

Sentencia C-1036/03

PROYECTO DE LEY OBJETADO-Contenido/PROYECTO DE LEY OBJETADO-Sentencia condicionada

OBJECION PRESIDENCIAL EN BENEFICIOS A VETERANOS DE LA GUERRA-Subsidio alimentario por indigencia

SENTENCIA EN OBJECION PRESIDENCIAL-Nuevo texto

CORTE CONSTITUCIONAL-Límite en estudio de constitucionalidad

OBJECION PRESIDENCIAL-Cuando Congreso las atiende la Corte no se pronuncia al respecto, sino hasta que medie demanda de inconstitucionalidad

La Corte no se pronunció sobre la totalidad de los artículos del proyecto que luego se convertiría en la Ley 683 de 2001, pues expresamente se abstuvo de fallar sobre los artículos 6, 7 y 11, que regulaban el subsidio económico en favor de los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, en razón de que se trataba de textos nuevos que habían sido modificados por el Congreso atendiendo las objeciones presidenciales y por ello ya no había discrepancia entre el ejecutivo y el congreso y sobre la cual la Corte debiera pronunciarse. Por ello se advirtió que el contenido normativo de tales preceptos sólo podía ser examinado por esta Corporación cuando fueran objeto de eventual demanda de inconstitucionalidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Carece de fuerza jurídica para imponerse obligatoria

CORTE CONSTITUCIONAL-Estudio de objeciones restringido a normas controvertidas, cargos formulados y argumentos del Congreso

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance en estudio de objeciones presidenciales

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para definir efectos y alcances de sus fallos/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

COSA JUZGADA APARENTE-Concepto

El concepto de cosa juzgada aparente se refiere a situaciones en las cuales en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo no vinculado con la parte motiva de la misma, que además de manera expresa restringió su alcance al análisis de algunas disposiciones en particular

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Alcance

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Compromiso directo e inmediato con personas indigentes

DEBER DE SOLIDARIDAD-Personas indigentes

PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA Y SOLIDARIDAD-Garantía del mínimo vital

ANCIANOS INDIGENTES-Circunstancias para su identificación/ANCIANOS INDIGENTES-Protección especial del Estado/ANCIANOS-Regulación internacional

Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, que son aquellos adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición. La situación en que se encuentran tales personas reclama del Estado la adopción de medidas especiales de protección. Así lo establece el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales

ANCIANOS INDIGENTES-Subsidio económico como medida de solidaridad

SUBSIDIO ECONOMICO A PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Antecedente legislativo de norma protectora

LEGISLADOR-Competencia para implementar subsidio económico a ancianos indigentes

El legislador tiene competencia para implementar el subsidio económico a los ancianos

indigentes, señalando los requisitos y condiciones bajo los cuales se hará efectivo, pudiendo, en ejercicio de esa facultad, ampliar su cobertura a grupos específicos de la población de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales del momento.

ANCIANOS INDIGENTES-Programa de apoyo para subsidios económicos

ANCIANOS INDIGENTES-Subsidio alimentario compatible con el deber de solidaridad

SUBSIDIO ALIMENTARIO PARA ANCIANOS INDIGENTES-Acción afirmativa/ACCIONES AFIRMATIVAS-Definición

La jurisprudencia constitucional cataloga al subsidio alimentario para ancianos indigentes como una típica acción afirmativa que encuentra fundamento en el artículo 13 Superior, que al consagrar el derecho a la igualdad establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. En verdad, es éste un claro fundamento para adoptar acciones afirmativas, entendidas como políticas o medidas orientadas a reducir y eliminar las desigualdades de tipo social, cultural o económico de aquellas personas o grupos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas. Son pues, instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez.

DERECHO A LA IGUALDAD-Test de igualdad/DERECHO A LA IGUALDAD-Justificación de trato diferencial para subsidio económico a los veteranos indigentes de la guerra de Corea

En relación con la medida contenida en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, se dan los supuestos exigidos por la jurisprudencia para instituir un tratamiento diferencial que se avenga al artículo 13 Superior, pues, en primer lugar, el subsidio económico para los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, que se encuentren en estado de indigencia, persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la realización del mandato que obliga al Estado a proteger a las personas de la tercera edad garantizándoles un subsidio económico en caso de indigencia. Además, tal beneficio también propende por la realización del deber genérico de solidaridad hacia los indigentes y busca igualmente hacer realidad el compromiso del Estado Social de Derecho de reconocerle a dichas personas el derecho a la subsistencia. En segundo lugar, la medida que se revisa

resulta adecuada para la consecución del fin propuesto, pues representa un significativo alivio para aquellas personas que con heroísmo participaron en los referidos conflictos bélicos y hoy se encuentran en total abandono por carecer de los recursos económicos indispensables que les aseguren una digna subsistencia.

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ANCIANOS INDIGENTES-Competencia del legislador

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ANCIANOS INDIGENTES VETERANOS DE LA GUERRA DE COREA-Justificación

Los destinatarios del subsidio son quienes participaron en los conflictos bélicos ya mencionados y carecen de medios para subsistir, y no aquellos veteranos que habiendo también intervenido en esas mismas confrontaciones siguieron su carrera militar hasta obtener el reconocimiento de una pensión de jubilación o una asignación de retiro, pues es claro que éstas personas cuentan con ingresos económicos para sobrevivir, por lo cual la medida en cuestión no desconoce la primacía de su derecho inalienable a la subsistencia, el derecho a la igualdad de trato, y mucho menos la aplicación inmediata de estos derechos fundamentales.

AUXILIO ECONOMICO-Concepto

El beneficio económico que consagra la norma acusada responde al concepto de auxilio económico a que se refiere el artículo 46 Superior, como quiera que se trata de una subvención o ayuda monetaria equivalente a dos salarios mínimos, la cual i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, ii) no conlleva otro beneficio prestacional, y iii) tiene carácter vitalicio, pues se reconoce solamente hasta la muerte de su beneficiario sin dar lugar a sustitución en cabeza de cónyuge o descendientes.

Referencia: expediente D-4550

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 683 de 2001, "Por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Julio Vacca Díez

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., cinco (5) de noviembre dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-5 y 242 de la Carta Política, el ciudadano Julio Vacca Díez, en representación de los veteranos de la guerra de Corea, Danilo Ortíz Alvarado, Luis Alfaro Bejarano, Jaime Torres Andrade, Campo Elías Lozano González y Oliverio Barrios Cedeño, presentó demanda contra el segmento normativo "...que se encuentre en estado de indigencia" del artículo 3° de la Ley 683 de 2001.

