COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/989/99

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/989/99
Expediente	—
Fecha	1999-12-09
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr VLADIMIRO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension Para Expresidente De La Republica
- Pension Para Expresidente

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Puede ser reconocida sino a aquellos que efectivamente han cargado con la referida responsabilidad por el período constitucional para el cual fueron elegidos, salvo circunstancias que le hayan impedido culminarlo. O a aquellos

Texto completo

C-989-99 Sentencia C-989/99 PENSION PARA EXPRESIDENTE DE LA REPUBLICA -No se rige por ley 100/93 Lo especial no necesariamente resulta ser contrario a lo general. En el caso presente, los requisitos de acceso a la pensión de ex presidente constituyen normas muy especiales, referidas a una situación particular en la cual no se encuentran la generalidad de las personas afiliadas al sistema de seguridad social en salud, cual es la de haber ejercido la más alta dignidad como es la Presidencia de la República. La propia Ley 100, como se vio, en otros casos también permite excepciones a los requisitos de acceso a la pensión de jubilación, por lo cual este tipo de regulaciones no resultan contrarias a su espíritu. Por lo tanto, la posibilidad concedida a los ex presidentes para pensionarse sin el cumplimiento de los requisitos de tiempo de cotización y de edad comúnmente exigidos, constituye una norma especial que no contraría a la Ley 100, por lo cual no puede entenderse derogada por ella al tenor de su último artículo que indica que deroga “las disposiciones que le sean contrarias”.

PENSION PARA EXPRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Tiempo durante el cual se ha ejercido el cargo Esta condición, la de ex presidente, no puede ser reconocida sino a aquellos que efectivamente han cargado con la referida responsabilidad por el período constitucional para el cual fueron elegidos, salvo circunstancias que le hayan impedido culminarlo. O a aquellos otros que en virtud de las normas superiores sobre faltas absolutas o temporales del primer mandatario, se encarguen del Ejecutivo por períodos de tiempo razonablemente prolongados, que signifiquen una real y plena asunción de las responsabilidades propias del cargo, que los haga merecedores de ser considerados como verdaderos ex presidentes, con las características jurídicas propias del hecho notorio. En este sentido la Corte encuentra que reconocer a personas que se han encargado de la Presidencia por lapsos muy breves frente a la duración del período constitucional del cargo, -cuatro años - para efectos de aplicarles el beneficio consagrado en la norma demandada, resulta desproporcionado y contrario a los dictados de una justicia conmutativa real, por lo cual la interpretación de la norma

acusada que permite tales extremos debe ser mirada como inconstitucional al desconocer el Preámbulo y el artículo 13 de la Carta.

PENSION PARA EXPRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Régimen excepcional Por la especialísima dignidad y responsabilidad que comporta el cargo de presidente de la República, no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, por lo cual el tratamiento legal exceptivo introducido por las normas acusadas, en principio responde a esta particular diferencia de situación y por ello resulta justificado de cara a la Constitución. Así mismo, dicho trato persigue una finalidad, cual es la ya mencionada de retribuir al ex presidente y proveer a su subsistencia digna, y dichas finalidades se ajustan a la Carta, pues la axiología que la informa indica que es cometido del Estado realizar la justicia. Es justo que el erario público retribuya excepcionalmente a los ciudadanos que le han prestado servicios también excepcionales, y que lo haga en forma proporcionada a sus necesidades de decoro personal. Si la justicia consiste en dar a cada cual lo que merece, la normatividad demandada justamente realiza esta noción. En este sentido, la finalidad implícita en la normatividad acusada desarrolla precisamente el principio jurídico laboral plasmado en el artículo 53 de la Carta, según el cual los trabajadores tiene derecho a una “remuneración... proporcional a la cantidad y calidad de trabajo”.

PENSION PARA EXPRESIDENTE -Proporcionalidad del régimen excepcional No resulta desproporcionado que la pensión especial de los ex presidentes se haya fijado en un monto igual al de la asignación mensual que por todo concepto corresponda a los senadores y representantes, con la misma salvedad indicada en el fallo anteriormente reseñado, relativa a la comprensión del término asignación como inclusivo tan sólo de los factores remuneratorios del trabajo de los parlamentarios. En efecto, si en relación con tales funcionarios se estimó proporcionado un monto pensional del 75% de dicha asignación, no es irrazonable que a quien ha prestado un servicio más arduo y cargado con una responsabilidad mayor, se le remunere con una pensión del 100% de dicho concepto.

