

Sentencia C-289-09

Referencia: expediente OP-117

Asunto: Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio radicado en la Corte Constitucional el 26 de enero del año en curso y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad.

1.1. Mediante oficio, del 24 de junio de 2008, el Secretario General del Senado de la República envió al Presidente de la República el proyecto de ley de la referencia, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos, para la correspondiente sanción presidencial.

1.2. La Presidencia de la República recibió el proyecto el día 9 de julio de 2008, y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia del Senado de la República el 16 de julio del mismo año¹, sin la correspondiente sanción ejecutiva por objeciones de

inconstitucionalidad.

1.3. En el informe de la comisión accidental que se designó para sustanciar las objeciones presidenciales al proyecto de ley, suscrito por los Senadores Efraín Cepeda Sarabia y Jairo Clopatofsky Ghisays y por el Representante Luis Antonio Serrano Morales, se solicitó insistir en la constitucionalidad del proyecto objetado.²

1.4. El informe fue considerado y aprobado en la Plenaria del Senado de la República el 09 de diciembre de 2008³ y en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 10 de diciembre del mismo año⁴, como consta en las correspondientes actas de las sesiones plenarias de las Corporaciones Legislativas.

1.5. El Presidente del Senado de la República, por medio de oficio fechado el 23 de diciembre de 2008, y radicado en la Corte Constitucional el 26 de enero de 2009, remitió el proyecto a esta Corporación para que se decida sobre la exequibilidad de las objeciones rechazadas por el Congreso.

2. Texto del proyecto objetado

A continuación se transcribe el Proyecto de Ley objetado:

“PROYECTO DE LEY 96 DE 2006 SENADO, 153 de 2007 CAMARA.

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 3º de la Ley 683 del 9 de Agosto de 2001 quedará así:

Artículo 3º. Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino a cada veterano de que habla esta ley; independientemente del grado o condición actual.

Parágrafo 1º. Quedan excluidos de este beneficio los veteranos que actualmente estén recibiendo una pensión de jubilación de cinco (5) o más salarios mínimos legales mensuales

vigentes.

Parágrafo 2º. El subsidio establecido en el presente artículo, no constituye en ningún caso derecho de sustitución pensional.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

II. OBJECIONES DEL GOBIERNO

Mediante comunicación de julio 15 de 2008, el Gobierno devolvió al Congreso de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, con objeciones de inconstitucionalidad.

Para el Gobierno el proyecto objetado, al suprimir el requisito conforme al cual, para recibir el subsidio, los veteranos debían estar en condiciones de indigencia, resulta contrario al artículo 355 de la Constitución, tal como fue entendido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 2000, en la medida que, en esas condiciones, el subsidio adquiere la connotación de un auxilio o donación a favor de personas de derecho privado.

Se señala igualmente, en el escrito de objeciones, que con el proyecto de ley se estaría beneficiando a un grupo específico de la población por el simple hecho de ser veteranos de las guerras de Corea y de Perú, y la condición de que actualmente reciban una mesada inferior a 4 (sic) smlv, lo cual resulta contrario al principio de igualdad, porque no existe razón que justifique el tratamiento diferenciado frente a otros pensionados.

Finalmente, expresa el Gobierno Nacional que a pesar de que el proyecto de ley se refiere a un subsidio mensual, y que aclara que no constituye derecho de sustitución pensional, al extenderlo a los pensionados actuales, no se asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, exigida por el Acto Legislativo 01 de 2005, por cuanto, por un lado, en el proyecto no se precisa la fuente de financiación del beneficio propuesto, y, por otro, daría lugar a un precedente conforme al cual, en el futuro, podría

pretenderse un subsidio equivalente para todos los pensionados que devenguen una mesada inferior a 4 (sic) salarios mínimos legales vigentes.

III. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La Comisión Accidental conjunta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, integrada para rendir informe respecto de las objeciones presidenciales, propuso que se insistiera en la constitucionalidad del Proyecto de Ley número 096 de 2006 Senado - 153 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, tal como se aprobó en su último debate ordinario, sustentándose en las siguientes consideraciones:

3.1. El informe se refiere, en primer lugar, a la importancia del veterano de guerra y a las circunstancias de la participación de Colombia en la guerra de Corea, para destacar que “[l]os veteranos de Guerra, en todos los países en conflicto, son exaltados en todos los aspectos, por sus esfuerzos, sus sacrificios físicos y psicológicos; estos hombres lograron dejar el nombre de nuestro país muy en alto, y lucharon con ahínco, independientemente de su clase social, su raza o ideología política, siendo personas dignas de un inmenso respeto, consideración y del máximo reconocimiento.”

Señala la Comisión que, las “condiciones de vida de los ex combatientes de Corea en algunos casos son precarias, y su orgullo hasta ahora ha sido presentarse como veteranos de guerra, pero al fin y al cabo, esto no trasciende en la sociedad o en el Estado”.

En el informe se afirma que, con “el proyecto en consideración, se avanza hacia el futuro, sentando las bases para construir una política para el veterano de guerra, porque en la actualidad, Colombia no cuenta con una normatividad concreta que proteja los veteranos de guerra o que les de beneficios por su participación en conflictos de nivel internacional.”

3.2. En un segundo aparte, denominado de antecedentes normativos, el informe pone de presente que “[l]a Ley 683 de 2001, fue creada con el fin de dar un amparo de ‘pobreza’ a los colombianos que combatieron en las guerras de Corea y Perú;

con dicha ley, solo una parte de los ex combatientes lograron el reconocimiento del beneficio entregado por parte del Estado, y otros fueron excluidos por no encontrarse en las condiciones de 'indigencia' que exige la ley."

Advierte la Comisión, que "al rededor de 160 veteranos, que en un principio tuvieron acceso al beneficio, les fue suspendido, entre otros aspectos, por tener jubilación de vejez (equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente) o no estar en el nivel de indigencia."

Expresa que, aunque la Ley 683 de 2001 buscó recompensar a unos soldados, que por algún motivo se encontraban desprotegidos, "... también descompensó a otros que así no estén en situaciones precarias cumplieron una misma función, ganar la guerra y dejar el nombre de nuestro país en alto."

3.3. A continuación, el informe se ocupa, puntualmente, de las objeciones presentadas por el Gobierno.

1. Objeción por violación del artículo 355 de la Constitución

Expresa la Comisión, en este punto en particular, que es necesario analizar dos aspectos: el espíritu de la ley, y el hecho de que en ciertas circunstancias se pueden otorgar beneficios a algún grupo especial de ciudadanos.

En cuanto a lo primero, señala que el objetivo inicial 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", era reconocer a través de un apoyo económico, la labor de ese grupo de hombres que enarbolaron el tricolor nacional defendiendo nuestro país de una agresión internacional, como ocurrió en la Guerra de Perú, y representar a la Nación en la trascendental guerra entre Corea del Norte y Corea del Sur, en una misión de paz internacional.

