

Sentencia No. C-409/94

PENSION DE JUBILACION-Reajuste

Es evidente que los reajustes consagrados en la Ley 71 de 1988 para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado resultaron más favorables para quienes se encontraban disfrutando de su pensión de jubilación, con respecto a los ordenamientos que sobre reajuste pensional se consagraban en la Ley 4a. de 1976. Considera la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conlleva la pérdida del poder adquisitivo del salario, originado en el fenómeno inflacionario, es predicable para los efectos de decretar los reajustes anuales a todas las pensiones de jubilación sin distinción alguna. Pero ello no puede constituir fundamento de orden constitucional para privar de un beneficio pensional como lo es la mesada adicional que se consagra en la norma materia de revisión, en favor de un sector de antiguos pensionados, excluyendo a otros que legítimamente han adquirido con posterioridad el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales correspondientes.

MESADA ADICIONAL-Pago/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración/DERECHOS DEL PENSIONADO

Para la Sala resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988”, consistente en el pago de una mesada adicional de treinta (30) días de la pensión que les corresponde a cada uno de ellos, la cual se “cancelará con la mesada del mes de junio de cada año a partir de 1994”, excluyendo a las pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1o. de enero de 1988, se deduce al tenor de la jurisprudencia de esta Corporación, una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1o. de Enero de 1988.

REF.: PROCESOS Nos. D-532, D-543 y D-546 (Acumulados).

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 142 (parcial) de la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones.”

MATERIA:

Mesada adicional para Pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988.

TEMA: Derecho a la igualdad

ACTORES:

JUAN HORACIO LARA ZAMBRANO, GERMAN ANTONIO AHUMADA DIAZ Y JULIO CESAR DIAZ LOZANO.

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 51.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos JUAN HORACIO LARA ZAMBRANO, GERMAN ANTONIO AHUMADA Y JULIO CESAR DIAZ LOZANO, contra la expresión “actuales”, la frase “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de Enero de 1988” y el inciso final del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, cuya tramitación conjunta dispuso la Sala Plena al resolver acumularlas en sesión de marzo tres (3) del año en curso, según consta en informe secretarial de marzo siete (7) de 1994.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se fijara en lista el

negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente impugnada.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta índole de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

II. LA NORMA PARCIALMENTE ACUSADA.

Los fragmentos acusados son los que aparecen destacados con negrillas en la transcripción del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, que se toma de su publicación en el Diario Oficial No. 41148 del jueves veintitrés (23) de diciembre de 1993.

LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

“por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO IV

DISPOSICIONES COMUNES A LOS REGIMENES

DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

CAPITULO IV

DISPOSICIONES FINALES DEL SISTEMA

GENERAL DE PENSIONES

“ ...

ARTICULO 142.- Mesada adicional para actuales pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el Decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de los treinta días de la mesada adicional sólo a partir de junio de 1996.

PARAGRAFO. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.”

III. FUNDAMENTO DE LAS DEMANDAS.

Cargos contra la expresión “cuyas pensiones se hubieran causado antes del 1o. de enero de 1988” (artículo 142, inciso 1o.).

En cuanto concierne a este fragmento, los impugnantes coinciden en afirmar que al institucionalizar el legislador la mesada adicional solo para los pensionados antes del 1o. de enero de 1988, se está desconociendo el carácter de Estado Social de Derecho, en el cual no es viable favorecer injustificadamente a través de un mandato general, a un núcleo singular de personas en detrimento de otro conglomerado al cual le asiste igual derecho. Por esta razón, estiman vulnerados los artículos 1o. y 13 de la Carta ya que también se desconoce el interés general de los pensionados, que presupone un trato igualitario en relación con los beneficios que el Estado reconozca en su favor.

Los actores Juan Horacio Lara Zambrano y Julio Cesar Díaz Lozano, estiman igualmente conculcados los artículos 2o. y 4o. superiores, pues argumentan que se niega el derecho a una prosperidad relativa a quienes no están incluídos dentro del grupo de asociados que van

a beneficiarse con la mesada adicional cuyo alcance cuestionan.

En su opinión, el derecho a la igualdad resulta vulnerado ya que al señalar el legislador injustificadamente dentro de los pensionados a un solo grupo de ellos para otorgarles un beneficio, está institucionalizando una discriminación.

El ciudadano Germán Antonio Ahumada Díaz expresa que el legislador no podía consagrar la diferencia puesta en tela de juicio, ya que se trata de sujetos iguales que cumplieron los mismos presupuestos para pensionarse y están disfrutando de la pensión; así pues, la diferencia de trato frente a la mesada adicional no tiene justificación objetiva ni razonable.

En opinión del citado ciudadano, el inciso en cuestión presenta otra incongruencia cuando reconoce la mesada adicional de junio para quienes se pensionaron antes del 1o. de enero de 1988. A su juicio, si el inciso 1o. del artículo 142 quería reglamentar la situación de los pensionados cobijados con los reajustes previstos en el Decreto 2108 de 1992, ha debido ampliar su campo de acción del 1o. de enero de 1989 hacia atrás y no del 1o. de enero de 1988, como lo hizo.

El ciudadano Julio Cesar Díaz considera que la igualdad de oportunidades que postula el artículo 53 superior, comprende la de pensionarse según las condiciones establecidas por la ley; en consecuencia, afirma que quienes ostentan el status de pensionados, no pueden estar sujetos a otros condicionamientos para obtener beneficios que amparen al grupo.

Cargos contra la expresión “actuales” (título del artículo 142).

El ciudadano Germán Antonio Ahumada Díaz demanda esta expresión, pues afirma, crea una discriminación injustificada, toda vez que da a entender que el reconocimiento de la mesada adicional es para quienes al momento de entrar a regir la norma, están disfrutando de la pensión con fundamento en las disposiciones anteriores a la Ley 71 de 1988, en detrimento de quienes, cumpliendo con los requisitos de edad y tiempo de servicio, adquirieron del 1o. de enero de 1988 en adelante, el status de pensionado. Indica que la única forma de adquirir dicho status es cumpliendo con estos dos requisitos, ya que en su concepto el retiro es una simple condición para el ejercicio de la misma.

