C-115-99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2160

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 445 de 1998.

Actor: Ezequiel Jiménez Pinto

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ezequiel Jiménez Pinto en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 1° (parcial) de la Ley 445 de 1998.

Admitida la demanda, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El siguiente es el tenor literal de la norma acusada con la advertencia de que se subraya lo demandado. (Tomado del diario oficial N° 43.324 de 19 de junio 1998)

“Artículo 1.- Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional , conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1° de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999 este gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año, la partida correspondiente.’

“ El incremento total durante los tres años será igual al 75% del valor de la diferencia positiva, al momento de la entrada en vigencia de esta ley, que resulte de restar del ingreso inicial de pensión, el ingreso actual de pensión.

“ En caso de que el resultado de aplicar dicho porcentaje supere los dos (2) salarios mínimos, el incremento total será este último monto de dos (2) salarios mínimos. Dicho incremento total se distribuirá en tres incrementos anuales iguales, que se realizarán en las fechas aquí mencionadas. Si la diferencia entre el ingreso inicial y el ingreso actual de pensión es

negativa, no habrá lugar a incremento.

" Parágrafo 1°. Los incrementos especiales de que trata el presente artículo, se efectuarán una vez aplicado el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y para los pensionados de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional se efectuarán conservando su régimen especial.

"Parágrafo 2°. Para efectos de lo establecido en la presente ley, se entiende por ingreso inicial de pensión, el ingreso anual mensualizado, recibido por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos de la época, que recibió el servidor por concepto de la pensión durante el año calendario inmediatamente siguiente a aquel en que se inició el pago de la misma. Así mismo, se entiende por ingreso actual, el ingreso anual mensualizado, por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos, que se perciba por razón de la pensión en el año calendario inmediatamente anterior a aquel en el cual se realice el primer incremento.

"Parágrafo 3°. El ingreso anual mensualizado en términos de salarios mínimos es igual al valor de la totalidad de las sumas pagadas al pensionado por mesadas pensionales durante el respectivo año calendario, dividida por doce y expresada en su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes en ese año. Para efectos de este cálculo, se tomarán la totalidad de las mesadas pensionales pagadas entre enero y diciembre del respectivo año."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1°, 2°, 4°, 13 y 53 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Para el demandante los apartes demandados del artículo 1° de la ley 445 de 1998 vulneran los artículos mencionados de la Carta Política, ya que excluyen de los beneficios que conlleva un incremento pensional, a los jubilados de los organismos descentralizados del servicio público nacional, de las entidades territoriales y del sector privado, sin tener en cuenta que estas personas se han supeditado a los requisitos legales para obtener el reconocimiento de su derecho pensional y se hallan en la misma situación fáctica y jurídica en que se encuentran los pensionados beneficiados por la norma demandada. Para el actor esta discriminación hace que las mesadas de los pensionados no favorecidos se vean afectadas por los efectos negativos de la inflación, y la diferencia de trato no tiene justificación objetiva ni razonable. Tras un recuento histórico de las últimas leyes relativas a reajustes pensionales, el demandante indica que la norma acusada desactualiza las pensiones de quienes no quedan cobijadas por ella.

IV. INTERVENCIONES.

Dentro del término de fijación en lista, se presentaron las siguientes intervenciones:

En primer lugar intervino, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el

doctor Antonio José Camacho Martínez, quien solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo demandado. Para el representante del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, la norma demandada busca igualar las pensiones de un sector de trabajadores que ha estado a través del tiempo por debajo de los demás. En este sentido el privilegio concedido, lejos de vulnerar el principio de igualdad, tiende a hacerlo efectivo al actualizar la pensión de los trabajadores menos favorecidos. Citando jurisprudencia de esta Corporación, recuerda que el establecimiento de regímenes pensionales especiales no necesariamente resulta ser discriminatorio, y arguye que la ley demandada, "solo debe ser aplicada para los del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, dado que esta disposición solo tiene como finalidad, compensar las diferencias de los aumentos de las pensiones del sector público del orden nacional…"

Por su parte, en representación de la Asociación Nacional de Industriales ANDI, intervino el doctor Luis Carlos Villegas Echeverri, quien impugnó la acción interpuesta aduciendo los mismos argumentos expresados en procesos anteriores, radicados bajo los números D-2124, D-2142 y D-2147 relativos a la misma norma, en los cuales intervino la entidad que representa, por lo cual se abstiene de repetirlos.