En escrito separado, el ciudadano Armando Pomes Pardo, también presentó demanda contra la Ley 683 de 2001, por vulnerar los artículos 5 y 13 de la Constitución. Expedientes que fueron acumulados.

La Magistrada Sustanciadora mediante auto del 3 de abril de 2003 inadmitió las demandas por cuanto, aunque en cada uno de los escritos se citaron los cánones constitucionales presuntamente infringidos, los demandantes no especificaron las razones o motivos por los cuales consideraban que el segmento normativo acusado vulneraba cada una de las disposiciones enunciadas. En consecuencia, ordenó concederles el término de tres días para que corrigieran las demandas.

Respecto a la demanda presentada por del ciudadano Pomes Pardo, correspondiente al expediente D-4547 se ordenó su archivo, toda vez que el término para que subsanara las deficiencias señaladas en el citado auto venció en silencio.

El ciudadano Julio Vacca Díez presentó, dentro del término de ejecutoria (8, 9 y 10 de abril), corrección a su escrito de demanda, la que por cumplir con los requisitos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 se admitió mediante auto de mayo 2 de 2003.

De esta forma, se ordenó fijación en lista, el traslado al señor Procurador General de la Nación para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que se decretó la comunicación del presente proceso al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la Ministra de Defensa. Igualmente se invitó a la Asociación de Veteranos de Corea - Ascove -, al Ministerio de Protección Social y a la Defensoría del Pueblo con el fin de que emitieran su concepto en relación con la presente demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada conforme a la publicación en el Diario Oficial 44.516 de agosto 11 de 2001, y se subraya el aparte impugnado:

LEY 683 DE 2001

(agosto 9)

por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos

sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3°. Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata esta ley, que se encuentre en estado de indigencia.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que el segmento demandado del artículo 3° de la Ley 683 de 2001 vulnera los artículos 5, 13 y 85 de la Constitución Política.

En su parecer la norma acusada viola el artículo 5° Superior, por cuanto al exigir la calidad de indigente para tener derecho al subsidio mensual allí regulado establece una discriminación cuando prácticamente establece beneficiarios de primera y segunda categoría. Agrega que entre los derechos inalienables está el de la vida, afirmando que cuando el legislador expidió la disposición impugnada se inspiró en el derecho a la subsistencia de los destinatarios

Considera que la norma acusada también vulnera el artículo 13 de la Carta, porque el precepto constitucional prohíbe, sin ninguna excepción, trato preferencial para determinadas personas y, por ende, cualquier clase de discriminación.

Sostiene que la norma acusada va en contravía con el artículo 85 ya que cuando se exige la calidad de indigente no permite la aplicación inmediata de la norma, pues hace nugatorio el derecho que tal disposición reconoce a favor de sus destinatarios.

IV.- INTERVENCIONES

Durante el término de traslado y comunicaciones enviadas por la Corte, intervinieron las siguientes entidades:

1. Ministerio de Defensa Nacional

Por medio de apoderada el Ministerio interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada, para lo cual argumenta que según los antecedentes legislativos de la Ley 683 de 2001 y los debates surtidos ante el Senado, el proyecto buscaba llevar medidas de alivio y reconocimiento a quienes luego de haber participado en los conflictos, a que alude la ley, se retiraron a la vida civil y que con el paso de los años por razones ajenas a su voluntad se encontraron en grave situación económica y social, olvidados por sus conciudadanos y afrontando, al final de su heroica existencia, una muy difícil situación en condiciones de pobreza extrema y abandono.

Indica que para ésta población se propuso crear un subsidio de dos salarios mínimos

mensuales pagaderos hasta su muerte, que no tiene el carácter de pensión de jubilación ni de asignación de retiro, pues no cumple los presupuestos para este tipo de prestación, por lo que no da lugar a sustitución pensional ni conlleva ninguna clase de beneficio prestacional.

Sostiene que lo pretendido con la promulgación de la ley en comento fue brindar un respaldo a algunas personas que dieron lustre al país con su participación en la Guerra de Corea y el conflicto armado con el Perú. Agrega que los beneficiarios de dicho subsidio son quienes se encuentran en situaciones de pobreza manifiesta, pues se pretende reconocerles dicha prerrogativa a fin de que pudieran llevar una alternativa de vida digna.

Señala que el contenido del proyecto se orienta no en el sentido de legislar en favor de quienes participaron en los conflictos mencionados y continuaron su carrera militar hasta cumplir los requisitos para obtener una pensión de jubilación o una asignación de retiro y disfrutaran de las pensiones y beneficios que la ley otorga al militar en su carrera, sino que lo que realmente se buscó fue fortalecer a ese desprotegido sector integrado por quienes en su momento fueron invaluable servidores de la patria y que se encontraban organizados como Asociación de Veteranos de la Guerra de Corea -Ascove- y a la Corporación Casa del Soldado Ex combatiente, y darles una sede.

Para el Ministerio de Defensa todos los debates que se surtieron antes de la promulgación de la ley en estudio se sustentaron en la situación lamentable y en la carencia de recursos de dichas personas. De ahí que el legislador finalmente hubiera otorgado el subsidio a quienes se encontraran en estado de indigencia.

Expresa que la norma ahora cuestionada ya había sido objeto de análisis por parte de la Corte en la Sentencia C-705 de 2001 que declaró la exequibilidad del artículo 3 del proyecto que se convirtió en Ley 683 de 2001, por lo que, a su juicio, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo reconoció la Corte Además en Sentencia C-130 de 2003.

Afirma que no hay transgresión a las normas constitucionales citadas pues, por el contrario, la ley beneficia a un sector de la población que se encuentra en condiciones precarias, lo cual está en consonancia con el principio constitucional señalado en el artículo 46 de la Carta Política.

Por medio de apoderada, este ministerio interviene para oponerse a las pretensiones de la demanda.

Al efecto, explica que la norma acusada no viola, de ningún modo, las disposiciones constitucionales señaladas por el actor, pues en el artículo 46 de la Carta contiene un mandato expreso sobre la protección de que deben ser sujetos las personas que se encuentren en especiales circunstancias como son los ancianos o personas de la tercera edad.