A su juicio, al crearse una situación de inequidad legal se desconoce el derecho a la

seguridad social de los pensionados excluidos de la mesada adicional cuya cobertura es cuestionada, con lo cual se contrarían los artículos 5o., 46, 48, 53 y 58 de la Carta Política.

Cargos contra el inciso 2o. del artículo 142, en cuanto respecto de los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados por el Decreto 2108 de 1992, posterga hasta junio de 1996 el disfrute de la mesada adicional.

El ciudadano Julio Cesar Díaz Lozano estima que la Corte debe declarar asimismo, inexecutable únicamente la parte final de este inciso que introduce la restricción de tiempo, por cuanto vulnera el interés general de los pensionados, los principios del Estado Social de Derecho y en especial, el derecho a la igualdad, ya que a los pensionados no se les está dando el mismo tratamiento por parte de las autoridades y se les impide gozar de los mismos derechos, ante lo cual la igualdad no es real ni efectiva como lo pregona la Constitución Nacional.

Por su parte, el ciudadano Germán Antonio Ahumada Díaz considera que no solo es inconstitucional la parte final del inciso 2o., sino la totalidad del mismo, ya que en su criterio el legislador confundió dos derechos que tienen un origen diferente, como son el reajuste y la mesada adicional.

Así pues, mientras el reajuste tiene por función compensar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, la mesada adicional persigue resarcir el deterioro de la capacidad económica de los pensionados con el reconocimiento de la prima de junio que devengaban cuando eran trabajadores activos.

En su parecer, en este inciso se crea una discriminación inexplicable para los beneficiarios de los reajustes ordenados por el Decreto 2108 de 1992, al aplazarles el disfrute de su mesada adicional hasta junio de 1996.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Mediante poder debidamente otorgado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el doctor Juan Manuel Charry Urueña presentó dos memoriales cuyos aspectos más relevantes se esbozan a continuación.

En el primero, solicita a la Corte declarar la nulidad de lo actuado, pues a su juicio, la

demanda no cumple el requisito exigido por el artículo 2o. del numeral 1o. del Decreto 2067 de 1991, que consiste en señalar la norma acusada, toda vez que de llegar a ser declarados inconstitucionales los fragmentos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993 que se acusan, “cambiarían el sentido y los efectos de la norma, de tal forma que sería diferente a la que fue tramitada y aprobada por el Congreso de la República.”

Su reparo a este tipo de demandas radica en que “mediante la acusación de expresiones de la norma, los demandantes pretenden que la H. Corte Constitucional asuma función legislativa ampliando los beneficiarios de la norma y suprimiendo las limitaciones de sus efectos en el tiempo”.

Por ello, considera que:

“La acción de inconstitucionalidad debe dirigirse contra una norma completa, no contra una parte de ésta. En otras palabras, debe existir una unidad normativa mínima, que considerada independientemente genere efectos jurídicos para que la Corte pueda entrar a conocer sobre su inconstitucionalidad, de otra forma se estarían juzgando expresiones o palabras que por sí mismas no vulneran la Constitución...”

De esa manera, la acción de inconstitucionalidad debe dirigirse contra una norma completa y no contra una sola parte de esta, en la que exista una unidad normativa mínima que considerada independientemente genere efectos jurídicos. Agrega que mediante el control constitucional no pueden abolirse presupuestos, condiciones, sujetos o términos de una norma que no configuren una unidad lógica independiente ya que eso haría regir la norma en otras condiciones diferentes a las debatidas y aprobadas por el Congreso.

Para concluir su escrito, manifiesta que en caso de no ser declarada la nulidad, en forma subsidiaria solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar, pues no es procedente pronunciarse sobre aquellas expresiones.

En el segundo de sus escritos, el apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social justifica la constitucionalidad de lo acusado, con base en los siguientes argumentos:

La regulación del artículo 142 no es arbitraria ni irracional. Todo lo contrario, pretende compensar una situación originada en normas anteriores que afectaban en forma

determinada a un grupo de pensionados, aquellos cuyas pensiones fueron reconocidas con anterioridad a la Ley 71 de 1988.

En esas condiciones, la mesada adicional establecida en el artículo 142 cuestionado se funda en la circunstancia de que algunas personas tenían pensiones inferiores al salario mínimo que no habían sido objeto de reajustes, por lo cual, indica, tampoco existe vulneración del artículo 2o. de la Carta relativo a la prosperidad general. A ellas se les concede la mesada adicional en forma inmediata como medida compensatoria, y a los demás pensionados a partir de 1996.

“ ...

De otro lado, se es consecuente con los recursos económicos limitados del Estado, atendiendo primero a quienes están en condiciones de inferioridad y posteriormente a los que reciben pensiones iguales o superiores a los niveles mínimos.

De ahí que la prevalencia del interés general en este caso se realice compensando primero a quienes no tuvieron los reajustes de sus pensiones por deficiencias de las normas legales anteriores a la Constitución de 1991, y posteriormente se otorgue el beneficio de la mesada adicional a los demás.

...”

Tampoco se vulnera el derecho a la seguridad social, ya que según afirma, con el reajuste se protege la pérdida del valor adquisitivo de las pensiones y constituye una medida de equidad que evita que sus beneficiarios tengan que asumir la devaluación de sus asignaciones. Reitera su posición en el sentido de que lo que hace la norma es conceder la mesada como una medida compensatoria para quienes no han obtenido el reajuste de sus pensiones.

Para concluir, sostiene que no existe vulneración de los derechos adquiridos ni del reajuste periódico de las pensiones consagrados en los artículos 58 y 53 de la Constitución Nacional, respectivamente.

V. INTERVENCION CIUDADANA.

El ciudadano Jesús Vallejo Mejía intervino para impugnar las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

Frente a la acusación contra el inciso 1o. del artículo 142, sostiene que según consta en los antecedentes legislativos, la mesada adicional se concibió como un mecanismo de compensación de la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones reconocidas con anterioridad a la aplicación de la Ley 71 de 1988.