Agrega, que el otorgamiento de este tipo de reconocimientos económicos no es el primero que se presenta en el país desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y cita, a manera de ejemplo, el caso del beneficio previsto en la Ley 181 del año 1995, para

las Glorias del Deporte, el cual se encuentra vigente, y en cuyo artículo 45, señala lo siguiente:

“El Estado garantizará una pensión vitalicia a las glorias del deporte nacional. En tal sentido deberá apropiarse de las partidas de los recursos de la presente ley, un monto igual a la suma de cuatro (4) salarios mínimos mensuales, por deportista que ostente la calidad de tal, cuando no tenga recursos o sus ingresos sean inferiores a cuatro (4) salarios mínimos legales.

Además, gozarán de los beneficios del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando no estén cubiertos por el régimen contributivo.

Parágrafo. Se entiende por glorias del deporte nacional a quienes hayan sido medallistas en campeonatos mundiales oficiales reconocidos por el Comité Olímpico Colombiano o medallistas de Juegos Olímpicos”.

En este sentido, prosigue el informe anotando, que al igual que las glorias del deporte, los veteranos de la guerra de Corea han dejado muy en alto el nombre de Colombia a nivel internacional, al punto que el General Wlackshear Bryan, Comandante de la 24ª División de Infantería de los Estados Unidos en Corea, describió al Batallón Colombia con estas palabras: “He luchado en tres guerras, he comandado y he visto combatir a los mejores soldados del mundo. Creo que no me queda nada nuevo por ver en materia de heroísmo humano e intrepidez, pero al haber visto al batallón Colombia combatir, he visto a los más grandiosos y a los más soberbios de toda mi vida”.

La Comisión puntualiza, que no se está ante “una propuesta caprichosa, ilógica o inconstitucional, pues el subsidio que en esta modificación a la Ley 683 se pretende, no consiste en un regalo o en una dádiva, o recursos entregados de balde, sino que nace en el reconocimiento económico por su intervención en un hecho histórico para la humanidad y es un orgullo para todos los colombianos.”

Por lo anterior, el informe concluye con respecto a este punto en particular, que no puede “predicarse la violación del artículo 355 de la Constitución; a pesar que el proyecto de ley usa la palabra “subsidio”, no pueden asimilarse con la expresión “auxilio” o “donación” de la Constitución, porque con esta propuesta normativa, se

quiere retribuir económicamente y al mismo tiempo cumplir con el principio de legalidad que debe tener toda asignación presupuestal.”

1. Objeción por violación del artículo 13 de la Constitución

Al respecto, el informe expresa que la igualdad consiste en el reconocimiento de las diferencias, y que el proyecto objetado puede ser visto desde dos puntos de vista, el primero, que es la posición gubernamental, “considera que se viola el derecho de igualdad, pues si se otorga el beneficio del proyecto a un grupo selecto de veteranos, se vulneraría los derechos de los demás pensionados; el segundo ámbito que es el real espíritu del proyecto, consiste en otorgar el beneficio a los ex combatientes de las guerras de Corea y de Perú, lo cual es la condición principal para acceder al subsidio planteado en la ley.”

Así, señala el informe, “que los veteranos o personas de la tercera edad siempre existirán en nuestro país, muchas personas en Colombia en estado de indigencia podrán recibir auxilios para garantizar su mínimo vital, pero lo que nunca volverá a ocurrir es que aumenten o vuelvan a verse combatientes de la Guerra contra el Perú y la Guerra de Corea, pues cada mes, fallece un promedio de tres hombres, de manera que, tal vez en 20 años no habrá testigo que cuente las aventuras y las hazañas del Batallón Colombia en estas guerras.”

La Comisión insiste en que con el proyecto de la referencia no se vulnera el derecho a la igualdad, pues la iniciativa se dirige a quienes prestaron sus servicios en la Guerra de Corea o el Perú, pero no, por ser personas de la tercera edad, pues esta condición se cumple como consecuencia natural del paso del tiempo. En cambio, la condición de “héroe de guerra” se adquiere por los actos valerosos, realizados en un conflicto armado.

3.3.3. Objeción por violación del artículo 48 de la Constitución

En relación con esta objeción, la Comisión pone de presente que el asunto fue estudiado por el Gobierno Nacional antes de la aprobación del proyecto por el Congreso de la

República. En efecto, se afirma en el informe que, previa solicitud por el Congreso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, emitió su concepto en relación con el contenido del proyecto de ley, en los siguientes términos:

“Esta cartera no tiene observaciones de tipo fiscal, ni de conveniencia, ni de constitucionalidad sobre el mismo, por tal razón avala su contenido como fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, texto publicado en la Gaceta 514 de 2007, de esta manera, está conforme con las modificaciones introducidas en la ponencia para primer debate de la Cámara de Representantes por tener el mismo contenido material de lo aprobado en el Senado de la República.”

Entiende la Comisión, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público avaló este proyecto de ley, tal y como fue aprobado por el Senado de la República. En este sentido, un “aval expedido por el Ministerio de Hacienda se debe caracterizar por ser un estudio juicioso, que finalmente lleva a la conclusión de apoyar fiscalmente un proyecto o, por el contrario, negar la disponibilidad presupuestal y aconsejar el archivo del mismo; por lo tanto, el aval expedido por un Ministerio debe ser serio, pues los proyectos de ley en muchas ocasiones tienen su trámite e impulso en el Congreso de la República, con fundamento en el concepto favorable o desfavorable de la iniciativa legislativa, y con mayor razón, tratándose de proyectos de ley que impliquen una afectación presupuestal.”

4. Finalmente, el informe concluye afirmando que el proyecto de ley referido es constitucional por varias razones. En primer lugar, porque el Estado tiene la facultad de reconocer, en favor de personas naturales que hayan dejado en alto el nombre de Colombia a nivel internacional, beneficios de carácter económico; en segundo lugar, porque la medida analizada no viola el derecho a la igualdad, pues el beneficio planteado no se justifica en la condición de pensionados de los veteranos, sino de héroes de guerra, la cual no cumplen las demás personas de la tercera edad en Colombia; y en tercer lugar, porque conforme con el aval emitido, en el mes de abril de 2008, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público existe disponibilidad presupuestal para financiar el citado beneficio.

De esta manera, el informe termina, insistiendo en que el proyecto de la referencia

cumple con los requerimientos de fondo y forma para convertirse en ley de la República.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de hacer efectivo el derecho ciudadano de impugnación y defensa, consagrado en el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución Política, el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 29 de enero de 2009, ordenó fijar en lista el proyecto de ley objetado, durante el término de tres días, y poner a disposición de los ciudadanos una copia del expediente para que pudiera ser consultado.

1. Dentro del término de fijación en lista intervino el señor Carlos Bejarano Infante, obrando en su calidad de ciudadano y de representante de la Asociación Colombiana de Veteranos de la Guerra de Corea, solicitando a la Corte Constitucional que declarara la exequibilidad del proyecto de ley de la referencia.