Indica que el legislador con el fin de asegurar la efectividad de los derechos de los veteranos de la guerra de Corea y el Perú expidió la Ley 683 de 2001, la cual fue objeto de objeciones presidenciales resueltas por la Corte Constitucional mediante sentencia C-705 de 2001 en cumplimiento del artículo 167 Superior. Por tanto, considera que en la presente oportunidad ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Aduce que a pesar de lo anterior y de haber pronunciamiento por parte de la Corte en las sentencias C-923 de 2000, C-705 de 2001 y C-130 de 2003, se presenta una nueva demanda contra el mismo artículo por lo que ha de estarse a lo resuelto en dichas providencias.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por medio de apoderado interviene en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, para lo cual argumenta que en relación con el aparte demandado del artículo 3 de la Ley 683 de 2001 ha operado el fenómeno de la cosa juzgada.

Explica que la Corte Constitucional mediante sentencia C-130 de 2003, estableció que existía cosa juzgada con base en la sentencia C-705 de 2001, que a su vez se había pronunciado en su momento en relación con las objeciones presidenciales presentadas frente al proyecto de ley correspondiente a la actual norma acusada, declarando la exequibilidad del precepto demandado.

Pese a lo anterior, el representante del Ministerio asegura que el principio de igualdad no se ve vulnerado por el segmento demandado, porque se está ante situaciones diferentes: por un lado, los excombatientes con recursos suficientes que no requieren de la asistencia estatal

para su supervivencia, y por otro, los excombatientes en estado de indigencia que sí requieren de la asistencia del Estado para poder subsistir.

Señala que el aparte demandado antes de vulnerar el artículo 13 Superior, es desarrollo del mismo, pues lo que pretendió al expedir la Ley 683 de 2001, fue precisamente darle asistencia y protección a un grupo de personas que se encuentran en condiciones económicas desventajosas con respecto al resto de la sociedad.

Sostiene que en el presente caso la igualdad no se puede ver afectada porque el Estado ha establecido una discriminación basada en razones objetivas y justas, ya que los excombatientes con recursos suficientes para subsistir y excombatientes en estado de indigencia no se encuentran en un nivel equiparable desde el punto de vista fáctico. Por ello, en su parecer es razonable haber establecido esa discriminación a favor de los veteranos de guerra que se encuentren en estado de indigencia.

En su sentir, la expedición de la norma acusada no es un capricho del Estado, sino que es el desarrollo de una obligación de índole constitucional que debe ser puesta en práctica.

El Ministerio de Hacienda reitera que mal puede ser inexecutable una norma que simplemente está desarrollando postulados constitucionales de aplicación inmediata con el fin de lograr una igualdad real y efectiva entre los asociados, propendiendo por condiciones más dignas para quienes carecen de medios mínimos de supervivencia.

Explica que según la ponencia para primer debate del proyecto que culminó en la Ley 683 de 2001, la intención del legislador fue dar asistencia sólo aquellos veteranos de guerra que estén pasando por una situación de penuria y no a todos ellos, como erróneamente lo aprecia el accionante.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3216 de fecha 14 de mayo de 2003, considera que en el presente asunto no es necesario hacer planteamientos de fondo sino solicitar que se declare la existencia de la cosa juzgada constitucional absoluta en relación con el aparte acusado del artículo 3°, dado que la Corte en la sentencia C-705 de 2001 declaró su exequibilidad, tal como expresamente se manifestó en el fallo C-130 de

2003.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. El problema jurídico planteado

A juicio del demandante, el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, en lo impugnado es inconstitucional, pues cuando sujeta el otorgamiento del subsidio económico allí regulado en favor de excombatientes de la guerra contra Corea y del conflicto con el Perú, al estado de indigencia del beneficiario, establece una discriminación respecto de quienes ostentando tal calidad sin embargo no se encuentran en dicha situación, vulnerando de esta forma los artículos 5°, 13° y 85 Superiores que, en su orden, consagran el reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona, sin discriminación alguna, el deber estatal de promover el trato igual entre los ciudadanos y la aplicación inmediata de los derechos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de la Ley Fundamental.

Los intervinientes y el Procurador coinciden en sostener que la Corte no puede pronunciarse de fondo respecto del segmento normativo acusado del artículo 3° de la Ley 683 de 2001, pues respecto de él ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, conforme a lo decidido en las sentencias C-750 de 2001 y C-130 de 2003, en las cuales se declaró su conformidad con el Ordenamiento Superior.

Corresponde entonces a la Corte determinar previamente, si en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, pues solo de llegar a una conclusión negativa, la Corte establecerá, si exigir la condición de indigencia como requisito para acceder al subsidio económico en favor de los excombatientes de la guerra con Corea y el conflicto con el Perú, desconoce i) la primacía de los derechos de la persona, ii) vulnera el principio de igualdad al discriminar a los excombatientes que no se encuentran en situación de indigencia e iii) impide la aplicación inmediata de los derechos consagrados en los artículos 11, 12 y 13 de la

Ley Fundamental, para lo cual es menester que previamente se establezca si en relación con el precepto bajo revisión se configura la cosa juzgada constitucional que le impida realizar un examen de fondo.

3. Cosa juzgada constitucional aparente

El Procurador General de la Nación, como los demás intervinientes, aseguran que en relación con el precepto normativo acusado del artículo 3° de la Ley 683 de 2001 ha operado la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que la Corte en Sentencia C-705 de 2001, al analizar el cumplimiento de la exigencia constitucional del artículo 167 respecto de la Sentencia C-923 de 2000, consideró que el articulado del proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 683 de 2001, se ajustaba a la Constitución Política, determinación que fue corroborada en la sentencia C-130 de 2003 en la cual se ordenó estarse a lo resuelto en dicho pronunciamiento.

Contrariamente a esta opinión, para la Corte existen serios motivos para considerar que en el asunto que se revisa no se configura la cosa juzgada constitucional. Veamos porqué:

En Sentencia C-923 de 2000, la Corte se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley 04 de 1998 Senado y 114 de 1997 Cámara, que más tarde se convertiría en la Ley 683 de 2001. Dicho proyecto tenía por objeto establecer unos beneficios a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú (art.1), para lo cual dispuso la adjudicación de un inmueble, a título de usufructo, a la Asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional, Ascove (art. 2); ordenaba así mismo la inclusión de una partida presupuestal para su reparación y para atender los gastos de funcionamiento (arts.3 y 4); establecía la auditoría de dichos dineros por parte de la Contraloría de la República (art. 5); creaba un subsidio mensual equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano que no perciba pensión, asignación de retiro o prestación económica alguna, pagadera por el erario público, y señalaba su forma de pago (arts. 6 y 7); consagraba una bonificación por una sola vez para los veteranos que estuvieran percibiendo pensión del erario público (art. 8); disponía el ajuste de las pensiones para quienes percibieran una mesada inferior a dos salarios mínimos legales mensuales (art. 9); se extendían los beneficios del usufructo a la corporación Casa del Soldado (art. 10) y finalmente autorizaba al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los

traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la ley.