Recuerda que a partir de 1988 se ordenó el reajuste de oficio de las pensiones de jubilación con el mismo porcentaje de incremento que dispusiera el Gobierno para el salario mínimo legal mensual. Quedaba por resolver, anota, el desequilibrio existente en detrimento de quienes habían obtenido el reconocimiento de su pensión antes de la ley 71 de 1988, cuyas bases de reajuste eran muy bajas. De ahí que el Congreso resolviera reconocerles como compensación la mesada adicional, la cual, aclara, no es un mecanismo sustitutivo de la prima de junio como equivocadamente lo afirman los demandantes Ahumada y Díaz.

A su juicio, si la norma fuera declarada inexecutable, se le estaría otorgando a quienes se jubilaron con posterioridad a 1988 un tratamiento adicionalmente más favorable que a los antiguos, haciendo así más flagrante la desigualdad de ambas categorías.

Fue precisamente para corregir la discriminación existente contra los jubilados antes del 1o. de enero de 1988, que se consagró la mesada adicional cuestionada por los actores.

En cuanto a la acusación contra el inciso 2o. del artículo 142, anota que tiene igual fundamento constitucional que el primero, ya que tiende a promover la igualdad real y se justifica en la medida en que el fisco ya estaba gravado pagando los reajustes pensionales ordenados por el Decreto 2108 de 1992 y había que esperar hasta 1996 cuando ya pudiera hacerse cargo de tal obligación.

No obstante lo anterior, estima que en este inciso el legislador incurrió en una impropiedad al hablar de pensionados por vejez, debiendo referirse a los pensionados por todo concepto de la Nación, lo cual considera, podría resolverse por vía de la jurisprudencia de esta Corporación.

Para concluir, afirma que la disposición acusada no contraría el interés general. Por el contrario, él se encuentra presente en la búsqueda de un tratamiento que se acerque más a la equidad respecto de los jubilados que no habían sido favorecidos por los ajustes de la Ley 71 de 1988 y del Decreto 2108 de 1992.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 424 del veinticuatro (24) de mayo del año en curso, el Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió el concepto de rigor en relación con las demandas que se estudian, solicitando declarar exequibles los apartes acusados del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

El Procurador comienza por reseñar los antecedentes legales de los reajustes pensionales. Desde esa óptica examina los cargos esgrimidos por los actores frente a los apartes acusados, manifestando al respecto:

“...

En primer término, como lo ha dicho ese Alto Tribunal el principio de la igualdad consagrado en el canon 13 superior se orienta a lograr una igualdad real y efectiva para lo cual el Estado debe adoptar medidas a favor de grupos discriminados y marginados, protegiendo especialmente a aquellas personas que se encuentren en posición de debilidad manifiesta, entre otras, por razones de índole económica.

Como se dijo, la creación de la mesada adicional busca compensar a los pensionados con anterioridad a la Ley 71 de 1988, quienes se encuentran en una situación desfavorable en razón a que sus pensiones fueron reajustadas en un porcentaje inferior al salario mínimo, según la Ley 4a. de 1976. Por su parte, a los actuales pensionados -nos referimos a quienes adquirieron su status a partir de 1988- se les viene reajustando su pensión con base en el 100% del incremento del salario mínimo.

Entonces, la medida es exequible porque queda demostrado que con ella se busca favorecer a un grupo social que se encuentra en situación de inferioridad por razones económicas. Evidentemente, lejos de generar una discriminación injustificada lo que persigue la norma demandada es alcanzar la igualdad real y efectiva entre los pensionados, en cuanto a las

mesadas pensionales se refiere.

De esta forma, el legislador está obrando con criterio de justicia social al propender porque los antiguos pensionados y sus familias tengan un mejor nivel de vida” (negritas fuera de texto).

Respecto del inciso 2o. del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, estima el despacho que no viola la Constitución por cuanto el aplazamiento de la mesada adicional para los pensionados beneficiados con los reajustes ordenados por el Decreto 2108 de 1992, tiene su justificación en el hecho de que el fisco no puede simultáneamente pagar el reajuste y la mesada.

No obstante la anterior apreciación, el Procurador afirma que el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, presenta serios errores. Efectivamente, subraya, de aplicarse la norma literalmente, se estarían excluyendo de la mesada adicional a quienes obtuvieron el reconocimiento de la pensión durante el año de 1988, porque la vigencia de la Ley 71 de 1988 en cuanto a reajustes se trata, empezó el 1o. de enero de 1989 y no el 1o. de enero de 1988 como reza la disposición.

Además, anota:

“... en el inciso 2o. de la norma bajo estudio se hace alusión a los pensionados por vejez beneficiados con los reajustes del Decreto 2108 de 1992, cuando dicho decreto hace referencia a las pensiones de jubilación. Al parecer, el legislador quiso que los pensionados por vejez, invalidez y sobrevivientes recibieran la mesada adicional a partir de junio de este año, como una forma de compensarlos por la exclusión que les hizo la ley 6a. de 1992 y su decreto reglamentario.

En tercer lugar, es claro que la expresión “actuales” empleada en el encabezamiento del artículo 142 hace alusión a los pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 71 de 1988.

Frente a estas inconsistencias, el Despacho cree que dentro de las facultades de la Corte Constitucional está la de fijar el alcance de las disposiciones sometidas a su juicio, con el fin de evitar interpretaciones equivocadas que vayan en perjuicio de los derechos de los pensionados.”

Primera.- La Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que contra la expresión “actuales”, la frase “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de Enero de 1988”, y el inciso segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, se presentaron.

Segunda.- El requisito de la proposición jurídica completa.

