo posible los dineros que manejan para la atención de todos los frentes de trabajo. Ello por cuanto además el artículo 364 de la Constitución Política establece que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, dejando a la ley la regulación de tal materia. En consecuencia, señala que mal podría una norma como la que es objeto de ataque, hacer extensiva la carga económica que supone los ajustes de pensiones a todos los entes territoriales sin tener en cuenta su capacidad de pago.

Así pues, expresa que cuando las disposiciones censuradas hicieron referencia al sector público del orden nacional, no estaban atentando contra el principio de la igualdad, sino simplemente cumpliendo con claros preceptos constitucionales por una parte, y comprometiendo dineros de la Nación para los funcionarios de ese orden, dejando al buen criterio de las entidades territoriales el manejo de los pensionados dependientes directamente de ellos, según sus presupuestos de gastos de funcionamiento.

Tampoco se vulnera el derecho al trabajo, señala el mencionado funcionario por cuanto según deja expuesto, el hecho de que los niveles económicos de las pensiones no sean exactamente iguales para todos los trabajadores de Colombia no significa el desamparo a ese derecho sino que simplemente refleja las diferencias que la realidad social del país y del mundo dan por aceptadas.

En síntesis, manifiesta que “quizás en ningún lugar del mundo existe un tratamiento similar para los pensionados, esto es, que todos los que cumplan con los requisitos esenciales de edad y tiempo de servicio, resulten beneficiados con idénticas mesadas pensionales, o lo que es lo mismo, que haya absoluta igualdad entre los pensionados de diverso orden, ya sea público, privado, nacional o territorial”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR (E) GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 717 del 18 de agosto de 1995, el señor Procurador General de la Nación (E), doctor Orlando Solano Bárcenas, envió el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia, solicitando a esta Corporación la declaratoria de Inexequibilidad de la expresión “del sector público nacional” que aparece en el título del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, así como la frase “de jubilación del sector público nacional” contenida en la referida normatividad.

En concepto del señor Procurador (E), la atribución conferida al Congreso para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos tiene la finalidad de darle un mismo tratamiento a los empleados de todos los niveles de la administración pública.

Expresa que como antecedentes del reconocimiento de los reajustes pensionales, se tiene en primer lugar que la Ley 4a. de 1976 estableció un reajuste de oficio y anual para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores públicos, oficial, semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado, con excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial. La fórmula equivalía a una suma fija cuyos reajustes eran inferiores al incremento del salario mínimo mensual más alto.

Posteriormente se expidió la Ley 71 de 1988 que prescribió en su artículo 1o. el reajuste de las pensiones citadas en forma anual y de oficio en el mismo porcentaje en que se haya incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual. En 1989 salió el Decreto Reglamentario 1160 de 1989 en el que se estableció que tal reajuste se realizaría simultáneamente con el aumento del salario mínimo legal, con lo que se buscaba que las pensiones no tuvieran un incremento inferior al porcentaje en que se aumentaba el salario mínimo legal.

De esa forma, señala, a los pensionados cobijados por la Ley 4a. de 1976 les fueron

reajustadas sus pensiones en un porcentaje inferior al incremento del salario mínimo, colocando a este grupo en inferioridad con respecto a los pensionados de la Ley 71 de 1988.

Este hecho en criterio del concepto fiscal, condujo a la expedición del artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, que consagró un ajuste a las pensiones de jubilación del sector público nacional siempre que su reconocimiento se haya realizado con anterioridad al 1o. de enero de 1989; ello con el fin de compensar las diferencias ocurridas entre los aumentos de salarios y el valor de las pensiones de jubilación.

Estima que con esta disposición se restringen en forma evidente los reajustes a las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional únicamente, dejando por fuera a las de retiro por vejez, sustitución e invalidez reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1989 de ese mismo orden, las del nivel territorial y del sector privado.

En ese orden de ideas, considera que el legislador al consagrar reajustes de las pensiones de jubilación nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1989, está excluyendo de este beneficio a los pensionados arriba mencionados sin fundamento alguno, infringiendo de esta manera el principio de la igualdad.

Expresa que “no se puede desconocer que la norma acusada persigue altos propósitos cuando reconoce los reajustes pensionales. Pero falla cuando sólo lo hace respecto de los pensionados del orden nacional cuya prestación fue reconocida antes del 1o. de enero de 1989, afectando con esta medida a los pensionados de otros órdenes, quienes estarán excluídos de la especial protección a la tercera edad y como consecuencia de lo anterior, no podrán tener una ancianidad digna porque el monto de sus reajustes será inferior a los incrementos realizados al salario mínimo”.