Señala el interviniente, que el beneficio que el proyecto de ley prevé para los veteranos de la guerras de Corea y Perú que actualmente estén recibiendo una pensión de jubilación inferior a cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, no vulnera el artículo 355 Superior, toda vez que no constituye un “auxilio” o “donación”, en tanto sus beneficiarios prestaron un servicio al país más allá de lo que el deber les exigía. En este mismo sentido, manifiesta que el artículo 48 de la Carta Política garantiza el derecho a la seguridad social para los miembros de las fuerzas armadas, con mayor razón si se tiene en cuenta, que los excombatientes de Corea y de Perú, son personas que en la actualidad sobrepasan la edad de 75 años, y por ello son sujetos de especial protección constitucional.

Con respecto a la objeción por violación del artículo 13 de la Constitución Política, asevera el ciudadano en cuestión que, conforme con el principio de igualdad, personas puestas en diferentes situaciones son merecedoras de un trato desigual. Por tanto, al tratarse de un beneficio que solamente se extiende a 600 excombatientes de las guerras de Corea y Perú, excluyendo a quienes no prestaron este tipo de servicios al país, no se vulnera el principio de igualdad, y al no constituir una prestación pensional, éste resulta justificado plenamente. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que, conforme con el mismo artículo 13 Superior, las personas en condición de debilidad manifiesta merecen una especial protección constitucional.

Ahora bien, el interviniente afirma que la sostenibilidad del sistema pensional no corre riesgo alguno, por cuenta del beneficio que se analiza, tal y como lo señaló el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el oficio N° UJ-0592-08 del 21 de abril de 2008, dirigido al Congreso de la República, durante el trámite del proyecto de ley de la referencia.

2. De la misma forma, el ciudadano Pedro Castilla Mahecha, intervino dentro del término previsto para el efecto, señalando la importancia de los veteranos de la guerra de Corea, y el merecimiento del beneficio propuesto por el proyecto de ley objetado. También manifiesta, que el proyecto cumplió con todo el trámite previsto para su expedición, inclusive, con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual, no se entiende porqué es objetado por el Gobierno Nacional, acudiendo a argumentos de naturaleza fiscal.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En oficio de febrero 3 de 2009, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte declarar inexecutable el Proyecto de Ley No. 096 de 2006 Senado - No. 153 de 2007 Cámara, "por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001", por la violación de los artículos 13, 46 y 355 de la Constitución Política.

1. Comienza la Vista Fiscal por indicar, que el proyecto de ley vulnera los artículos 46 y 355 de la Constitución Política, por las razones que se presentan a continuación:

El señor Procurador considera que el principio de solidaridad (artículos 1° y 95 de la Constitución) está relacionado con el principio de igualdad real y efectiva (artículo 13 de la Constitución Política), e implica la exigencia al Estado, de realizar acciones afirmativas en favor "de quienes se encuentren en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas en estado de indigencia. Señala que, en este sentido, la jurisprudencia constitucional⁵, ha resaltado "el 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, lo cual se fundamenta también en el artículo 17 del Protocolo de San Salvador, sobre protección de los ancianos."

Indica la Vista Fiscal, que una de las manifestaciones del principio constitucional de

solidaridad es, precisamente, la protección hacia las personas de la tercera edad, traducido en el subsidio económico para ancianos indigentes, previsto en el artículo 466

de la Constitución Política.

Por otra parte, el Ministerio Público señala que, conforme con el artículo 355 Superior, está prohibido “a las ramas u órganos del Poder Público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”, lo cual implica que los recursos públicos no pueden destinarse a particulares, salvo que ello esté autorizado directamente por la Constitución, como por ejemplo ocurre, en el caso del artículo 46 Superior, el cual radica en cabeza del Estado la obligación de garantizar la seguridad social integral y el subsidio alimentario a las personas en estado de indigencia y, “lo faculta para concederles subsidios tales como el previsto en la Ley 683 de 2001”. De tal suerte que el subsidio al que se refiere la ley mencionada, resulta constitucionalmente admisible, en tanto cuenta con justificación constitucional fundada en el estado de indigencia en que deben encontrarse los veteranos de guerra para acceder a él.

Sobre este particular, la Vista Fiscal trae a colación la Sentencia C-1036 de 2003, en la cual, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, el cual establece un subsidio para los veteranos de las guerras de Corea y Perú, en estado de indigencia, al considerar que “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”.

En desarrollo de esta línea interpretativa, concluye el señor Procurador que “eliminar la condición de estado de indigencia como requisito para que los veteranos de la guerra de

Corea y del Perú sean acreedores del subsidio mensual previsto en la Ley 683 de 2001, contradice lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1036 de 2003, no atiende los mandatos del artículo 46 de la Carta y, por tanto, vulnera la prohibición prevista en el artículo 355 del Ordenamiento Superior.”

2. Con relación a la objeción por violación del artículo 13 Superior, la Vista Fiscal asevera, que le asiste razón al Ejecutivo en que la disposición analizada establece un trato desigual entre los veteranos de la guerras de Corea y del Perú, y el resto de pensionados, quienes también prestaron sus servicios al Estado o al sector privado, sin que tal distinción tenga una justificación razonable desde el punto de vista constitucional.

Por tanto, considera el Ministerio Público que, al aplicar a la medida estudiada el test de igualdad, se encontrará que ella no es adecuada, “porque no tiene un fin constitucionalmente legítimo, dado que, primero, el artículo 355 de la Carta prohíbe conceder auxilios y donaciones a particulares, y, además, en la medida que no se encuentra en la Carta Política disposición alguna que permita que el Estado conceda beneficios a ciertos particulares y a otros no, sin que se trate de una acción afirmativa realizada con base en los principios de solidaridad y de igualdad real y efectiva.”

En este sentido, señala el señor Procurador que, cuando la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1036 de 2003, aplicó el test de igualdad al requisito de encontrarse en estado de indigencia, para que los veteranos de la guerras de Corea y Perú pudieran acceder al subsidio previsto en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, encontró que esta exigencia, “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 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.”

Adicionalmente advierte el señor Procurador, que los veteranos que participaron en las guerras de Corea y de Perú, y que son beneficiarios de una pensión o una asignación de retiro en su favor, cuentan con los ingresos económicos para solventar su subsistencia, por lo que, exigir que el subsidio sea concedido sólo a quienes se encuentren en situación de indigencia, no vulnera su derecho a la subsistencia, ni el derecho a la igualdad de trato.

Por lo anterior, concluye el Ministerio Público con respecto a este punto, que la disposición objetada contraría el artículo 13 de la Carta, conforme con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1036 de 2003, dado que suprimir la situación de indigencia del artículo 3° de la Ley 683 de 2001, como requisito para acceder al subsidio analizado, genera una discriminación para los demás pensionados quienes, “a pesar de no haber combatido en los conflictos a los que se refiere la Ley, sí prestaron sus servicios al Estado o al sector privado”.

3. Ahora bien, considera la Vista Fiscal que la objeción por violación del artículo 48 constitucional carece de fundamento.

Advierte que, conforme con la Sentencia C-1036 de 2003, el beneficio económico establecido por la Ley 683 de 2001, es una “subvención o ayuda monetaria” correspondiente a dos salarios mínimos, la cual no tiene la entidad de pensión, o de asignación de retiro, y por ello, no es acertado afirmar que “tenga implicaciones directas sobre la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.”