En relación con el cargo planteado por el apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Doctor Juan Manuel Charry Urueña, según el cual, cuando se demandan frases o fragmentos, la proposición jurídica no se integra en debida forma y produce nulidad de lo actuado, ya ésta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este planteamiento, en sentencia No. C- de septiembre 8 de 1994. Allí se puso de presente que ella se integra adecuadamente cuando lo acusado ostenta por sí autonomía y suficiencia ontológica y jurídica.

Sobre este aspecto expuso la Corporación en esa oportunidad los siguientes razonamientos que ahora se prohijan:

“Ha sido doctrina reiterada de la Corte la de que uno de los requisitos para fallar de fondo en los procesos de constitucionalidad es que lo censurado como inconstitucional constituya de por sí una proposición jurídica completa....

Particularmente ilustrativa es la Sentencia No. 55 de abril 25 de 1991 (Proceso 2225, M.P. Dr. Pablo J. Cáreres) en la que a este propósito la Corporación expresó:

“La jurisprudencia constitucional colombiana se ha encargado de trazar el perfil definido de lo que proposición jurídica completa ha de entenderse en nuestro sistema, vale decir, como exigencia de técnica procesal en las acciones públicas de inconstitucionalidad, en un largo recorrido que va desde el laxo criterio de mera conexidad o similitud de normas mantenido en el pretérito, hasta los actuales lineamientos que la hacen operante sólo en los casos excepcionales y restringidísimos que hallaron su concreción principalmente a partir de la

Sentencia No. 22 del 29 de marzo de 1984, Proceso 1115, M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz. Según estos lineamientos la proposición es completa cuando su enunciado tiene por sí mismo sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma a lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad. En caso contrario, la proposición es incompleta y genera, como consecuencia inevitable, fallo inhibitorio.

También se admite hoy en día que hay proposición jurídica incompleta cuando el contenido normativo que se demanda está ligado inescindiblemente al de otra disposición no impugnada, pues entonces los efectos de una eventual sentencia de inconstitucionalidad del primero serían inocuos o inanes, dada la vigencia simultánea del segundo (cfr. Sentencia No. 55 de abril 25 de 1991, Proceso 2225, M.P. Dr. Pablo Cáceres Corrales y Sentencia de Mayo 9 de 1991, Proceso 2195, Ms. Ps. Drs. Rafael Méndez Arango y Jaime Sanín Greiffestein).

En todos estos casos, para usar la terminología que suele adoptar la Corte al ocuparse del tema, hay una unidad normativa inescindible, que por ende debe ser objeto de un ataque global, pero sin que quepan distinciones apriorísticas relativas a la mayor o menor extensión de lo acusado.

(....)".

Igualmente, en la misma providencia se desechan los argumentos sobre los presuntos efectos relacionados con la invasión de la órbita de competencia del legislativo, los cuales también se reiteran como sustento de la presente providencia para negar la petición de nulidad invocada por el impugnador.

Como quiera que el pensamiento de la Corporación sobre estos aspectos ya ha sido dilucidado en el fallo que se cita, no es del caso volver en esta oportunidad sobre los mismos, toda vez que ellos mantienen plena validez respecto del asunto que se examina.

En tal virtud, es del caso entrar a estudiar el fondo de la situación planteada en las demandas acumuladas, con respecto a los cargos formulados contra el artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

Tercera.- El examen de los cargos.

Corresponde a la Corte en esta oportunidad determinar si la concesión de la mesada adicional únicamente para los trabajadores que hubieren adquirido el status de pensionados con anterioridad al 1o. de enero de 1988 comporta un trato discriminatorio respecto de los trabajadores que se pensionaron con posterioridad a esa fecha, como se advierte en el líbelo. De igual modo, debe la Corporación dilucidar esta misma cuestión con relación al aplazamiento hasta junio de 1996 del goce de la mesada para los pensionados beneficiarios de los reajustes ordenados por el Decreto 2108 de 1992.

Con este fin, resulta pertinente y necesario hacer un recuento sobre los regímenes legales relacionados con los reajustes pensionales imperantes con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, para posteriormente examinar las acusaciones formuladas por los demandantes.

El Tratamiento Legal de los Reajustes Pensionales.

a) La Ley 4a. de 1976, expedida el 21 de enero de 1976, consagró el reajuste automático de oficio y anual de las pensiones del sector privado, público, oficial y semioficial, así como de las que paga el Instituto de los Seguros Sociales. A partir de su entrada en vigor, las pensiones se reajustaban de oficio una vez al año, con base en el aumento del salario mínimo legal.

Sin embargo, el porcentaje adoptado para decretar dichos reajustes resultaba de promediar dos salarios mínimos, a efectos de extraer la diferencia, así: 1) El salario mínimo vigente entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año anterior al respectivo reajuste; 2) El salario mínimo vigente a 1o. de enero del año en que debía operar el reajuste pensional.

A lo anterior se le agregaba una suma fija equivalente a la mitad del porcentaje que representara el incremento entre el antiguo y el nuevo salario mínimo legal más alto en el respectivo año.

Esta era la regla general y el reajuste regía para todo el año, pero por excepción se admitían reajustes en fechas distintas dentro del mismo, cuando se modificaba el salario mínimo, caso en el cual debían igualarse con dicho salario las pensiones que resultaran inferiores al salario

mínimo legal más alto.

En esta misma ley se advertía que si transcurrido el año sin que se hubiere elevado el salario mínimo legal más alto, debía hallarse el reajuste con el valor del incremento determinado en el nivel general de salarios registrado durante los últimos doce meses.

Los reajustes aquí contemplados no podían ser inferiores al 15% de la mesada respectiva para las pensiones equivalentes hasta 5 veces el salario mínimo legal más alto.

Por lo demás, el artículo 5o. de esta ley consagraba una mesada adicional para todos los pensionados que era recibida según lo allí dispuesto en la primera quincena de diciembre y que equivalía a una mensualidad de la pensión respectiva.

b) Posteriormente el 19 de diciembre de 1988, se dictó la Ley 71 de 1988, según la cual las pensiones de que trata el artículo 1o. de la Ley 4a. de 1976, es decir las de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado, así como las que paga el I.S.S., serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.