PENSION PARA EXPRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Con cargo al tesoro nacional La normatividad acusada parte del supuesto de la asunción por el Estado de la pensión especial de los ex presidentes directamente con cargo al Tesoro nacional. En efecto, no existe en el texto de la Ley 100 de 1993 norma alguna que permita inferir que dicha pensión deba ser asumida directamente por alguna de las entidades que administran el régimen de seguridad social en pensiones, lo cual, de otra parte, permitiría efectivamente el rompimiento del equilibrio financiero del sistema; en cambio la Ley 48 de 1962, de la cual forma parte el artículo 2° demandado en esta causa, prescribe, en su artículo 12, que para el eficaz cumplimiento de sus disposiciones el Gobierno procederá “ a hacer las traslaciones presupuestales y a abrir los créditos necesarios...”. Por lo tanto, la interpretación legal de los textos acusados que indica que los fondos de pensiones privados o el Seguro Social pueden ser gravados directamente con dicha obligación, sin la contraprestación correspondiente recibida del Tesoro nacional, carece de fundamento legal. Esa interpretación sí produce, como consecuencia, el desconocimiento del principio de equidad al imponer a la entidad administradora de pensiones, cargas desproporcionadas sin fundamento legal.

Referencia: Expediente D-2444 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial) de la Ley 48 de 1962, 2º (parcial) de la Ley 83 de 1968 y 3º de la Ley 53 de 1978.

Actor: Luis Ernesto Arciniegas Triana Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) I. ANTECEDENTES El ciudadano Luis Ernesto Arciniegas Triana instauró acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial) de la Ley 48 de 1962, 2º (parcial) de la Ley 83 de 1968 y 3º de la Ley 53 de 1978.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio

traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS El tenor literal de las normas es el siguiente con la advertencia de que se subraya lo demandado: “Ley 48 de 1962” “Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959 y se dictan otras disposiciones.” “ARTÍCULO 2”.

Todo ex presidente de la República tendrá derecho a disfrutar de pensión vitalicia o pensión de vejez, igual al setenta y cinco por ciento (75%) de su último sueldo mensual, si ha permanecido al servicio del Estado durante veinte (20) años continuos o discontinuos y si ha cumplido cincuenta (50) años de edad.

“Mientras careciere de cualquiera de estos requisitos, podrá gozar de la pensión especial de ex presidente, la cual se pagará en la cantidad de cinco mil pesos ($5.000.oo) mensuales aunque el beneficiario esté en el exterior .

“La viuda de un ex presidente de la República, mientras permanezca en estado de viudez, gozará de una pensión de tres mil pesos ($3.000.oo) mensuales, aunque la beneficiaria esté en el exterior”.

“Ley 83 de 1968” “Por la cual se modifican las Leyes 20 de 1966 y 48 de 1962, y se dictan otras disposiciones” “ARTÍCULO 2. La pensión especial de los ex presidentes de la República a que se refiere el inciso segundo de la Ley 48 de 1962, será igual al monto total de las asignaciones de los miembros del Congreso ” “Ley 53 de 1978” “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración de los empleos del sector público y se dictan otras disposiciones” “ARTÍCULO 3.

La pensión de los ex presidentes de la República equivaldrá a la asignación mensual que por todo concepto corresponda a los Senadores y Representantes .” III. LA DEMANDA 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas El demandante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 13, 25, 48 y 53, de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la Demanda . Para el demandante, las normas impugnadas establecen un privilegio prestacional injustificado que contraría la esencia misma de la noción de pensión, ya que consagran para los ex presidentes de la República este derecho en forma especial y vitalicia por el sólo hecho de haber ejercido la Presidencia a cualquier título y por cualquier lapso, sin consideración a la edad ni al tiempo de cotización del pensionado.