Los reproches del Ejecutivo consistían en que los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto vulneraban los artículos 136-1, 150-9 y 154 de la Constitución; que los artículos 6 y 7 violaban los artículos 46 y 355 *ibid.*; que los artículos 8 y 9 desconocían el artículo 13 *ibid.*; que el artículo 11 vulneraba el artículo 345 *ibid.* y que los artículos 1, 5 y 12 incurrieran en los mismos vicios por conformar una unidad inescindible con aquellos.

En la citada providencia la Corte precisó que el estudio de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales se limitaba únicamente a los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto, puesto que el Congreso había acogido los reproches del Ejecutivo respecto de los 8 y 9, y también había adecuado la redacción de los artículos 6, 7 y 11 para ajustarlos a la Carta Política. Dijo entonces:

“En primer lugar, es necesario tener en cuenta que el Congreso de la República acogió las objeciones presidenciales respecto de los artículos 8 y 9 del proyecto en referencia, y decidió adecuar la redacción de los artículos 6, 7 y 11 “para ajustarlos a la Carta”. Así, pues, el legislador sólo manifestó su desacuerdo en relación con las objeciones formuladas contra los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto. En consecuencia, el estudio de constitucionalidad a cargo de esta Corporación deberá restringirse solamente a los citados cánones.

“En lo relativo a los nuevos textos aprobados por el Congreso para los fines de la aludida adecuación, carece la Corte de competencia para examinar su constitucionalidad, pues las objeciones no recayeron sobre ellos sino sobre los anteriores.

“Ha desaparecido, por tanto, la controversia entre Congreso y Gobierno a ese respecto y no tiene cabida la actuación de la Corte para resolver acerca de ella. Deberá, pues, reservarse la Corporación para el caso de eventuales demandadas presentadas por los ciudadanos contra las pertinentes normas una vez sea sancionada y promulgada la Ley”.

(Negritas y subrayado fuera de texto)

Con base en el análisis correspondiente, la Corte resolvió declarar fundadas las objeciones contra los artículos 2, 3, 4, y 10 del proyecto de ley en mención. Así quedó plasmado en la

parte resolutive de la Sentencia C-9923 de 2000:

“Decláranse FUNDADAS las objeciones formuladas por el Presidente de la República contra los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto de ley 114/97 Cámara-04/98 Senado “Por la cual el Gobierno Nacional adjudica un inmueble con destino a la casa sede de los veteranos de guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú y se dictan otras disposiciones”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 167 Superior, el proyecto de ley fue devuelto al Congreso para que diera cumplimiento a las exigencias señaladas en la referida sentencia y ajustara su texto a los mandatos constitucionales, según las objeciones formuladas por el Presidente de la República.

“En este momento, si se realiza una confrontación entre las consideraciones expuestas en la Sentencia C-923 de 2000 y el nuevo texto del proyecto, se advierte que se han superado las situaciones puestas de presente por la Corte.

“El título del proyecto ha variado y guarda correspondencia con el nuevo articulado, el cual establece unos beneficios a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú. Tales beneficios consisten en un subsidio mensual equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes con destino a cada veterano que se encuentre en estado de indigencia.

“Ese subsidio será auditado por la Contraloría General de la República y la asociación de tales veteranos será vigilada y supervisada, en relación con ese subsidio, por el Ministerio de Defensa Nacional. Tal subsidio será pagado por mensualidades vencidas y si el beneficiario fallece, el pago no reclamado será destinado a los servicios funerarios. Finalmente, el proyecto ordena que en la ley de presupuesto se incluyan las partidas necesarias para el cumplimiento de la ley.

“De la confrontación se infiere que el nuevo texto cuenta únicamente con seis artículos y que se han suprimido todas aquellas disposiciones que, a juicio de esta Corporación, evidenciaban múltiples desconocimientos del Texto Fundamental. Así, el nuevo articulado no incurre en ninguna de las falencias que se advirtieron en el texto original pues no se

desconocen los imperativos constitucionales relativos a la suscripción de contratos, a la separación de los poderes públicos, a la prohibición de donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones; a la proscripción de auxilios y al derecho de igualdad.

“Por el contrario, el nuevo articulado es coherente con el artículo 46 de la Carta, que impone al Estado el deber de concurrir a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y de garantizar los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Adviértase cómo el texto definitivo del proyecto de ley guarda armonía con el subsidio alimentario referido expresamente en el inciso segundo de esa disposición; cómo se ha constituido a favor de personas de la tercera edad como lo son los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú y cómo se ha condicionado su reconocimiento al hecho de que el beneficiario se encuentre en estado de indigencia.

“En ese orden de ideas, la Corte advierte que el nuevo articulado cumple con las consideraciones expuestas por en la Sentencia C-923 de 2000. Ante ello, se declarará cumplida la exigencia constitucional a que se refiere el inciso final del artículo 167 de la Carta, con la expresa indicación de que los efectos de este fallo se circunscriben al examen de constitucionalidad vinculado al análisis de las objeciones presidenciales que fueron objeto de estudio”.

(Negrillas y subrayado fuera de texto)

Con base en las anteriores consideraciones la Corte, en la citada sentencia, adoptó las siguientes decisiones:

PRIMERO. Declárase cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 de la Carta, en relación con la Sentencia C-923 de 2000, en cuanto al proyecto de ley No.114 de 1997 - Cámara de Representantes- y No.04 de 1998 - Senado de la República.

SEGUNDO. Declárase exequible el proyecto de ley No.114 de 1997 - Cámara de Representantes- y No.04 de 1998 - Senado de la República- cuyo texto definitivo es el siguiente:

“El Congreso de Colombia,

DECRETA

ARTÍCULO 1. La presente Ley tiene por objeto establecer unos beneficios, en los términos y condiciones que más adelante se indican, a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú.

ARTÍCULO 2. La Contraloría General de la República, a través de su Delegada para el Ministerio de Defensa Nacional, ejercerá el auditaje respectivo, sin perjuicio de que el Ministerio de Defensa Nacional ejerza la vigilancia y supervisión del caso sobre el manejo y funcionamiento de Ascove.

ARTÍCULO 3. Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata esta ley, que se encuentre en estado de indigencia.

ARTÍCULO 4. El subsidio de que trata el artículo anterior se pagará por el Ministerio de Defensa Nacional por mensualidades vencidas. Si la persona fallece, el último pago no reclamado será destinado al pago de los servicios funerarios y si hubiere un remanente se destinará a Ascove para éste mismo fin.