Este reajuste tiene vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo. Es decir que se toma como base del reajuste, el incremento anual del salario mínimo. Pero a diferencia del sistema imperante bajo la Ley 4a. de 1976, se fija como valor de reajuste el mismo porcentaje en que se incrementa por el Gobierno para el respectivo año, el salario mínimo legal mensual a cambio del promedio entre los mismos salarios a que hacía referencia la norma últimamente citada.

En cuanto al monto de la pensión, la Ley 71 de 1988 dispuso que ninguna de ellas podía ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de 15 veces dicho salario, salvo lo previsto en la misma.

En cuanto concierne a la fecha en que los reajustes pensionales debían tener eficacia, esta ley la fijó a partir del 1o. de enero de 1989, como quiera que sus disposiciones únicamente podían entrar a regir en el momento en que fuera reajustado el salario mínimo.

Así entonces, de acuerdo con ese sistema, si el salario mínimo era reajustado por ejemplo en

un 27%, en ese mismo porcentaje debía operar el reajuste de las mesadas pensionales.

c) Posteriormente, el artículo 116 del Estatuto Tributario permitió al Gobierno Nacional equilibrar las pensiones que estaban en situación de desigualdad, por la existencia de dos regímenes diferentes consignados en las leyes 4a. de 1976 y 71 de 1988, pues si bien es cierto que esta última reajustó las mesadas pensionales con el 100% del porcentaje de incremento del salario mínimo legal mensual, limitó su campo de aplicación sólo a aquellas pensiones que se causaran bajo la vigencia de esta ley, razón por la cual quienes seguían rigiéndose en esta materia por el sistema de la Ley 4a. de 1976, se encontraban en desequilibrio con respecto al reajuste anual de su pensión. Fue por ello que el artículo 116 mencionado, dispuso:

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

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

d) Con fundamento en lo anterior, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 2108 de 1992. Conforme a sus previsiones, las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1989 que presentaren diferencias con los aumentos de salario, se reajustaron a partir del 1o. de enero de 1993, 1994 y 1995, así:

1. Las pensiones reconocidas en 1981 y en fechas anteriores, se reajustaron en un 28%. Su pago se dividió en tres partes: el 12% a pagarse en 1993; el 12% en 1994 y el 4% restante en 1995.

2. Para las pensiones reconocidas de 1982 a 1988, se decretó un reajuste del 14% pagadero en dos partes: un 7% en 1993 y el otro 7% en 1994.

El Decreto 2108 de 1992 dispuso expresamente que estos reajustes eran compatibles con los incrementos decretados por la Ley 71 de 1988.

e) Finalmente, se expidió la Ley 100 de 1993, conforme a la cual la regla general es que a partir de su vigencia, todas las pensiones se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. de enero según la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior.

Se dispuso que no obstante las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

Además, el artículo 143 de la misma ley estableció que a quienes con anterioridad al 1o. de Enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez, invalidez y muerte, tendrán derecho a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la misma ley.

En lo que respecta a los reajustes pensionales, la Corte Constitucional expresó lo siguiente en sentencia No. C-387, de 1o. de septiembre de 1.994 (MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz):

De otra parte, la Ley 100 de 1993 consagra la mesada adicional de junio en el artículo 142 hoy acusado, en el cual se dispone que los pensionados “cuyas pensiones se hubieren causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988”, tendrán derecho al pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, la cual se cancelará con la mesada del mes de 30 junio de cada año, a partir de 1994, sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

Así mismo, se estableció que los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el Decreto 2108 de 1992, recibirán dicha mesada adicional solo a partir de junio de 1996.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 mantiene la mesada adicional de Diciembre, que fue creada con la Ley 4a. de 1976 y se aplica a todos los pensionados sin discriminación alguna.

Como quedó dicho, la frase “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988”, consignada en el inciso primero del artículo 142, circunscribe la mesada adicional a los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector

privado y del Instituto de los Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que hubieren obtenido el reconocimiento y pago de su pensión antes de la mencionada fecha.

De lo anterior se desprende que mientras que a partir de la entrada en vigor de la Ley 71 de 1988, el reajuste de las pensiones se determinaba en el mismo porcentaje en que se aumentaba el salario mínimo legal y con vigencia simultánea a la fijada para ese salario, el incremento de las pensiones para el período 1976 a 1988, regido por la Ley 4a. de 1976, correspondía a una suma fija -que en ningún caso equivalía al salario mínimo- más un porcentaje extraído de las bases consagradas en la misma disposición.

De esta manera, el reajuste consagrado en la Ley 71 de 1988 para todas las pensiones sin discriminación alguna resultó más favorable en relación con los incrementos establecidos en la Ley 4a. de 1976, modificada por aquella.

El señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, explica las diferencias existentes entre los dos regímenes legales, así:

“El artículo primero de la Ley 71 de 1988 modificó el artículo primero de la Ley 4a. de 1976, que determinaba la forma como se reajustaban las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que pagaba el Instituto de los Seguros Sociales; en la Ley 4a. de 1976, no estaban incluidas las pensiones por incapacidad permanente parcial y las compartidas, pensiones que fueron tenidas en cuenta para el reajuste que señaló la Ley 71 de 1988.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley 71 de 1988, las pensiones señaladas anteriormente eran reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementaba por el Gobierno Nacional el salario mínimo legal mensual.

El artículo 1° de la Ley 4a. de 1976, establecía un reajuste diferente que consistía en una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto (aún existían los salarios mínimos diferenciales por sector rural y urbano), más una suma equivalente a la mitad del porcentaje que represente el incremento entre el antiguo y nuevo salario mínimo mensual legal más alto, esto último aplicado a la

correspondiente pensión. Este incremento se realizaba cuando se elevaba el salario mínimo mensual legal más alto y si transcurría el año calendario sin que fuera elevado el salario mínimo mensual legal más alto, se procedía así: “se hallará el valor de incremento en el nivel general de salario registrado durante los últimos doce meses. Dicho incremento se hallará por la diferencia obtenida separadamente dentro de los promedios de los salarios asegurados de la población afiliada al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales y a la Caja Nacional de Previsión Social entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Establecido el incremento, se procederá a reajustar todas las pensiones conforme a lo previsto en el inciso 2° de este artículo” (Artículo 1°, incisos 3 y 4 de la Ley 4a. de 1976).