Dichas disposiciones, según el actor, contrarían la Carta Política porque desconocen los principios del sistema de seguridad social, en tanto que conceden beneficios en perjuicio de los recursos destinados al pago de las pensiones de los trabajadores, afectando así la estabilidad financiera de dicho sistema.

Aduce que históricamente se ha justificado la pensión especial para los ex presidentes, con fundamento en consideraciones relativas al especial decoro que merece quien ha ocupado tal cargo. No obstante, arguye que también para ser beneficiario de la referida pensión se debe exigir el cumplir con los requisitos mínimos consagrados en la Ley 100 de 1993, so pena de establecer privilegios injustificados, ya que en su sentir es imposible que el legislador pueda "crear gracias o mercedes con cargo al tesoro público, en perjuicio de la estabilidad y seguridad de los recursos destinados al pago oportuno de las pensiones (artes. 48 y 53 de la C.P.), los cuales están constituidos por los aportes de los trabajadores que tienen derecho a jubilarse cuando reúnan las exigencias de edad y tiempo de servicios establecidos en la ley."

Por último, concluye que entendiéndose el derecho a la pensión como una manifestación de la seguridad social, y que su reconocimiento “ supone el esfuerzo ahorrativo del trabajador, que cumple los requisitos mínimos de edad y tiempo de servicio ”, éste no puede ser una dádiva del erario que se conceda por una simple eventualidad. Para el actor, las simples calidades del funcionario no pueden constituir un fundamento objetivo que permita obviar los requisitos de edad o

tiempo de servicio para acceder a ese beneficio, y, por lo tanto, resulta desmesurado reconocer a los ex presidentes una asignación pensional equivalente a la asignación mensual que por todo concepto corresponde a los senadores y representantes.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio del Interior La doctora Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, en representación del Ministerio del Interior, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, por considerar que las mismas no son contrarias a la Carta.

Asegura que no hay lugar a ninguna violación al derecho a la igualdad porque el status del primer mandatario es diferente al de los demás trabajadores. En este sentido afirma que "no puede decirse que la consagración de la referida pensión vulnere el derecho a la igualdad (Artículo 13 C.P.), ya que, como la H. Corte Constitucional lo ha señalado reiteradamente, la igualdad se predica de situaciones iguales, de tal modo que las diferencias de trato pueden admitirse cuando se encuentran justificadas." Adicionalmente, observa la interviniente que no se violan las demás disposiciones de la Carta porque precisamente "este derecho especialísimo, encuentra además su sustento en el principio constitucional según el cual la retribución por el servicio prestado debe ser acorde a la calidad y cantidad del trabajo desempeñado, entendiéndose dentro de este concepto la alta responsabilidad que tiene el primer mandatario de la República." (resaltado propio del texto original).

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El doctor Manuel Avila Olarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se declare la inexequibilidad de la normatividad demandada.

Considera el interviniente, que la Ley 100 de 1993 derogó las normas objeto de la revisión constitucional y estableció un sistema de seguridad social integral que excluye la posibilidad de regímenes particulares o especiales. En su sentir, el artículo 279 de dicha Ley, que señala el régimen de excepciones al sistema de seguridad social en pensiones, no menciona la de los ex presidentes de la República, de donde se concluye que dicha prestación se rige hoy en día por las normas generales sobre el tema, en los términos del artículo 11 de la Ley 100 de 1993. Más aun si se considera que las excepciones a las reglas generales tienen carácter restrictivo, y que los antecedentes legislativos de la referida Ley 100 ponen de presente la clara intención del legislador de eliminar la multiplicidad de regímenes pensionales hasta entonces existente, y la importancia concedida a la unificación de los mismos con miras al logro de la eficiencia del sistema.

Sin embargo, a pesar de considerar que el régimen pensional especial de los ex presidentes se encuentra actualmente derogado, el interviniente estima que el mismo se encuentra produciendo efectos, por lo cual aprecia que resulta procedente que la Corte lleve a cabo el examen de constitucionalidad pertinente. Dentro de este contexto, expone las razones que justificarían la declaratoria de inexequibilidad de la normativa acusada.