El Ministerio Público coincide con los Congresistas, cuando afirman que gracias al principio de la confianza legítima, “el Gobierno Nacional no puede dar el aval al

Proyecto de Ley por no encontrarle reparos sobre su viabilidad fiscal o presupuestal, y luego establecer que el proyecto vulnera el mandato consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2005 al no garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.” Por tal motivo asevera la Vista Fiscal que, si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimaba que la iniciativa legislativa contrariaba el artículo 48 constitucional, debió advertirlo oportunamente durante su trámite legislativo, pues de otra forma, se vulneraría la actividad legislativa y el principio democrático. Por esta razón, el Ministerio Público considera que “la objeción presidencial presentada por supuesta vulneración del artículo 48 Superior, es infundada.”

4. En atención a lo expuesto, el señor Procurador concluye que las objeciones presidenciales presentadas por la violación de los artículos 13, 46 y 355, son fundadas y que es infundada la objeción presidencial que tiene que ver con la vulneración del artículo 48 Superior, razón por la cual solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable el Proyecto de Ley No. 096 de 2006 Senado - No. 153 de 2007 Cámara, “por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, por la violación de los artículos 13, 46 y 355 de la Constitución Política.

VI. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Una vez el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del proceso de la referencia, decretó, por auto del 29 de enero de 2009, la práctica de las pruebas necesarias para verificar el trámite completo de las objeciones presidenciales en el Congreso de la República. En la citada oportunidad se dispuso:

“PRIMERO.- ASUMIR el conocimiento de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, radicadas bajo el número OP-117.

SEGUNDO.- OFICIAR por la Secretaría de esta Corporación a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, dentro del término de dos días, remitan a este Tribunal, con destino a este proceso, las certificaciones relacionadas con el trámite completo de las objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, incluyendo las fechas de publicación de los informes; las fechas del anuncio previo a la votación de los mismos; las fechas en las que se realizaron los

debates; el quórum deliberatorio, decisorio, y las mayorías con las que fueron aprobados, así como las correspondientes gacetas del Congreso en las que consten dichos actos.

TERCERO.- OFICIAR por la Secretaría de esta Corporación al Senado de la República, para que, dentro del término de dos días, remita a este Tribunal, con destino al proceso de la referencia, la certificación del día exacto, en el que recibió, proveniente de la Presidencia de la República, las objeciones al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”.

CUARTO.-OFICIAR por la Secretaría de esta Corporación a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que, dentro del término de dos días, remita a este Tribunal, con destino al proceso de la referencia, la certificación del día exacto, en el que radicó, en el Senado de la República, las objeciones al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”.

El Secretario General de la Cámara de Representantes remitió lo concerniente al trámite ordinario surtido por el proyecto de ley de la referencia en esa Corporación. Adicionalmente, informó que el acta de la sesión plenaria de esa Corporación del 9 de diciembre de 2008, en la que efectuó el anuncio previo para votación del informe de objeciones de la referencia, se encontraba en elaboración y, por tal motivo, no se había publicado en aquel momento. De igual forma, con respecto al acta de la sesión plenaria, del 10 de diciembre de 2008, en la que se produjo la votación del citado informe, contestó el Secretario General de esa Corporación, que la misma estaba en proceso de elaboración y por tal razón no se había procedido a su publicación.

El Secretario General del Senado de la República dio respuesta al auto del 29 de enero de 2009, proferido por el Magistrado Sustanciador, en lo que tiene que ver con el trámite del proyecto de ley de la referencia, sin embargo, no indicó nada con respecto a la fecha en la que se había anunciado para votación el correspondiente informe de objeciones, máxime, si se tiene en cuenta que, conforme con el informe de sustanciación expedido por el mismo funcionario, de fecha 10 de diciembre de 2008, el anuncio de la votación del citado informe, se efectuó en la sesión del 9 de diciembre de

2008, y su votación se produjo el mismo día, es decir, en la sesión del 9 de diciembre del mismo año⁷, por lo que se hacía necesario establecer las fechas en las que efectivamente se efectuaron, el anunció y la votación del citado informe.

Ahora bien, con respecto a la fecha en la que el Senado de la República recibió de la Presidencia de la República, las objeciones al proyecto de ley de la referencia, el Secretario General de esa Corporación, también guardó silencio.

Por su parte, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación, el 3 de febrero de 2009, informó que:

“De acuerdo con la firma del funcionario que recibió en el Senado de la República el documento contentivo de las objeciones presidenciales al proyecto de Ley 096/06 Senado, 153/07 Cámara, éste fue radicado el día 16 de julio de 2008.

A este escrito anexo copia de los antecedentes que evidencian lo anterior.”

Adicionalmente, el citado funcionario adjuntó a su respuesta “copia del Diario Oficial No. 47.052 del miércoles 16 de julio de 2008 en el cual se publicaron las objeciones presidenciales, así como el texto del proyecto de Ley No. 096/06 Senado, 153/07 Cámara “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, y copia del oficio dirigido al Subgerente de Producción de la Imprenta Nacional, por medio de la cual se solicitó su publicación.”

Dado que, vencido el término probatorio previsto en la providencia señalada, esta Corporación no recibió todas las pruebas solicitadas a las Secretarías de las Cámaras Legislativas, particularmente, con relación a (i) las actas de las sesiones plenarias en las que se anunció y votó el informe de objeciones presidenciales y; (ii) la certificación solicitada al Senado de la República, con respecto a la fecha exacta en la que recibió de la Presidencia de la República, las objeciones al proyecto de ley de la referencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional, por medio del Auto 085 de 2009, del 18 de febrero del mismo año, decidió “ABSTENERSE DE DECIDIR sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, identificadas con el número de radicación

OP-117, mientras no se cumplan los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo”.

En consecuencia, en la misma oportunidad se ordenó que la providencia citada se pusiera “en conocimiento de los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que sean enviadas a la Corte Constitucional las actas de las sesiones plenarias necesarias para poder determinar, con base en las pruebas pertinentes, si para la aprobación del informe de objeciones presidenciales se cumplió con el procedimiento establecido; así como apremiar “a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que acopien todos los documentos requeridos y dispongan que sean enviados a esta Corporación, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del presente auto.”

En el citado auto, la Corte Constitucional dispuso que, en el evento en el que las pruebas solicitadas no fueran remitidas oportunamente con destino a este proceso, se practicaría una inspección judicial por parte del Magistrado Sustanciador, o por quien él designara, para efectos de establecer, con vista en los archivos y demás documentos que reposen en el Congreso de la República, los supuestos objeto de esclarecimiento.

El Secretario General de la Cámara de Representantes, por medio de los oficios de fecha 17 y 24 de marzo de 2009, hizo llegar a esta Corporación ejemplares de las gacetas del Congreso número 36 y 102 de 2009, en las que se publicaron las actas de plenaria de la Cámara de Representantes número 156, del 9 de diciembre de 2008, y 157, del 10 de diciembre de 2008, en las que se efectuó el correspondiente anuncio previo y votación del informe de objeciones presidenciales de la referencia.