Igualmente, en su calidad de delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino oportunamente dentro del presente proceso la doctora Teresa de Jesús Martín Méndez , quien solicitó a la Corte declarar la exequible la disposición demandada. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional la interviniente señala que en ciertos casos el constituyente reconoce un marco de acción al legislador para disponer un tratamiento desigual, siempre y cuando este tratamiento esté justificado, sea razonable y se ajuste a los principios constitucionales . Recalca entonces que "la lógica de la norma en estudio no está basada en el status de pensionado sino en el conjunto de entidades estatales que entran a financiar tal reconocimiento…". Con fundamento en un estudio histórico, concluye que de una legislación que radicaba en el empleador la obligación de atender la pensión de jubilación, se ha evolucionado hacia su asunción por el Sistema de Seguridad Social. Sin embargo este proceso aun no ha concluido totalmente, por lo cual, "de este tránsito se extrae la posibilidad de que la pensión continúe de cuenta del patrono. Subsiste, entonces, un grupo de trabajadores cuyas pensiones no son de cargo del ISS y cuyos montos no se financian con recursos del presupuesto nacional… Esta diferencia, aun latente, permite comprender que el compromiso pensional de la Nación no puede involucrar otros niveles, sin conexión con el régimen de prima media con prestación definida…" Adicionalmente, para la delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la jurisprudencia de la Corte ha sido uniforme al considerar que la sectorización del sector de pensionados no genera per se un atentado contra el principio de igualdad.

Actuando en nombre propio y en representación de la Federación Nacional de Departamentos, dentro de la oportunidad procesal prevista intervino el Doctor Juan Manuel Charry Urueña, quien solicita a la Corte Constitucional que se declare la inexequibilidad de la norma por falta de competencia del Congreso para expedirla, o en subsidio la exequibilidad, pero de ninguna manera condicionada o extendida a todos los pensionados, pues desde su punto de vista no se encuentran en igualdad de circunstancias. Para el interviniente, las pensiones a cargo del presupuesto nacional no asumidas por el sistema de seguridad social, lo mismo que las de la fuerza Pública, pertenecen al régimen prestacional de que trata el

artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución, y por ende están sujetas a leyes marco que sólo pueden fijar criterios y objetivos generales para ser reglamentados por el Gobierno Nacional presentándose una gran diferencia con las pensiones a cargo del sistema de seguridad social, las cuales deben regularse mediante una ley ordinaria. Por lo anterior, el interviniente solicita se declare la inexequibilidad de la norma acusada por falta de competencia del Congreso.

Además, indica que la norma acusada no desconoce el derecho a la igualdad pues la diferencia de trato que consigna tiene una justificación racional, toda vez las pensiones, hoy en día, en unos casos son financiadas con recursos propios de la Nación, mientras que en otros se financian por el patrono. Esta diferencia implica que las pensiones se otorguen en tiempos y montos distintos, dependiendo de las entidades a cargo de las cuales están. Por otra parte, el interviniente sostiene que conforme al artículo 362 superior, si el legislador hubiera querido extender el beneficio concedido en la norma acusada a los pensionados de las entidades territoriales, hubiera tenido que prever los recursos correspondientes, so pena de desconocer la autonomía de las regiones.