ARTÍCULO 5. En la ley de presupuesto se incluirán las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTÍCULO 6. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Envíese al señor Presidente de la República para su sanción.

Convertido el proyecto en la Ley 683 de 2001, quien ahora promueve la presente acción demandó en anterior oportunidad las expresiones “que se encuentre en estado de indigencia” del artículo 3° de dicho ordenamiento legal, por considerar que resultaban discriminatorias frente a los demás veteranos que no se encontraran en tal situación, lo cual impedía que la mayoría de ellos accediera al mencionado beneficio. Además, estimaron que el segmento normativo acusado, al exigir la condición de indigencia como presupuesto para obtener este subsidio, atentaba contra la dignidad humana.

En Sentencia C-130 de 2003 la Corte consideró que en relación con los cargos presentados

contra la expresión impugnada del artículo 3° de la Ley 683 de 2001 había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y en consecuencia había de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-705 de 2001, “que declaró la exequibilidad del texto definitivo del artículo 3° del proyecto de ley No. 114 de 1997 - Cámara de Representantes- y No. 04 de 1998 - Senado de la República -.”

A tal conclusión llegó con base en los siguientes planteamientos:

“La Corte Constitucional, en Sentencia C-705 de 2001 declaró la exequibilidad del artículo 3° del proyecto de ley No. 114 de 1997 - Cámara de Representantes- y No. 04 de 1998 - Senado de la República -, cuyo texto definitivo corresponde al artículo 3° de la Ley 683 de 2001, ahora acusado.

“La Corte adoptó la anterior determinación dentro del proceso que se surtió en virtud de las objeciones de inconstitucionalidad en su momento formuladas por el Presidente de la República frente al aludido proyecto de ley, y, en consonancia con la naturaleza de ese tipo de procesos, dispuso que “...los efectos de este fallo se circunscriben al examen de constitucionalidad vinculado al análisis de las objeciones presidenciales que fueron objeto de estudio.”

“El Presidente de la República había objetado el texto inicialmente aprobado por el Congreso del artículo que ahora se demanda, por considerar que el subsidio allí establecido constituía un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, como quiera que no se fundamentaba en mandado constitucional alguno que ordenase expresamente al Estado su establecimiento. Manifestó el señor Presidente que en la medida en que no era posible inscribir el subsidio - que en ese entonces se aplicaba a todos los veteranos que no percibiesen pensión, asignación de retiro o prestación económica alguna, pagadera por el erario público- dentro de las previsiones del inciso 2° del artículo 46 de la Carta, el mismo carecía de base constitucional y resultaba contrario al artículo 355 Superior.

“El Congreso de la República, para subsanar la deficiencia señalada por el gobierno, modificó el texto original, para precisar que el subsidio se concedería sólo a los veteranos que se encontrasen en condiciones de indigencia.

“Sobre el particular, la Corte, al hacer la revisión definitiva del proyecto¹, encontró que “... el nuevo articulado es coherente con el artículo 46 de la Carta, que impone al Estado el deber de concurrir a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y de garantizar los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. Adviértase cómo el texto definitivo del proyecto de ley guarda armonía con el subsidio alimentario referido expresamente en el inciso segundo de esa disposición; cómo se ha constituido a favor de personas de la tercera edad como lo son los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú y cómo se ha condicionado su reconocimiento al hecho de que el beneficiario se encuentre en estado de indigencia.”

“Como la Corte, de manera expresa, inscribe el texto acusado dentro de la preceptiva constitucional del artículo 46, particularmente en cuanto hace a la condición de indigencia que se ha previsto como requisito para acceder al subsidio, no cabe un ulterior examen de constitucionalidad sobre la misma materia y la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-705 de 2001 que declaró la exequibilidad del artículo 3º del proyecto que se convirtió en Ley 683 de 2001, por haber operado el fenómeno del cosa juzgada constitucional.”

El recorrido hecho por las Sentencias C-923 de 2000, C-705 de 2001 y C-130 de 2003, permite llegar a las siguientes conclusiones:

i) En la Sentencia C-923 de 2000 la Corte no se pronunció sobre la totalidad de los artículos del proyecto que luego se convertiría en la Ley 683 de 2001, pues expresamente se abstuvo de fallar sobre los artículos 6, 7 y 11, que regulaban el subsidio económico en favor de los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, en razón de que se trataba de textos nuevos que habían sido modificados por el Congreso atendiendo las objeciones presidenciales y por ello ya no había discrepancia entre el ejecutivo y el congreso y sobre la cual la Corte debiera pronunciarse. Por ello se advirtió que el contenido normativo de tales preceptos sólo podía ser examinado por esta Corporación cuando fueran objeto de eventual demanda de inconstitucionalidad.

ii) Por lo tanto, en la Sentencia C-705 de 2001 la Corte no se pronunció sino respecto de los artículos sobre los cuales recayeron las objeciones presidenciales y que fueron objeto de estudio de fondo en la Sentencia C-923 de 2000. Así lo precisó la Corte en esta sentencia al

señalar que sus efectos se circunscribían “al examen de constitucionalidad vinculado al análisis de las objeciones presidenciales que fueron objeto de estudio”. Por tanto, la coherencia del nuevo articulado del proyecto de ley con el Ordenamiento Superior y con la sentencia anterior proferida por la Corte, se refieren exclusivamente a los artículos que fueron motivo de discordia entre el ejecutivo y el congreso. Así, ciertas expresiones de la Corte sobre la constitucionalidad del subsidio económico consagrado en el artículo 3° del proyecto no podían estar orientadas a avalar su constitucionalidad, y solamente constituyen un obiter dicta que carecen de vínculo alguno con la parte resolutive de la sentencia.

iii) En la Sentencia C-130 de 2003 la Corte declara la existencia de una cosa juzgada respecto del artículo 3° de la Ley 683 de 2001 pero esta resulta ser meramente aparente, y por tanto, carece de la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en el asunto que se revisa, pues ha quedado establecido que en las Sentencias C-923 de 2000 y C-705 de 2001, no hubo pronunciamiento alguno sobre el contenido normativo de los artículos del proyecto que crearon el subsidio económico a favor de los veteranos de la guerra con Corea y el conflicto militar con el Perú.

Según constante jurisprudencia², el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional.