En vista de que la Secretaría del Senado de la República no envió los documentos solicitados en el término previsto para el efecto, el Magistrado Sustanciador, por Auto del 2 de abril del 2009, decretó la práctica de una inspección judicial, a realizarse en las oficinas del Senado de la República, con el propósito de establecer, específicamente, (i) la fecha exacta en la que la Presidencia de la República radicó, en el Senado de la República, las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia y; (ii) las fechas de las sesiones plenarias del Senado de la República en las que efectivamente se efectuaron, el anuncio y la votación del correspondiente informe de objeciones presidenciales.

La citada diligencia tuvo lugar el día 3 de abril de 2009, en las oficinas del Senado de la República, y en ella se pusieron a disposición del Magistrado Auxiliar comisionado para el efecto, los siguientes documentos:

* Gaceta del Congreso número 148, del 19 de marzo de 2009, en la que se publicó el Acta número 32, de la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el 3 de diciembre de 2008.

* Gaceta del Congreso número 149, del 19 de marzo de 2009, en la que se encuentra publicada el Acta número 33, de la sesión plenaria del Senado de la República, del día 9 de diciembre de 2008.

De la inspección de los documentos relacionados se pudo establecer que:

* El anunció para votación, del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley

N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, se efectuó en la sesión plenaria del Senado de la República, del día 3 de diciembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 32 publicada en la Gaceta del Congreso número 148, del 19 de marzo de 2009, página 56.

* La votación del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, se realizó en la sesión plenaria del Senado de la República, del 9 de diciembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 33, publicada en la Gaceta del Congreso número 149, del 19 de marzo de 2009, página 45.

En relación con la fecha en la que la Presidencia de la República radicó en el Senado de la República las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, el Jefe de la Oficina de Leyes del Senado de la República informó, que en esa entidad no reposa documento adicional a los contenidos en el expediente que se encuentran en la Corte Constitucional en el proceso de la referencia, que pudiera dar cuenta de tal acto.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

2. El trámite de las objeciones al proyecto de ley

En reiterada jurisprudencia la Corte ha precisado que el estudio de la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República no sólo versa sobre los asuntos materiales concernientes a los reproches que el Gobierno Nacional presenta, sino que también comprende el análisis del procedimiento impartido a las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él⁸. Por lo tanto, al examen material debe preceder la verificación del trámite

impartido a las objeciones presidenciales para dilucidar si se ajusta a los preceptos que lo regulan. Ello por cuanto, como se ha puesto de presente por la jurisprudencia constitucional, la insistencia de las cámaras, producida en los términos de la Constitución, es un presupuesto de la competencia de la Corte para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del proyecto objetado.⁹

2.1. Oportunidad de las objeciones

El proyecto de ley objetado en la presente oportunidad contiene menos de 20 artículos y, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución Política, el Presidente de la República disponía del término de seis días para devolverlo con objeciones.

Como quiera, que el proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el 9 de julio de 2008, el Presidente de la República tenía hasta el 17 de julio de 2008 para devolverlo sin sanción y con objeciones.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República aportó, como prueba en este proceso, copia del texto de las objeciones referidas, con la constancia suscrita por un funcionario del Senado de la República de haber sido radicado en esa Corporación, el día 16 de julio de 2008, razón por la cual la Sala encuentra que las objeciones de la referencia fueron presentadas dentro del termino previsto, para el efecto, por el artículo 166 Superior.

En razón a que cuando se recibió el proyecto de ley en la Presidencia de la República las Cámaras estaban en receso, el Proyecto objetado fue publicado por el Gobierno en el Diario Oficial N° 47.052, del 16 de julio de 2008, con lo cual se dio cumplimiento a la exigencia contenida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución.

2.2. Trámite de discusión y aprobación de las objeciones

El texto de las objeciones fue recibido en el Senado de la República el 16 de julio de 2008 y, publicado en el Diario Oficial N° 47.052 de la misma fecha.

Las mesas directivas de Senado y Cámara, designaron una comisión accidental conjunta encargada de realizar el estudio y emitir concepto sobre las objeciones presidenciales, la cual se integró por los senadores Efraín Cepeda Sarabia y Jairo Clopatofsky Ghisays y

por el representante Luis Antonio Serrano Morales.

1. Trámite en el Senado de la República

La publicación del informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia, en el Senado de la República, se efectuó en la Gaceta del Congreso No. 874 de 2008.

Conforme con las pruebas decretadas y practicadas en este proceso, el anuncio de votación del informe de las objeciones presidenciales se realizó en la sesión plenaria del Senado de la República, del día 3 de diciembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 32, de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 148 de 2009:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:

(...)

Proyectos con informes de Objeciones

* Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”

(...)

Siendo las 8 y 35 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 9 de diciembre de 2008, a las 2:00 p.m.”

El informe de objeciones presentado, fue votado y aprobado en la siguiente sesión plenaria del Senado de la República, del 9 de diciembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 33 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 149

de 2009.

2.2.2. Trámite en la Cámara de Representantes

La publicación del informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia en la Cámara de Representantes se realizó en la Gaceta del Congreso N° 876 de 2008.

El anuncio de votación del informe de las objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes se hizo en la sesión plenaria del 9 de diciembre de 2008, según consta en el Acta N° 156, de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 102 de 2009:

“Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día de mañana 10 de diciembre o para la siguiente Sesión Plenaria la cual (sic) se debatan proyectos de ley o actos legislativos a las 3 de la tarde, esto de acuerdo al Acto Legislativo número 1 de julio 3 de 2003, en su artículo 8°.

(...)

Informe sobre Objeciones

* Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”

(...)”

El informe de objeciones presentado ante la Cámara de Representantes fue aprobado en la siguiente sesión plenaria de esa Corporación, realizada el 10 de diciembre de 2008, tal como consta en el Acta N° 157 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 36 de 2009. El quórum fue de 161 Representantes a la Cámara, siendo el informe aprobado por la mayoría de los presentes mediante votación ordinaria.

2.3. El límite temporal para la insistencia de las Cámaras, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución

De acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el término del que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación de un proyecto de ley objetado por el Gobierno no puede exceder el término que expresamente la Constitución ha fijado para la formación de la ley¹⁰ y, por eso, el Congreso de la República debe estimar o desestimar las objeciones dentro de dos legislaturas, la primera de las cuales será aquella “que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”¹¹.

En el presente caso, las objeciones fueron presentadas el 16 de julio de 2008, es decir, con efecto en la legislatura que transcurre entre el 20 de julio de 2008 y el 20 de junio de 2009. Después del trámite de rigor, el Congreso de la República aprobó los informes de las comisiones designadas para sustanciar las objeciones, en la plenaria de la Cámara de Representantes el 10 de diciembre de 2008 y en la plenaria del Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año. Se constata, entonces, que el trámite de las objeciones se completó dentro del primer periodo de la legislatura anotada y, por consiguiente, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución Política.