Y agrega que si bien las normas aplicables a los pensionados del orden nacional son distintas a las del nivel territorial, la situación de los pensionados anteriores al 1o. de enero de 1989 es igual, mereciendo un tratamiento igual para compensar las diferencias con los aumentos de salarios. Se trata entonces, de los mismos supuestos de hecho (pensionados en una economía inflacionaria) y por tanto merecen igual tratamiento, porque los pensionados excluídos no tienen ningún mecanismo compensatorio que supla el reajuste pensional y su régimen prestacional, condición ésta que no tuvo en cuenta el legislador al momento de

limitar el beneficio a un grupo reducido de jubilados.

Esta medida a su juicio, no es razonable ni proporcional en razón a que si bien los fines que se persiguen son la protección de la tercera edad y el respeto a una vida digna, el beneficio del reajuste debe extenderse a todos sin importar el orden al cual pertenecen los pensionados, como así lo expresó la Corte Constitucional en sentencia No. C-409 de 1994.

Señala que tal como están las cosas, a los pensionados de jubilación del orden nacional cuya prestación fue reconocida en la fecha citada en la norma impugnada, se les reconocen los reajustes de la Ley 4a. de 1976 y los de la Ley 6a. de 1992, que no son incompatibles, quedando los demás pensionados en un plano de inferioridad porque a éstos últimos sólo se les reajustará según lo dispuesto por la Ley 4a. de 1976 y el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Concluye entonces, que el artículo 116 acusado incurre en manifiesta infracción al principio de igualdad cuando restringe la aplicación de los reajustes pensionales previstos en esa norma al sector público del orden nacional, excluyendo injustificadamente a los demás pensionados de los sectores público y privado y del orden territorial.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Con base en que la disposición acusada forma parte de una ley de la República -Ley 6a. de 1992-, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

Segunda. Cosa Juzgada Constitucional

Frente a la norma parcialmente acusada, encuentra la Corte que se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que el artículo 116 de la Ley 6a. de 1992 demandado ya fue objeto de pronunciamiento por la Sala Plena de esta Corporación, la cual mediante sentencia No. C-531 del veinte (20) de noviembre de 1995 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, declaró inexequible el artículo 116 de la Ley 6a. de 1992.

Sobre el particular, sostuvo esta Corporación en la providencia aludida:

"Es pues indudable que el tema de la Ley 6 de 1992 es tributario. En cambio, el artículo 116 regula un asunto prestacional pues ordena un ajuste a las pensiones de jubilación del sector público nacional, siempre que su reconocimiento se haya realizado con anterioridad al 1o de enero de 1989, con el fin de corregir desequilibrios y desigualdades que habían sido provocados por la existencia, en el pasado, de diferentes sistemas de reajuste pensional. El interrogante que se plantea es entonces si existe una relación razonable entre estas dos temáticas. Y para esta Corporación es claro que no es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática del artículo acusado con la materia dominante de la ley.

En efecto, por más de que el término "materia" debe tomarse, como esta Corte lo ha señalado, "en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente", es claro que la Ley 6a de 1992 se refiere a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 116.

…

12.- Es pues claro que el artículo 116 desconoce la unidad de materia de la Ley 6a de 1992. Ahora bien, el actor no demandó en su integridad ese artículo sino únicamente la expresión "nacional" del título y del inciso primero. Sin embargo, no puede la Corte declarar únicamente inexequibles esas palabras, por cuanto se estaría manteniendo en el ordenamiento el resto de ese artículo, que no sólo forma indudable unidad normativa con las expresiones acusadas, sino que también desconoció la regla de la unidad de materia. Por ello la Corte, aplicando el artículo 6o Decreto 2067 de 1991, procederá a declarar inexequible, en su integridad, el artículo 116 de la Ley 6a de 1992" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Por lo anterior, en virtud de que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones de esta Corporación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento en relación con el artículo 116 de la Ley 6a. de 1992, por lo que en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-531 de 1995, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación (E) y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-531 del 20 de noviembre de 1995 que declaró INEXEQUIBLE el artículo 116 de la Ley 6a. de 1992.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional cúmplase y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General