Ahora bien, a la Corte es a quien compete definir los efectos y alcances de sus fallos, y en esta medida mal haría en darle alcance de cosa juzgada absoluta a una decisión que limitó expresamente sus efectos al asunto analizado. Allí es donde surge la cosa juzgada aparente³, pues al estudiarse por esta Corporación, en la sentencia C-705 de 2002, las nuevas normas del proyecto de ley según las disposiciones de la Corte en relación con las objeciones que prosperaron, análisis que se limitaba exclusivamente a ellas y no a todas las normas comprendidas en el proyecto de ley, tal pronunciamiento no puede tener el alcance de cosa juzgada respecto de todo el articulado del proyecto. Por lo tanto, la declaración hecha en la Sentencia C-130 de 2003 sobre la existencia de cosa juzgada respecto del

artículo 3º de la Ley, que no había sido estudiado por la Corte, es meramente aparente, pues, se insiste, en la Sentencia C-705 de 2001 la Corte no declaró la exequibilidad de todo el proyecto sino que sus efectos se circunscribieron en la parte motiva al examen de constitucionalidad vinculado al análisis de las objeciones presidenciales que fueron objeto de estudio. Efectos de dicha sentencia que por lo tanto no vincularon al artículo 3º de la Ley 683 de 2001 pues las disposiciones del proyecto de ley referente al subsidio económico a favor de los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, fueron excluidas del estudio de fondo respectivo en la Sentencia C-923 de 2000 y por lo tanto del control constitucional sobre las objeciones presidenciales.

El concepto de cosa juzgada aparente entonces, se refiere a situaciones en las cuales en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo no vinculado con la parte motiva de la misma, que además de manera expresa restringió su alcance al análisis de algunas disposiciones en particular, como por ejemplo las que fueron objeto de objeción presidencial e insistencia por parte del congreso.

Debe reiterarse que si bien en el citado fallo C-705 de 2001 se hizo alguna alusión a la coherencia del proyecto de ley con el artículo 46 Superior que consagra el subsidio alimentario en caso de indigencia para las personas de la tercera edad, tal reflexión no constituía juicio definitivo acerca de la exequibilidad del artículo 3º del proyecto de ley, pues está claro que los textos del proyecto de ley que regulaban el mencionado subsidio económico estaban por fuera del control que sobre las objeciones presidenciales le correspondía ejercer en ese momento a la Corte Constitucional, quedando abierta la posibilidad para que fueran examinados por la Corte por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

Por todo lo dicho ha de concluirse que respecto del aparte impugnado del artículo 3º de la Ley 683 de 2001 no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, pues la exequibilidad resuelto en la Sentencia C-705 de 2001 no cubrió dicha disposición. Por lo tanto, es indispensable que en la presente oportunidad la Corte proceda en consecuencia a resolver de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad que nuevamente se presenta contra el segmento acusado del artículo 3º de la Ley 683 de 2001, que según se ha visto no fue

materia de examen en la Sentencia C-923 de 2000 ni en la C-705 de 2001, y en torno a la cual cabe, indudablemente, la acción de inexequibilidad en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, posibilidad que, valga recordar, había reconocido expresamente la Corte en la Sentencia C-923 de 2000.

4. El subsidio alimentario para ancianos indigentes

El principio de solidaridad, sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho (CP art. 1°) impone al poder público y también a los coasociados, una serie de deberes fundamentales para el logro de los fines esenciales de la organización política (CP art. 2°). La Corte ha dicho que la solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Tal es el caso de las personas que se encuentran en situación de indigencia.

La jurisprudencia constitucional se ha referido al compromiso directo e inmediato del Estado Social de Derecho con las personas indigentes, pues su situación representa un atentado contra su dignidad y la efectividad de sus derechos fundamentales. Ha dicho la Corte:

“La Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores. Bajo esta perspectiva, el derecho constitucional reconoce la existencia de factores reales de poder e interviene para redistribuirlos en favor del bienestar general. Existen miembros de la comunidad desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos, marginados de la participación política y condenados, por su situación menesterosa, a una vida de penurias y necesidades que ofende la dignidad de la persona humana.

“Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las mas de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual.

“La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus

causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro - económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”4.

“Iguales a los demás en sus características y en su condición esencial de seres humanos, no hay razón alguna para discriminarlos y menos todavía para que se descalifiquen de manera tan burda sus elementales derechos a la existencia y a una plena integridad moral y física.

“La sociedad no puede asumir una actitud de desprecio o de pasiva conmiseración hacia quienes, por fuerza de las circunstancias, llevan una vida sub - normal y altamente lesiva del derecho a la igualdad que pregonan la Carta. Su papel y muy especialmente el del Estado debe ser, por el contrario, el de buscar, dentro del criterio de solidaridad, soluciones eficaces y urgentes a la problemática que plantea la proliferación de cinturones de miseria en las ciudades, ya que el artículo 13 de la Constitución le ordena, como atrás se dijo, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados”5.

También ha expresado, que de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP art.1), el Estado Social de Derecho, y la sociedad en su conjunto, debe contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna:

“4. Aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad.

(...)

“5. El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección.

“Del principio de Estado social de derecho se deducen diversos mandatos y obligaciones constitucionales: primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo (Preámbulo, CP art. 2). Por otra parte, el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP art.1), deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna.

“El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

“Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital – derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario -, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional del futuro desarrollo legislativo del llamado “subsidio de desempleo”, en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de condiciones materiales para una existencia digna.

“Igualdad de oportunidades y trato favorable a los débiles

“6. El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el “déficit social”.

“El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación

económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades”.⁶

Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, que son aquellos adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición.

La situación en que se encuentran tales personas reclama del Estado la adopción de medidas especiales de protección. Así lo establece el Protocolo de San Salvador⁷, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, cuyo artículo 17 dispone:

“Artículo 17. Protección de los Ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

“a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

“b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

(subraya fuera de texto)

Una las medidas de solidaridad y protección hacia las personas de la tercera edad es el subsidio económico para ancianos indigentes, que consagra el artículo 46 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

“El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

En cuanto a los antecedentes de esta norma, el informe - ponencia para primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, señaló lo siguiente:

“En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y consejero; lo ofrendó con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en el (sic) cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual o el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer y satisfacción. Esta situación íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio - cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.

“Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzo del siglo pasado sólo el 1% de los habitantes eran sexagenarios; al empezar este siglo, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así en la actualidad más de 1000 millones de

personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

“En Colombia se calcula que en 1990 había 2’016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

“Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovista de los medios requeridos para sobrevivir.

“Si se ha de cumplir el paso demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la vejez y se hace prioritario reeducar a la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina. Luego, en esta Constitución social y humanística por excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcione una vida digna. Por ésto, el articulado propone que el Estado, la familia y la sociedad protejan y asistan al anciano, y aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida comunitaria y le otorguen los servicios de la seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia.