3. Análisis material de las objeciones presidenciales

3.1. Las objeciones de inconstitucionalidad, presentadas por el Gobierno por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, versan sobre el artículo 1° del proyecto, en razón a que, al suprimir del artículo 3° de la Ley 683 de 2001, la condición sobre el carácter de indigentes que debían tener los veteranos de las guerras de Corea y de Perú, para acceder al subsidio allí previsto, desconoce la prohibición de otorgar auxilios a personas de derecho privado, resulta contrario a la igualdad y altera la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

3.2. Por su parte, el Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto objetado, por cuanto, en su criterio, los veteranos de las guerras de Corea y de Perú son personas que deben ser exaltadas por el servicio prestado al país. Considera la comisión accidental integrada por el Congreso para sustanciar las objeciones, que el subsidio del que es beneficiario este grupo de personas no puede asimilarse a un “auxilio o donación”, razón por la cual no vulnera el artículo 355 de la Constitución Política. Con

respecto a la violación del artículo 13 Superior, señala el informe de objeciones, que el beneficio previsto en la iniciativa de la referencia, precisamente implica un reconocimiento para quienes cumplen unos requisitos específicos con relación a otras personas, que no prestaron un servicio al país en las guerras de Corea y Perú. Finalmente, con respecto a la objeción por vulneración del artículo 48 Superior, la Comisión indicó que, conforme con el aval emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, existe disponibilidad presupuestal para sufragar el gasto que implica la concesión del auxilio de la referencia.

3.3. Las objeciones por violación de los artículos 46 y 355 de la Constitución Política son fundadas

Con respecto al tema de la asignación de subsidios por parte del Estado a los veteranos de las guerras de Corea y de Perú, esta Corporación ha señalado su admisibilidad, siempre que el beneficiario se encuentre en condición de indigencia, tal y como se aprecia en el recuento que se hace a continuación.

3.3.1. En su oportunidad, el Gobierno Nacional objetó por inconstitucional el 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”, el cual, además de adjudicar en calidad de usufructo un inmueble de la Nación a favor de la Asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional -Ascove-,” establecía un subsidio mensual equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trataba esa Ley, que no percibiera pensión, asignación de retiro o prestación económica alguna, pagadera por el erario. En lo pertinente, el proyecto disponía:

“Proyecto de Ley 114 de 1997 Cámara, 04 de 1998 Senado

(junio 15)

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

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.- Adjudícase, a título de usufructo, a la Asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional, Ascove, con personería jurídica número 2.989 del 30 de septiembre de 1959 el inmueble ubicado en la carrera 4ª número 4-44, Barrio la Candelaria, de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., de propiedad de la Nación y transferido a título gratuito por el Instituto Nacional de Vías al Ministerio de Defensa Nacional, según Acuerdo número 048 del 24 de septiembre de 1996, inmueble del cual ha venido disfrutando Ascove, en virtud del contrato número 367 de 1974, celebrado con el Fondo Nacional de Inmuebles Nacionales del Ministerio de Obras Públicas.

(...)

Artículo 6.- Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata esta Ley, que no perciba pensión, asignación de retiro o prestación económica alguna, pagadera por el erario público.

Artículo 7.- El subsidio o mensualidad de que trata el artículo anterior, se pagará por el Ministerio de Defensa Nacional por mensualidades vencidas. Si la persona falleciere sin haber completado el mes, de todas maneras el pago se hará a quien corresponda como mes completo. Si tuviere familiares o beneficiarios legalmente reconocidos a quienes hacer el pago de este último mes, dicho pago podrá hacerse a favor de Ascove con destino a un Fondo para el pago de servicios funerarios de los veteranos asociados, carentes de recursos.

Artículo 8.- Los veteranos a que se refiere esta Ley que por servicios prestados al Estado, se encuentren percibiendo pensión provenientes del Erario Público, que no sea pagada por el Ministerio de Defensa Nacional, no serán favorecidos con el subsidio de que trata

el artículo 6 y únicamente tendrán derecho a que se les pague por una sola vez una bonificación equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes en el momento del pago, la que será pagadera a través del Ministerio de Defensa Nacional, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.

Artículo 9.- Los veteranos de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú que en la actualidad perciban ingresos del erario público como pensión o asignación de retiro que sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley tendrá derecho a que su ingreso de ajuste a no menos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 10.- Los beneficios de usufructo del inmueble adjudicado, consagrados en la presente Ley, lo extenderá la asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional ASCOVE a la corporación casa del Soldado excombatiente en la Guerra de Corea, con personería jurídica N° 0197 del 18 de abril de 1989 y exclusivamente a las organizaciones que existan en Colombia de excombatientes de la guerra de Corea y de los que participaron en combate en el conflicto militar con el Perú.

Artículo 11.- Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

Las objeciones presentadas en esa oportunidad, se fundamentaron, entre otras razones, en la supuesta violación de los artículos 13, 46 y 355 de la Constitución Política. Al efecto, manifestó el Presidente:

“(....)

2.- Vulneración de los artículos 46 y 355 de la Constitución Política

El subsidio establecido en los artículos 6 y 7 del proyecto de ley, constituye un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, como quiera que no se fundamenta en mandato constitucional alguno que ordene expresamente al Estado su establecimiento.

En efecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, para que puedan destinarse contribuciones económicas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin que tal destinación constituya vulneración del artículo 355

de la Carta Política, debe existir un mandato constitucional expreso mediante el cual se imponga al Estado el deber de adoptar medidas encaminadas a financiar, con cargo al presupuesto nacional o con bienes públicos, la asignación de subsidios en favor de determinadas personas o de actividades que beneficien a un sector de la población o fomenten propósitos de interés público o social.

El artículo 6 del proyecto al establecer, en forma general, un subsidio en beneficio de los veteranos de guerra sin establecer distinción alguna respecto del tipo de subsidio, ni de la situación económica de los beneficiarios, contraría el inciso 2 del artículo 46 de la Constitución Política toda vez que la citada disposición determina que el Estado garantizará a las personas de la tercera edad el subsidio alimentario, siempre que aquéllas se encuentren en estado de indigencia.

Por las razones expuestas, el subsidio decretado en el artículo comentado configura un auxilio que vulnera el artículo 355 de la Carta.

3.- Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política

Los artículos 8 y 9 del proyecto materia de esta objeción contrarían el principio constitucional de la igualdad de las personas ante la ley por cuanto no existen, a la luz de la copiosa jurisprudencia de la H. Corte Constitucional sobre la materia (mediante las cuales se desarrolla el método para establecer la racionalidad del trato diferente) razones suficientes que justifiquen la diferencia de trato respecto de las demás personas de la tercera edad que gozan de pensión de jubilación.

Establecer, únicamente en favor de los pensionados que ostenten la calidad de veteranos de las guerras de Corea y del Perú, una bonificación y un incremento pensional especiales, configura un tratamiento diferente inequitativo con respecto a las demás personas de la tercera edad que se encuentran en precaria situación económica y devengando pensiones de baja cuantía.”