Por otra parte, actuando en nombre propio, intervino la ciudadana Leonor Sanz Alvarez quien solicitó declarar exequible la norma acusada, ya que desde su punto de vista los trabajadores del sector público y del sector privado se encuentran en diferentes circunstancias de hecho. Con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene que frente al tema del reajuste oficioso de las pensiones es posible afirmar que un trato diferencial en esta materia no siempre es discriminatorio, ya que no todos los responsables del pago de dichas pensiones se encuentran en las mismas circunstancias, lo cual justifica el diferente tratamiento

Actuando en nombre propio y también como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino el dr. Juan Pablo Cárdenas Mejía, quien solicita se declare que la norma acusada se ajusta a la Constitución Política. En sustento de su solicitud, arguye que la distinción que introduce la norma acusada "se basa en las entidades que financian el reconocimiento de la pensión y se origina en el desarrollo histórico de nuestro régimen pensional". En efecto, sostiene, "históricamente el desarrollo de la seguridad social está vinculado a la persona o entidad responsable por el reconocimiento y pago de las pensiones, lo cual ha determinado el régimen de las mismas". Por lo cual la distinción que introduce el artículo demandado obedece a esta realidad histórica y se funda, además, en la diversa capacidad financiera de los distintos agentes económicos que deben asumir el pago de las pensiones y de los nuevos incrementos. Para el interviniente, en razón del tránsito de régimen que se está operando, existen hoy en Colombia trabajadores cubiertos por el ISS, otros cubiertos por su antiguo empleador y otros inscritos en el régimen de ahorro individual con solidaridad. La diferencia de régimen, implica entonces una distinción fundamental, cual es la del origen de los recursos que cubren los incrementos previstos por la norma acusada, diferencia que justifica el trato desigual. De otra parte, en sentir del interviniente, las normas acusadas no pueden examinarse exclusivamente a la luz del principio de igualdad, sino que, dado su profundo impacto económico, deben considerarse también bajo la perspectiva de las normas superiores relativas a la intervención del Estado en la economía.

En relación con los jubilados del sector territorial, sostiene que " aunque es claro que al es al

legislador y al Gobierno a quienes les corresponde fijar el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos del nivel territorial, dicha determinación no debe hacerse de una manera unilateral, sin tener en cuenta la capacidad real de las mismas para asumir los costos correspondientes."

Finalmente, el interviniente destaca que la pensión de jubilación, como prestación social, es un derecho que se cataloga dentro de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, cuya realización es progresiva y determinada por la ley y no por la Constitución directamente.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El señor procurador general de la Nación, dentro de la oportunidad legal prevista, emitió el concepto de su competencia y solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

En concepto del Ministerio Público, el reajuste ordenado no desconoce la Carta pues "a la luz de los mandatos superiores sobre la organización territorial y la hacienda pública, la Nación no puede imponer compromisos presupuestales por fuera de sus competencias constitucionales, ni mucho menos intervenir en la competencia de los municipios y departamentos para el manejo autónomo de sus recursos financieros, incluidos los provenientes de las transferencias ordenadas en los artículos 356 y 357 de la Constitución, pues si lo hiciera violaría los artículos 300 y 313 Superiores. Adicionalmente, indica que "la intervención del Estado en el proceso económico debe adelantarse sin vulnerar el núcleo esencial de la libertad de empresa e iniciativa privada, ponderando la capacidad económica de las empresas para asumir nuevos compromisos en materia pensional."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241 de la Carta Fundamental.

2. Cosa juzgada

En reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C- 067 de 1999, esta Corporación se pronunció sobre el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 445 de 1998, el cual fue declarado exequible.

En vista de lo anterior, esta Corporación se inhibirá de producir una decisión de fondo sobre la norma demandada en esta oportunidad, en virtud de haber operado respecto de ella el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-067 de 1999, que declaró exequible el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 445 de 1998.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Vladimiro naranjo mesa.

Presidente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Magistrado.

ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Magistrado.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Magistrado.

CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Magistrado.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Magistrado.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Magistrado.

FABIO MORON DIAZ.

Magistrado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO.

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)