Además, en el párrafo segundo del artículo en comento, se establecía que sólo tenían derecho a reajuste pensional quienes hubieran tenido el status de pensionado con un año de anticipación a cada reajuste. Para tener status de pensionado se requiere la edad, el tiempo de servicios y el retiro definitivo. Si se tiene en cuenta que el reajuste de la Ley 4a. de 1976, se realizaba el primero de enero de cada año, fecha en la que el Gobierno Nacional decretaba el incremento salarial, las personas que no hubieran adquirido el status durante el año inmediatamente anterior a efectuarse el reajuste, no tenían derecho al mismo.

Por el contrario la Ley 71 de 1988 sólo exigía para efectos del reajuste pensional, el requisito de tener la condición de pensionado en el momento en que se decretaba el incremento salarial.

...”

Los antecedentes del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

Conviene precisar para los efectos del examen de los cargos planteados, los antecedentes legislativos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

* En la Ponencia para Primer Debate en el Senado de la República, se lee:

“El Congreso a través de los grupos de ponentes de las Comisiones Séptimas, ha adelantado un fructífero debate, de cara al país, con la intervención de todos los estamentos colombianos que han querido opinar sobre la materia. Le ha introducido profundas reformas

al proyecto original y le ha sumado valiosos aportes” (Gaceta del Congreso, año II, No. 130, Página 1).

Con base en lo anterior, fue formulada la siguiente proposición:

“11. Jubilados y pensionados actuales. Con respecto al universo de los actuales jubilados y pensionados se han presentado las siguientes proposiciones: Que a todos aquellos cuyas pensiones pensiones (sic) reconocidas con anterioridad a la aplicación de la Ley 71 de 1988, se les reconozca una prima de medio año como mecanismo de compensación de la pérdida de la capacidad adquisitiva de sus pensiones, originada en las normas anteriores que consagraban formas de reajuste pensional inferiores al incremento del salario mínimo y a la variación del costo de vida; ...” (Gaceta del Congreso, año II, No. 130, página 6).

En tal virtud, en el Pliego de Modificaciones al proyecto de ley No. 155, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad Social”, en su artículo 152 se dispuso:

“Mesada adicional para antiguos pensionados. Los pensionados por jubilación, vejez o invalidez, del sector público oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales, del sector privado, cuyas pensiones se hubiesen reconocido antes del primero (1°) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de 15 días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.”

En la Ponencia para Segundo Debate, se propuso aumentar el monto de la mesada adicional a treinta (30) días exclusivamente para pensionados cuyas pensiones se reconocieron con anterioridad al 1° de Enero de 1988.

Así las cosas, el texto definitivo aprobado en Primer Debate por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República en sesiones conjuntas, fue el siguiente:

“Artículo 154. Mesada adicional para antiguos pensionados. “Los pensionados por vejez, jubilación o invalidez, del sector público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes del Instituto de Seguros Sociales, del sector privado cuyas pensiones se hubiesen reconocido antes del primero (1°) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30)

días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.”

“Los pensionados del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el decreto 2108 de 1992, recibirá (sic) el reconocimiento y pago de la quincena adicional sólo a partir de 1996” (Gaceta del Congreso, año II, No. 254, página 26).

En cuanto al reajuste de las mesadas pensionales, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de mayo 11 de 1988, afirmó:

“La desvalorización de la moneda es un fenómeno constante y progresivo que conlleva la pérdida del poder adquisitivo del salario. Esta situación obedece a la inflación definida.

Con el fin de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, las leyes 71 de 1988 y 100 de 1993, modificaron sustancialmente el sistema de reajustes pensionales contemplado en la ley 4a. de 1976.

De esta manera se incorporó en el régimen de los pensionados, una medida de elemental justicia social, con la cual se busca garantizar que el valor real de las pensiones no se deteriore frente al costo del sustento diario.”

El propósito de compensación entre ambos grupos de pensionados fue ampliamente discutido durante los debates en el Congreso de la República. Así, en la Gaceta del Congreso No. 364 del 19 de octubre de 1993, se observa que el Senador Alfonso Angarita Baracaldo proponía suprimir el texto del actual inciso segundo del artículo 142 en estudio, para extender la mesada adicional a todos los pensionados. En sentido contrario, el Senador Alvaro Uribe Vélez insistía en que se mantuviese restringida a quienes se pensionaron el 1o. enero de 1988.

En opinión de su proponente, el Senador Angarita Baracaldo, la mesada adicional perseguía:

“ ...

Por su parte, el Senador Alvaro Uribe Vélez expresó:

“ ...

En la comisión hicimos un gran esfuerzo para introducir la mesada adicional en favor de un grupo de pensionados, atendiendo la proposición inicial del Senador Alfonso Angarita Baracaldo. Lo que él propone hoy, amplía muchísimo el universo de esa mesada y por ende aumenta sustancialmente el esfuerzo fiscal; veamos la diferencia para quién es la mesada aprobada por la comisión? La mesada aprobada por la comisión es para todos los pensionados cuyas pensiones se reconocieron hasta el año 88. ¿Para quién es la mesada que propone el Senador Angarita? Para todos los pensionados cuyas pensiones se hayan reconocido hasta el momento de entrar a regir esta ley. ¿Por qué la comisión reconoció ese beneficio para pensiones que fueron reconocidas antes de 1988? Porque ese es el grupo de pensionados que se afectó con la norma de reajuste pensional que estuvo vigente hasta el año 88, que modificó la Ley 71.

(...)