En aquella ocasión, el Congreso acogió la objeción presidencial relativa al hecho de estar ante “(...) un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, como quiera que no se fundamenta en mandato constitucional alguno que ordene expresamente al Estado su establecimiento”, y procedió a adecuar el contenido de los correspondientes

artículos del proyecto.

Las objeciones referidas, fueron decididas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 2000¹², en la cual la Corporación no se pronunció con relación al reparo presentado contra el subsidio que establecía originalmente el proyecto, toda vez que, como se anotó, la misma fue aceptada por el Congreso de la República. Las demás objeciones presentadas por el Gobierno en aquella oportunidad, fueron declaradas fundadas por esta Corporación, por considerar, en lo pertinente, que “el Congreso ha señalado de modo específico en el proyecto del que se trata, al titular del derecho real de usufructo constituido, vulnerando el concepto constitucional que le prohíbe ‘decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente’ (art. 136, numeral 4, C.P.). Por contera, se quebrantó el artículo 355 de la Constitución, a cuyo tenor ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de Derecho Privado; para la Corte, el auxilio es aquí ostensible si se observa que el usufructo, al menos en los términos del proyecto objetado, es gratuito: no causa erogación alguna a favor del tesoro público y a cargo de la institución usufructuaria; por el contrario, se ordena al Gobierno incluir en el Presupuesto del Ministerio de Defensa la suma de \$100.000.000 para la reparación del inmueble y se destina anualmente la suma de 120 salarios mínimos, del Presupuesto del Ministerio, para atender los costos de funcionamiento y operación del inmueble dado en usufructo (arts. 3 y 4 del proyecto).”

Adicionalmente, advirtió este Tribunal que, “el proyecto de ley en referencia carece de generalidad al conceder un beneficio a una persona en concreto, sin que existe justificación: son loables y dignos de reconocimiento los servicios prestados a la Patria por los veteranos de guerra, pero también lo son los de otras asociaciones de similar composición (como las de pensionados), que no están comprendidas en la norma proyectada. Se discrimina, entonces, a favor de cierta entidad, con nombre propio, vulnerando el artículo 13 de la Constitución.”

En consecuencia, el proyecto de ley 114/97 Cámara-04/98 Senado, “Por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de las guerras de Corea

y el conflicto con el Perú y se dictaron otras disposiciones”, regresó al Congreso de la República, el cual procedió a corregirlo en los términos de la Sentencia C-923 de 2000, y en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución Política.

El nuevo texto del proyecto de ley que entonces fue aprobado por el Congreso, es el que se transcribe a continuación:

“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.”

Así, el proyecto fue nuevamente enviado a esta Corporación para su revisión, fruto de lo cual, se profirió la Sentencia C-705 de 200113.

En esa oportunidad, la Corte estimó que el texto del proyecto de ley rehecho se ajustaba a los lineamientos expuestos en la Sentencia C-923 de 2000, y en relación con el subsidio allí previsto advirtió, 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.”

Por lo anterior, el proyecto de ley señalado fue sancionado, y se convirtió en 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.”

Posteriormente, en la Sentencia C-1036 de 2003, la Corte se ocupó, de estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el segmento normativo “...que se encuentre en estado de indigencia” del artículo 3° de la Ley 683 de 2001. De acuerdo con el cargo entonces presentado, hacer depender el subsidio previsto en la norma de la condición de indigencia del beneficiario, resultaba contrario a la igualdad porque se establecía una discriminación entre veteranos de primera y segunda categoría. La Corte, siguiendo la línea interpretativa expuesta, encontró que el subsidio previsto en la norma demandada se fundamentaba en el artículo 46 de la Constitución y no desconocía la igualdad. Sin embargo, no limitó sus consideraciones a afirmar la validez del hecho de que, como medida de acción afirmativa, el subsidio se orientase hacia los ancianos indigentes que fuesen veteranos de esos conflictos, sino que además señaló que, 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.” Para ese efecto, la Corte se remitió a las consideraciones presentadas por 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, y fue enfático este Tribunal, al señalar que ello contraría 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.

3.3.2. En el caso que ahora es considerado, advierte la Corte que el proyecto de ley objetado se orienta a eliminar el requisito de la condición de indigencia para acceder al subsidio previsto en la Ley 683 de 2001, o a sustituirlo por la fijación de un nivel de ingresos por debajo del cual se puede ser beneficiario del mismo.

3.3.2.1. En principio cabría señalar que, puesto que, de acuerdo con el inciso 2º del artículo 46 de la Constitución Política, el Estado garantizará en favor de las personas de la tercera edad, “los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia” y que, si tal como se ha señalado por la jurisprudencia constitucional, el subsidio alimentario previsto en la Ley 683 de 2001 en favor de determinadas personas de la tercera edad, se justifica en el hecho de que ellas se encuentren en estado de indigencia, eliminar tal condición para acceder al beneficio, lo sustrae del ámbito del artículo 46 Superior, e implica que, en contravía con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución, dicho subsidio se convierte en un auxilio o donación a favor de personas de derecho privado, prohibido expresamente.

3.3.2.2. No obstante lo anterior, se observa que en esta oportunidad, el Congreso de la República ha planteado en el proyecto, la posibilidad de otorgar un subsidio a los veteranos de las guerras de Corea y Perú, con fundamento, por un lado, en el mérito excepcional del servicio que ellos prestaron en su momento, y, por otro, en el propósito de asegurar un nivel del vida decoroso para los excombatientes que se encuentren en una situación de relativa necesidad, inferior al nivel que el legislador considera como compatible con su condición de ciudadanos que han prestado excepcionales servicios a la patria. A ese efecto el legislador fijó la cantidad de cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes de pensión, como criterio de referencia para establecer quienes tienen derecho al subsidio.

3.3.2.3. En este orden de ideas, cabe señalar que, de manera general, desde el punto de

vista constitucional, es posible que el legislador establezca estímulos y reconocimientos para servidores públicos que se hayan destacado en el desempeño de las funciones a ellos encomendadas. Y también es posible que, no obstante que como contraprestación a las labores que realizan los servidores públicos, existe una retribución conforme al régimen legal, los aludidos estímulos tengan un contenido económico que encontraría sustento en el hecho de que, más allá de las condiciones ordinarias del servicio, quienes se hayan hecho acreedores a la distinción se han desempeñado en condiciones de especial esfuerzo o sacrificio, o lo han hecho en niveles de excelencia que exceden las exigencias ordinarias del deber.

3.3.2.4. Lo anterior, sin embargo, no puede dar lugar a reconocimientos que afecten el principio de proporcionalidad, como, en general, serían aquellos que comporten una alteración del régimen laboral o de seguridad social de determinados servidores públicos, para establecer una prestación especial, a la que no tienen derecho otros servidores públicos. Así, el establecimiento de prestaciones de carácter periódico y permanente para determinados servidores públicos, como un reconocimiento a sus servicios excepcionales, desconoce el régimen de retribución y de seguridad social que de acuerdo con la ley tienen todos los servidores públicos, y que en consonancia con la naturaleza y el tiempo de servicio, puede dar lugar a una pensión vitalicia. Dicho reconocimiento puede, también, generar problemas desde la perspectiva de la igualdad con servidores públicos que, en otras áreas de la actividad estatal, incluso en actividades afines, podrían aspirar a un reconocimiento similar.