A su juicio, el establecimiento de un derecho pensional como el previsto en la Ley 53 de 1978, que no toma en consideración las cotizaciones realizadas ni el tiempo de servicio como trabajador del ex presidente, vulnera los principios de solidaridad y de igualdad, toda vez que prescribe un beneficio para el pensionado sin que éste haya contribuido financieramente al sistema en circunstancias similares a las que se exigen para los demás afiliados. Dentro del contexto de una situación de escasez en las finanzas públicas, sistemas pensionales aislados y exorbitantes como el que permiten las disposiciones acusadas, comprometen los mencionados principios y valores constitucionales.

Adicionalmente, el interviniente arguye que el régimen excepcional bajo estudio viola el principio de equidad tributaria. En efecto, señala que la obligación de aportar al sistema de seguridad integral es una obligación tributaria que permite el financiamiento de dicho sistema. La equidad tributaria, dentro del esquema de la parafiscalidad, permite que sujetos no gravados con la contribución sean beneficiarios de la misma, pero esta posibilidad se refiere a personas que tengan una

menor capacidad económica frente al resto de los aportantes, pues “no tendría justificación, desde el punto de vista de la equidad, que beneficios tributarios cobijaran a sujetos que realmente no lo requieran, más aun cuando tal beneficio no tiene ningún objetivo de política económica o social.” La violación del principio de equidad tributaria se produce por cuanto “no existe una diferencia objetiva lo suficientemente fuerte entre la generalidad de los cotizantes y los ex presidentes, que justifique la diferencia de trato...” Finalmente, para el interviniente la normativa acusada desconoce también el principio de equidad desde el punto de vista de las exenciones tributarias, por cuanto al permitir el reconocimiento de una pensión automática con fundamento exclusivo en el hecho de la ocupación del cargo de presidente, sin consideración a los factores de tiempo de cotización y de edad, implícitamente establece una exención tributaria parcial, pues releva al trabajador de la obligación de contribuir a través de la cotización, como deben hacerlo todos los demás afiliados al sistema. En tal sentido considera que esta modalidad de exención carece de razonabilidad suficiente, pues beneficia a sujetos con capacidad económica mayor, siendo que la justificación de las exenciones radica en criterios de orden económico, social o cultural que no se encuentran presentes en la norma demandada. El criterio de la dignidad del cargo no es suficiente, por cuanto todos los cargos públicos y privados son igualmente dignos en un Estado Social de Derecho.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL En la oportunidad legal prevista, el jefe del Ministerio Público emitió su concepto sobre la demanda formulada y solicitó a la Corte declarar inconstitucional el artículo 2° de la Ley 48 de 1962, en lo acusado, y el artículo 2° de la Ley 83 de 1968. En cuanto al artículo 3° de la Ley 53 de 1978, solicita que el mismo se declare exequible, bajo el entendido de que para el reconocimiento de la pensión vitalicia o pensión de vejez de los ex presidentes de que trata el inciso primero del artículo 2° de la Ley 48 de 1962, se debe tener en cuanta el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 100 de 1993. En cuanto a la expresión “por todo concepto”, contenida en este mismo artículo, solicita a la Corporación que la misma sea declarada inconstitucional. Así las cosas, la posición fijada por la Procuraduría, se orienta en el sentido de reconocer al ex presidente la pensión de jubilación de conformidad con las normas generales que regulan la materia, al tenor del inciso primero del artículo 2° de la Ley 48 de 1962, modificado por la Ley 53 de 1978, el cual no fue demandado en esta causa. En cuanto a la pensión especial de los ex presidentes, esto es la que se concede sin consideración a los requisitos de edad y tiempo de cotización, estima que la misma es inexequible.

En sustento de la anterior solicitud, el jefe del Ministerio Público indica que el sistema general de seguridad social en pensiones creado por la Ley 100 de 1993, en desarrollo de los principios de solidaridad y prevalencia del interés general, cobija a todos los habitantes del territorio nacional, salvo las excepciones expresamente mencionadas en el artículo 279 de la misma Ley, dentro de las cuales no se contempla el caso de la pensión especial para los ex presidentes, por lo cual, debe entenderse que dicha pensión se encuentra actualmente regulada por las normas generales.