Me parece que tiene toda la razón el Senador Angarita cuando propone adicionar la palabra sobrevivientes porque las pensiones de las viudas reconocidas hasta el año 88 deben tener el mismo tratamiento que las otras pensiones también reconocidas hasta ese año; en consecuencia, yo llamaría la atención de ustedes para que se aceptara parcialmente la proposición del Senador Angarita para que se incluyera la palabra sobrevivientes en el texto que aprobaron las Comisiones, pero que se mantenga ese beneficio limitado hasta el año 88.

..." (negritas fuera de texto).

Según se desprende de los antecedentes legislativos correspondientes, la concesión de la mesada adicional "para actuales pensionados cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988", obedeció al criterio expuesto, según el cual "ese es el grupo de pensionados que se afectó con la norma del reajuste pensional que estuvo vigente hasta el año 88, que modificó la Ley 71".

Es evidente que como se ha dicho, los reajustes consagrados en la Ley 71 de 1988 para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado resultaron más favorables para quienes se encontraban disfrutando de su pensión de jubilación, con respecto a los ordenamientos que sobre reajuste pensional se consagraban en la Ley 4a. de 1976.

Empero, si ambas leyes se refieren en este aspecto a reajustes pensionales, y el mecanismo adoptado para las mismas pensiones en la Ley 4a. de 1976 fue modificado a partir del 1o. de enero de 1989, cuando entró a regir un nuevo sistema y más benéfico en materia de reajustes, con la expedición de la Ley 71 de 1988 no hay duda de que a partir del año 89 fue cuando vino a corregirse la injusticia social que agobiaba a los pensionados antiguos al ver reajustadas sus pensiones con porcentajes inferiores aún en varios años al índice de costo de vida en el respectivo año.

Cabe advertir que como la misión de la Corte Constitucional de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución se encamina a aplicar las disposiciones superiores en aquellos casos de incompatibilidad manifiesta entre la Carta Política y la ley u otra norma jurídica, deberá establecerse si la Ley 100 de 1993 al reconocer una suma de treinta (30) días de pensión como mesada adicional solamente a los jubilados con anterioridad al 1o. de enero de 1988, con prescindencia de quienes se pensionaron con posterioridad a la Ley 71 de 1988, quebrantó o no los preceptos constitucionales.

* La temática constitucional a considerar para el examen de los cargos.

Según se anotó, los actores aducen como argumento acusatorio principal en sus respectivas demandas, que al institucionalizarse la mesada adicional pagadera en el mes de junio de 1994 solamente para aquellos pensionados a quienes se les reconoció el derecho pensional con anterioridad al 1o. de Enero de 1988, se está desconociendo el carácter de Estado social de derecho sin que sea viable en aras del principio de igualdad, discriminar a los pensionados para favorecer en la mencionada Ley de Seguridad Social a un núcleo singular de pensionados, en detrimento de otro conglomerado al cual le asiste el mismo derecho.

Con lo anterior se está desconociendo el interés general de los pensionados, lo cual presupone un trato desigual en relación con los beneficios que el Estado reconoce en favor de otros del mismo sector, atendiéndose exclusivamente la fecha en que se reconoció la respectiva prestación social y no el carácter de jubilado.

* El Derecho a la Igualdad.

Esta Corporación en relación con el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, se ha pronunciado en múltiples ocasiones a través de sentencias

emanadas tanto de las Salas de Revisión en materia de tutela, como de la Sala Plena en asuntos de constitucionalidad, los cuales es preciso tener en cuenta para los efectos de la decisión que se haya de adoptar.

Sobre el particular ha señalado:

“De todos ellos se desprende una clara y contundente afirmación sobre el carácter fundamental del derecho a la igualdad, como valor fundante del Estado social de derecho y de la concepción dignificante del ser humano que caracteriza la Constitución de 1991 y que consagra su artículo 13, en los siguientes términos:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Según lo ha indicado también la Corte³, dicho derecho contiene seis elementos, a saber:

- a) Un principio general, según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.
- b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica (se subraya).
- c) El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.
- d) La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.

e) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y

f) La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

En sentencia T-432 de junio 25 de 1992, una de sus Salas de Revisión al analizar una de las principales implicaciones de este derecho expresó:

“El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas esas que en justicia deben ser relevantes para el derecho”.

Y en sentencia C-221 de 29 de mayo de 1992, la Corporación⁴ al desentrañar el alcance del principio de la igualdad, señaló:

“...

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

“Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo

colombiano.

Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En este sentido se deben adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma el artículo 13 en sus incisos 2o. y 3o.

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de razonabilidad que, en palabras del tratadista italiano Mortati, “consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance”.

También esta Corte ha profundizado sobre la naturaleza de este derecho fundamental. Al respecto, ha dicho:

“...

“La igualdad de todas las personas ante la ley y las autoridades, constituye un derecho constitucional fundamental tanto por su consagración como tal en el Capítulo I, Título II de la Constitución Nacional, como por su exaltación como derecho de vigencia inmediata en el artículo 85 de la Carta Política, y también por el valor trascendente que tiene para el hombre, sobre todo dentro de una nación que persigue garantizar a sus habitantes una vida convivente dentro de lineamientos democráticos y participativos que aseguren un sistema político, económico y social justo.

“La igualdad ante la ley y las autoridades ha quedado cristalizada como derecho fundamental por cuanto es esencial al ser humano, pues elimina la esclavitud, la servidumbre, las prerrogativas hereditarias y los privilegios de clases, consideración que es robustecida por la trascendencia que a dicho derecho se le da en la Asamblea Nacional Constituyente y en los

instrumentos y pactos internacionales.

A. Asamblea Nacional Constituyente.

En el informe de ponencia para primer debate en plenaria sobre el tema de la igualdad y que aparece en la Gaceta Constitucional No. 82, se manifiesta que:

“Es indispensable expresar como se establece en la proposición sustitutiva que todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y deberes. La consecuencia directa de la igualdad, es la no discriminación de las personas, ni para perjudicarlas ni para favorecerlas, por causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su lengua o su ideología religiosa o política. Pero, además de la igualdad, se debe establecer por parte del Estado especial protección para aquellos que se encuentran en un nivel de desigualdad frente a los demás”.