3.3.2.5. Con todo, podría argumentarse que, en este caso, el subsidio que se ha previsto para los veteranos, como se ha dicho, no se explica, únicamente, en el reconocimiento a los servicios excepcionales prestados por ellos, sino que, además, incorpora la consideración sobre la relativa precariedad económica en la que se encuentran, al percibir una pensión por debajo de los cinco salarios mínimos.

Sobre este particular es preciso señalar que ya la jurisprudencia Constitucional ha puesto de presente que establecer un subsidio, en la modalidad de una prestación periódica de carácter permanente a favor de los veteranos, en atención a los servicios excepcionales

prestados por ellos, resulta contrario a la Constitución.

Para la Corte, una prestación de esa naturaleza sería posible siempre y cuando responda a consideraciones distintas de la mera liberalidad, sin que, como se ha dicho, la sola valoración del mérito excepcional sea razón suficiente para justificar su constitucionalidad.

Entre tales consideraciones se podría aludir, por ejemplo, a la que en la actualidad consagra la ley, y que ya fue avalada por la Corte, cual es la de que el servidor se encuentre en un estado de extrema pobreza o indigencia, caso en el cual el reconocimiento, traducido en un subsidio, aparece justificado constitucionalmente, como ya se dijo, en el deber del Estado de combatir tal fenómeno (artículo 46 Superior) o, de manera alternativa, cabría pensar en la posibilidad de que la justificación del subsidio se encontrase en la situación particular de ciertos veteranos, que, por razones atribuibles al servicio que prestaron en condiciones de especial exigencia, hubiesen presentado limitaciones para acceder al nivel de vida señalado, por causas que, pueden estar relacionadas con dificultades de inserción social o laboral, o por haber sufrido una discapacidad física o psicológica, que, en sí misma, no implique una invalidez, por lo que no estaría cubierta por el régimen laboral, a través de una pensión. En una hipótesis como esa, cabría pensar en que la conjunción de un servicio excepcional y la existencia de limitaciones atribuibles al mismo y no cubiertas por el régimen laboral o de seguridad social ordinario, pudiesen dar lugar a una prestación de carácter también excepcional.

En el presente caso, sin embargo, el subsidio se ha fijado con carácter general, en atención, únicamente a la condición de veteranos y a un límite de ingreso fijado de manera arbitraria por el legislador, pero sin que la prestación responda a consideraciones objetivas como las que se han señalado. El Congreso argumenta que una prestación similar a la prevista en el proyecto objetado se ha establecido en la ley para las glorias del deporte, sin que la constitucionalidad de esa ley haya sido puesta en duda. Sobre el particular, advierte la Corte, que no le corresponde pronunciarse en esta oportunidad sobre la conformidad o no de esa ley con la Constitución, no obstante lo cual, es posible señalar que entre las hipótesis contenidas en ella, y las que ahora son objeto de evaluación, existen claras diferencias, entre las que podrían mencionarse, el hecho de que

para las glorias del deporte se ha previsto una prestación individualizada, en atención al mérito excepcional de una persona, al paso que el proyecto objetado establece un subsidio para toda una categoría de personas por actividades que ejercieron en cumplimiento de su deber, o la circunstancia de que en aquella ley, el criterio para la asignación del beneficio, es la consideración objetiva de un nivel bajo de ingresos, mientras que para los excombatientes de las guerras de Corea y Perú, el factor de referencia es el parámetro formal de recibir una pensión inferior a cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual, implica que podrían existir ingresos de otra fuente, que no se tendrían en cuenta para efecto de acceder a la prestación.

3.3.3. En esas condiciones, concluye la Corte que el subsidio contemplado en el proyecto objetado, constituye una prestación que carece de contrapartida y viola, por consiguiente, el artículo 355 de la Constitución. Dicha prestación afecta también el principio de igualdad, no sólo porque otros servidores públicos que han prestado sus servicios en circunstancias excepcionales o en condiciones de excelencia, o incluso, otros colombianos que de alguna manera hayan prestado servicios distinguidos al Estado, podrían aspirar a un reconocimiento similar, sino porque, al fijar un rango amplio de ingresos entre los beneficiarios del subsidio, establece una desproporción entre quienes tienen distintos niveles de ingreso, pero reciben, sin embargo, la misma bonificación, lo cual sería, a su vez, indicativo de que la misma no se asocia a la condición de necesidad de sus destinatarios. Al fijar, además, el criterio límite para acceder al beneficio, el legislador acudió a una categoría puramente formal, como es el valor de la pensión, que no necesariamente refleja la situación económica en la que se encuentran los distintos veteranos.

3.3.4. Como quiera que las anteriores consideraciones son suficientes para declarar fundadas las objeciones presidenciales e inexecutable las disposiciones objetadas, la Corte omite pronunciarse sobre la objeción relativa a la violación del artículo 48 Superior, debido al hecho de que el subsidio previsto en el proyecto no cuenta con el soporte orientado a mostrar que se garantiza la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar FUNDADAS las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el Proyecto de Ley N° 96/06 Senado, 153/07 Cámara, “por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001”, y en consecuencia, DECLARAR INEXEQUIBLE el proyecto objetado.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con Excusas

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE PRETELT CHALJUB

Magistrado

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrada (E)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Según oficio del Secretario Jurídico de la Presidencia que se acompaña de copia del texto de las objeciones con la constancia de recibido en esa fecha.

2 El informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta N° 874 de 1 de diciembre de 2008 (Senado de la República) y N° 876 de diciembre 2 de 2008 (Cámara de Representantes).

3 La aprobación del proyecto citado consta en el Acta de Plenaria N° 33 de diciembre 9 de 2008, previo su anuncio en sesión plenaria del 3 de diciembre de 2008, Acta N° 32

5 Sentencias C-533 de 1992, T-426 de 1992, T-376 de 1996, entre otras.

6 “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”.

7 La sustanciación del informe de objeciones, suscrita por el Secretario General del Senado de la República, de fecha 10 de diciembre de 2008 informa que: “En sesión Plenaria del Martes Nueve (9) de Diciembre del año dos mil ocho (2008), fue considerado y aprobado el informe suscrito por los Honorables Senadores EFRAÍN CEPEDA SARABIA, JAIRO CLOPATOFISKY GHISAYS, miembros de la Comisión Accidental para rendir informe sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Ejecutivo, al Proyecto de Ley N° 096/06 Senado, 153/07 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 683 DE 2001”, según Acta de la Sesión Plenaria 034, previo su anuncio en Sesión Plenaria del 09 de Diciembre de 2008, según Acta 33. El informe fue publicado en la gaceta del Congreso No. 874 de 2008. (...)”

8 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001, C-070 de 2004, C-819 de 2004 y C-531 de 2005.

9 Ver, entre otras, la Sentencia C-452 de 2006

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-885 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

13 M. P. Jaime Córdoba Triviño