“La tercera edad no es una enfermedad. No es un concepto abstracto, sino concreto. Tiene problemas específicos, pero también capacidades y recursos de compensación propios tan positivos que caracterizan a otras edades. Contrariamente a lo que se piensa, el anciano es capaz de trabajar, de divertirse, de sentir placer y satisfacción y, sobre todo, de pertenecer a una comunidad y ser útil a ésta. Debe mantenerse en su propio medio social, pues su bienestar comienza en el contexto familiar. La experiencia en países industrializados hace (sic) que es perjudicial y aconsejable tratar de reunir a las personas mayores en residencias especiales que los aislen de su comunidad. Por el contrario, debe brindársele la posibilidad de

que conserven su autonomía e independencia. Institucionalizarlas puede ocasionarles desórdenes de tipo mental que comprometan su salud integral, mientras que un ambiente sano, en el medio en que acostumbran a desenvolverse, contribuye a la prevención de las enfermedades. En Colombia las personas de la tercera edad han expresado en distintas ocasiones su deseo de actuar sobre el propio entorno y de permanecer en su medio social y familiar. Es este el gran reto de la gerontología. Ha de buscarse, por lo tanto que la familia cumpla con la función de protegerlo y socializar al anciano, en colaboración con la solidaridad ciudadana - sistema que ya se emplea en Inglaterra dentro del contexto de la seguridad social -, con el fin de restaurar la capacidad productiva de éste.

“Para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluye los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Se habla aquí de seguridad y bienestar social antes que de cualquier acto de caridad por que la conmiseración es nociva para el anciano. Igualmente se hace énfasis en la salud mental, en los factores psico - sociales y en el medio en que ha de desenvolverse el viejo, puesto que éstos actúan como determinantes del tipo y la calidad del envejecimiento. Se trata, al fin y al cabo de crear un cambio propicio para que el legislador establezca los conductos adecuados para proteger y facilitar al anciano la adaptación al mundo dinámico de hoy, es decir de desarrollar una especie de ecología de la vejez” que tenga como principal motivo hacer de los mayores personas productivas.”⁵

Así pues, según lo previsto en el artículo 46 Superior, el legislador tiene competencia para implementar el subsidio económico a los ancianos indigentes, señalando los requisitos y condiciones bajo los cuales se hará efectivo, pudiendo, en ejercicio de esa facultad, ampliar su cobertura a grupos específicos de la población de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales del momento.

Fue así como inicialmente a través de la Ley 100 de 1993 (arts. 257 y 258) se reguló el subsidio económico para ancianos indigentes con el objeto de apoyar económicamente a estas personas hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, siempre y cuando el beneficiario cumpla con los requisitos exigidos en dicha ley. El programa se financia con los recursos del presupuesto general de la Nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos,

distritos y municipios. La inclusión de tales partidas en la ley anual de presupuesto ha sido avalada por la Corte:

“En efecto, el programa de auxilios para los ancianos indigentes, establece que en él pueden incluirse quienes reúnan los requisitos señalados en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, programa que tendrá por objeto “apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas” en el artículo referido, según lo que se preceptúa por el artículo 258 de la misma Ley 100 de 1993, en todo caso, “de conformidad con las metas que el Conpes establezca para tal programa”.

“Si se tiene en cuenta que por las condiciones especiales de los ancianos indigentes, éstos merecen especial protección del Estado en razón de su edad y condiciones económicas, no resulta extraño al Estado Social de Derecho que se incluya en la “red de solidaridad” un rubro para el efecto, como efectivamente sucede, en este caso “en la sección 0203 RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Presupuesto de Inversión, Programa 0320 PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO, Subprograma 1501 ASISTENCIA DIRECTA A LA COMUNIDAD, por un monto de \$59.698.602.000.00”, en desarrollo del cual en el decreto de liquidación de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 1998 se incluyó la asignación correspondiente.

“Significa entonces lo anteriormente dicho, que las apropiaciones con destino a los auxilios económicos a ancianos indigentes que fueron incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1998, son de carácter específico y su monto, a contrario de lo sostenido por el demandante, se encuentra determinado, por lo que no se vulneran las disposiciones constitucionales que acusa como quebrantadas”.⁹

Finalmente, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha expresado que el subsidio alimentario para ancianos indigentes es compatible con el deber de solidaridad que consagran los artículos 1º y 95 de la Carta Política, y encuentra respaldo en el artículo 13 Superior que establece el deber estatal de protección especial hacia aquellas personas “que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.¹⁰ Se trata, como lo ha expresado esta Corte, de un deber en cabeza del Estado, correlativo al derecho fundamental a la igualdad, en su modalidad de una acción afirmativa a favor de las personas que se hayan en esos supuestos fácticos¹¹.

5. El caso concreto

El artículo 3° de la Ley 683 de 2001 establece un beneficio a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú, consistente en un subsidio mensual equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano “que se encuentre en estado de indigencia”. El actor cuestiona que el subsidio económico dependa del estado de indigencia del beneficiario, pues en su parecer acarrea una discriminación para los veteranos que no se encuentren en tal situación, vulnerando de esta forma los artículos 5°, 13° y 85 Superiores.

Bastaría con afirmar que como el artículo 46 Superior establece la garantía de un subsidio alimentario para los ancianos indigentes, no se configura la alegada inconstitucionalidad pues la norma acusada es trasunto de este mandato superior. Sin embargo, es menester hacer un examen más reposado de la medida en cuestión, pues ciertamente la consagración de un subsidio económico a favor de los veteranos de la Guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, en función del estado de indigencia del beneficiario, supone la exclusión del mismo beneficio para quienes no se hallen en tal situación.

Según se advirtió, la jurisprudencia constitucional cataloga al subsidio alimentario para ancianos indigentes como una típica acción afirmativa que encuentra fundamento en el artículo 13 Superior, que al consagrar el derecho a la igualdad establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. En verdad, es éste un claro fundamento para adoptar acciones afirmativas, entendidas como políticas o medidas orientadas a reducir y eliminar las desigualdades de tipo social, cultural o económico de aquellas personas o grupos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas¹². Son pues, instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez¹³.

El que el artículo 13 Superior constituya el fundamento de las acciones afirmativas no significa que toda medida de esta naturaleza sea siempre constitucional, pues en tanto ella crea una situación diferencial, también debe estar sujeta al test de igualdad. El interrogante consiste entonces en saber cuál es el grado de rigor con el que se debe adelantar el juicio en esta clase de medidas. Al respecto, la Corte ha señalado que tratándose de acciones

afirmativas “son procedentes las pruebas intermedias (...), en virtud de las cuales es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante” 14, ya que no se reputan, en principio, como contrarias a la igualdad, sino como una materialización de ella.