“B. Instrumentos y Pactos Internacionales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada por la Convención Francesa de 1789 reconoció y declaró en su artículo 1o. que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos; por tanto, las distinciones sociales no tienen más fundamento que la utilidad pública.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 expresa en su artículo 2o. No. 1o. que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos del “Pacto de San José de Costa Rica” proclama lo siguiente:

Dice el artículo 1o. que los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social.

Preceptúa el artículo 24 que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, convinieron lo siguiente:

Su artículo 2o. numeral 1o. previene que cada uno de los Estados se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 26 consagra que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, acordaron en su artículo 2o. numeral 1o. que se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁵.

A los efectos de este fallo resulta también pertinente reseñar los supuestos que conforme a la jurisprudencia⁶ constitucional justifican el trato diferenciado, a saber:

“a) La diferenciación razonable de los supuestos de hecho: El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.

b) Racionalidad y proporcionalidad: Fuera del elemento anotado anteriormente, debe existir

un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue.

Así, los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. Este principio busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que si ello sucede, lo sean en grado mínimo.

En suma, por cuanto concierne a la particular dimensión involucrada en el problema constitucional que en este caso plantea la demanda, es oportuno recordar que la Corporación ha sostenido de manera reiterada que la igualdad se traduce en el derecho de los individuos a que no se consagren excepciones o privilegios arbitrarios que los excluyan de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias.

De ahí que (...), para dilucidar la tacha de inconstitucionalidad que se formula en este caso, sea pertinente señalar que esta garantía impide a los órganos del poder público establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa, salvo que medie justificación razonable, esto es, que a la luz de los principios, valores y derechos consagrados en nuestra Constitución resulte siendo admisible” (Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. T-597 de 1993. MP. Hernando Herrera Vergara).

Para la Sala resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1o. de enero de 1988”, consistente en el pago de una mesada adicional de treinta (30) días de la pensión que les corresponde a cada uno de ellos, la cual se “cancelará con la mesada del mes de junio de cada año a partir de 1994”, excluyendo a las pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1o. de enero de 1988, se deduce al tenor de la jurisprudencia de esta Corporación, una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1o. de Enero de 1988.

Considera la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conlleva

la pérdida del poder adquisitivo del salario, originado en el fenómeno inflacionario, es predicable para los efectos de decretar los reajustes anuales a todas las pensiones de jubilación sin distinción alguna. Pero ello no puede constituir fundamento de orden constitucional para privar de un beneficio pensional como lo es la mesada adicional que se consagra en la norma materia de revisión, en favor de un sector de antiguos pensionados, excluyendo a otros que legítimamente han adquirido con posterioridad el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales correspondientes.

Por ello no existe razón justificada para negar la mesada adicional a estos últimos, postergándoseles su derecho a percibirla, para una fecha posterior a la que se consagra para los pensionados con anterioridad al 1o. de Enero de 1988.

Por otra parte, como se ha expuesto, si el origen del reconocimiento de la mesada adicional es la de que “ese es el grupo de pensionados que se afectó con la norma de reajuste pensional que estuvo vigente hasta el año de 1988, que modificó la Ley 71”, fue ese mismo grupo de pensionados quien también a partir del 1o. de Enero de 1988 al derogarse la Ley 4a. de 1976, comenzó a recibir los reajustes ordenados por la Ley 71 de 1988, a partir del 1o. de Enero de 1989, “con el mismo porcentaje en que se ha incrementado por el gobierno el salario mínimo legal mensual” con lo cual quedó corregida la situación desfavorable establecida en la Ley 4a. de 1976 que traía consigo unos reajustes pensionales inferiores al incremento del salario mínimo legal mensual que se ordenaban con anterioridad a 1988.

Y más aún, cuando en virtud del Decreto 2108 de 1992 emanado del Gobierno Nacional se reajustaron igualmente a partir del 1o. de Enero de 1993, 1994 y 1995, las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional, reconocidas con anterioridad al 1o. de Enero de 1989, que presentaban diferencias con los aumentos de salarios, sin que por otro lado estos reajustes sean incompatibles con los incrementos decretados en desarrollo de la Ley 71 de 1988, los cuales se otorgaron precisamente en razón de haber sido el grupo de pensionados afectados con la norma pensional (Ley 4a. de 1976) que sobre esta materia estuvo vigente hasta el año de 1988.

Corregida esa situación en materia de reajustes, en virtud de las nuevas disposiciones, no hay duda de que en vigencia de la Ley 71 de 1988, los pensionados antiguos quedaron sometidos a un mismo tratamiento en virtud de esta, según la cual, en adelante las

pensiones de que trata la misma, serán reajustadas de oficio cada vez y en el mismo porcentaje en que fuera incrementado por el gobierno el salario mínimo legal mensual.

Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexecutable de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

La acusación contra el inciso segundo del artículo 142.

Encuentra la Corte que lo expuesto es igualmente aplicable en relación con el inciso segundo del artículo 142, en cuanto crea una discriminación injustificada en favor de quienes están disfrutando de la pensión con fundamento en las disposiciones anteriores a la Ley 71 de 1988, en detrimento de quienes habiendo cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicio, adquirieron la condición de pensionado a partir del 1o. de Enero de 1988, por lo que se declarará su inexecutable.

La acusación contra la expresión “actuales” (encabezamiento del artículo 142).

Finalmente, de acuerdo a lo manifestado, se deduce que los cargos contra esta expresión también prosperan, y por ende se declarará su inconstitucionalidad, en cuanto consagra una discriminación injustificada en favor de un grupo de pensionados -los actuales-, frente a quienes se les reconoció la prestación social con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

VIII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

Declarar la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones “actuales” y “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988”, contenidas en el inciso primero del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, al igual que el inciso segundo de la misma disposición.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

4 Corte Constitucional -Sala Plena-. Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, pp. 10-12.

6 Cfr. Sentencia C-0016 de enero 21 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y Sentencia T-422 de junio 19 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.