Hechas estas observaciones, encuentra la Corte que en relación con la medida contenida en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, se dan los supuestos exigidos por la jurisprudencia para instituir un tratamiento diferencial que se avenga al artículo 13 Superior, pues, en primer lugar, el subsidio económico para los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, que se encuentren en estado de indigencia, persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la realización del mandato contenido en el artículo 46 de la Carta Política, que obliga al Estado a proteger a las personas de la tercera edad garantizándoles un subsidio económico en caso de indigencia. Además, tal beneficio también propende por la realización del deber genérico de solidaridad hacia los indigentes y busca igualmente hacer realidad el compromiso del Estado Social de Derecho de reconocerle a dichas personas el derecho a la subsistencia.

En segundo lugar, la medida que se revisa resulta adecuada para la consecución del fin propuesto, pues representa un significativo alivio para aquellas personas que con heroísmo participaron en los referidos conflictos bélicos y hoy se encuentran en total abandono por carecer de los recursos económicos indispensables que les aseguren una digna subsistencia. Así consta en los antecedentes legislativos de la Ley 683 de 2001:

“...este proyecto busca llevar unas medidas de alivio y reconocimiento a quienes luego de haber participado en los mencionados conflictos, se retiraron de la vida civil y con el paso de los años, por razones ajenas a su autónoma voluntad se encuentran hoy en grave situación económica y social, olvidados por sus conciudadanos y afrontando al final de su heroica existencia una muy difícil, pero no irremediable, ni fatal, condición de pobreza y abandono por parte de las instituciones estatales Así sea muy brevemente debo mostrarles que algunos veteranos jamás lograron formar algún capital o alguna renta que les permita subsistir en forma medianamente decorosa, y que tampoco gozan de pensión o auxilio alguno por parte del Estado. Para éstos que no llegan al millar, se propone la creación de un subsidio de dos salarios mínimos mensuales, pagaderos hasta su muerte, y que por no tener el carácter de pensión de jubilación ni de asignación de retiro, puesto que no reúnen los requisitos para

este tipo de prestación, no da lugar a sustitución pensional, ni conlleva ningún otro beneficio prestacional".15

Así mismo, la medida consagrada en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001 no es caprichosa o irrazonable pues, según se precisó, constituye expresión de la competencia que el artículo 46 Superior otorga al legislador para implementar subsidios económicos a favor de los ancianos indigentes, señalando, al efecto, la población destinataria del beneficio y las condiciones y requisitos para acceder a él.

Así, en el caso que se analiza los destinatarios del subsidio son quienes participaron en los conflictos bélicos ya mencionados y carecen de medios para subsistir, y no aquellos veteranos que habiendo también intervenido en esas mismas confrontaciones siguieron su carrera militar hasta obtener el reconocimiento de una pensión de jubilación o una asignación de retiro, pues es claro que éstas personas cuentan con ingresos económicos para sobrevivir, por lo cual la medida en cuestión no desconoce la primacía de su derecho inalienable a la subsistencia, el derecho a la igualdad de trato, y mucho menos la aplicación inmediata de estos derechos fundamentales, como lo sostiene equivocadamente el actor.

Por lo tanto, si con el pretexto de amparar el derecho de igualdad de estas personas se accediera a las pretensiones del demandante se incurriría en flagrante violación del artículo 355 de la Carta Política, que proscribe el otorgamiento de auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Así, se lo hizo ver el Ejecutivo al Congreso cuando objetó por inconstitucionales los preceptos del proyecto de ley que luego se convirtió en Ley 683 de 2001, que pretendían crear el aludido auxilio económico sin referencia alguna a la situación económica de los beneficiarios, contrariando el artículo 46 de la Constitución Política que expresamente condiciona a la situación de indigencia el otorgamiento del subsidio alimentario para las personas de la tercera edad.

Finalmente, advierte la Corte que el beneficio económico que consagra la norma acusada responde al concepto de auxilio económico a que se refiere el artículo 46 Superior, como quiera que se trata de una subvención o ayuda monetaria equivalente a dos salarios mínimos, la cual i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, ii) no conlleva otro beneficio prestacional, y iii) tiene carácter vitalicio, pues se reconoce solamente hasta la muerte de su beneficiario sin dar lugar a sustitución en cabeza de

cónyuge o descendientes.

Por todo lo dicho, la Corte considera que las expresiones “que se encuentre en estado de indigencia” del artículo 3° de la Ley 683 de 2001 se avienen a los dictados de la Carta Política y así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, las expresiones “que se encuentre en estado de indigencia” del artículo 3° de la Ley 683 de 2001, “Por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-1036/03

OBJECION PRESIDENCIAL-Debe ser estudiada frente a toda la Constitución Política (Aclaración de voto)

REF.: Expediente D - 4550

Magistrado Ponente:

Clara Inés Vargas Hernández

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar el voto, sobre el tema del control constitucional sobre las objeciones presidenciales.

En reiteradas oportunidades hemos señalado que el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política, ordena a la Corte Constitucional que estudie a la luz de toda la Constitución la objeción que ha hecho el señor Presidente de la República, pues debe decidir definitivamente sobre ella. Al decidir solamente el cargo formulado por el Presidente, deja vivos otros cargos y otros posibles vicios de inconstitucionalidad y en consecuencia no decide definitivamente como lo ordena la Constitución.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 La Corte, en la Sentencia C-923 de 2000, en la que se pronunció sobre los artículos del proyecto objetados por el Presidente y respecto de los cuales se presentó insistencia del Congreso, no se refirió al artículo 3, cuyo texto original había sido modificado por las Cámaras de acuerdo con el concepto del Gobierno.

2 Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

3 Ver entre otras la sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999 y C-135 de 2002

4 Sentencia T-533 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Sentencia T-376 de 1993. MP José Gregorio Hernández Galindo

6 Sentencia T-426 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General

5 Gaceta Constitucional Nº 85, mayo 29 de 1991, págs. 8 y 9.

10 Sentencia T-029 de 2001. MP Alejandro Martínez Caballero

11 Sentencia T-149 de 2002. MP Manuel José Cepeda Espinosa

12 Sentencia C-371 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz

13 Sentencia T-500 de 2002 MP Eduardo Montealegre Lynnet

14 Sentencia C-445 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero

15 Gaceta del Congreso No. 214 de 1998