No obstante las consideraciones anteriores, la vista fiscal entra de lleno a formular apreciaciones respecto las normas acusadas en relación con la Constitución. En este sentido indica que la pensión especial para los ex presidentes, desconoce el principio de igualdad tributaria reconocido por el artículo 363 de la Carta. Dicho principio, sostiene, impone al legislador la obligación de gravar en igual forma a todos los sujetos que se hallen en la misma condición. Por ello “no resulta razonable ni justificado, que se establezca una exención tributaria parcial, consistente en la obligación de contribuir con sus cotizaciones únicamente durante el tiempo que ejerzan la primera magistratura y que en la medida que se cumpla ese único requisito, para el cual no exige ningún lapso de tiempo, cese la obligación de contribuir al sistema de seguridad social, como sí deben hacerlo los demás afiliados, a los que se les exige un tiempo de servicio, de semanas cotizadas al sistema y se les señala la edad para efectos de poder tener derecho al reconocimiento de la pensión.” En cuanto al artículo 3° de la Ley 53 de 1978, la vista fiscal solicita la declaratoria de inconstitucionalidad sólo de la expresión “ por todo concepto ”, ya que la misma desconoce el principio superior de la primacía de la realidad en las

relaciones laborales, en la medida en que permite una desproporcionada ampliación de concepto de salario a otros beneficios que no ostentan dicha calidad, lo cual conduce a vulnerar el postulado fundamentad a la igualdad, como quiera que por esta vía, los ex presidentes gozan de un inequitativo privilegio frente a los demás servidores públicos, el cual radica en el aumento automático de la base de liquidación de su pensión de jubilación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. La competencia y el objeto de control. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra normas que hacen parte de leyes de la República.

2. Vigencia de las normas acusadas 1. Tanto la vista fiscal como la intervención del Ministerio de Hacienda, sostienen que las normas acusadas se encuentran tácitamente derogadas por la Ley 100 de 1993. Así las cosas, en primer lugar es necesario determinar si las disposiciones acusadas permanecen o no vigentes en el ordenamiento, y en caso negativo, dilucidar si esta circunstancia debe conducir a un fallo inhibitorio, o si, por estar produciendo efectos jurídicos, se amerita un pronunciamiento de fondo conforme a la jurisprudencia de la Corporación.

A primera vista, la posición que sostiene la derogatoria tácita de la preceptiva acusada parece tener sustento en la circunstancia evidente de que la Ley 100 de 1993 quiso abolir la pluralidad de regímenes pensionales especiales reinantes hasta entonces, y unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social en aras de garantizar a todos los habitantes el derecho a obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana. Adicionalmente, esta posición se ve reforzada por la circunstancia de que al tenor del artículo 279 de la Ley en comento, ella establece un sistema integral de seguridad social que en principio se aplica a todas las personas, salvo las excepciones que en dicha disposición se mencionan y que no se refieren, como se dijo, al caso del régimen pensional de los ex presidentes.

2. No obstante lo anterior, la Corte considera que existen razones suficientes para concluir que las normas acusadas mantienen su vigencia. En efecto, considerar que tales disposiciones, relativas a las circunstancias en las cuales los ex presidentes acceden a la pensión de jubilación, constituyen por sí mismas un “régimen pensional”, resulta equivocado. La palabra “régimen”, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, significa “conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o actividad”.

[1] En este sentido, es obvio que la Ley 100 de 1993 establece un régimen de seguridad social integral en salud y en pensiones, por comprender una normatividad que regula completamente el tema, tanto desde el punto de vista de la posición que compete al Estado, de la de las entidades prestatarias del servicio y de las normas a las que deben ajustarse para ello, como de los derechos y deberes de los usuarios del sistema. Desde este ángulo, las excepciones contempladas en el artículo 279 de la referida Ley [2] , en verdad lo son, pues en los casos que allí se señalan, las entidades a cuyo cargo permanece la prestación del servicio de seguridad social y la situación jurídica de sus afiliados es regida íntegramente por normas distintas de las generales de la Ley 100 de 1993.

No es este el caso de las normas que gobiernan la pensión de los ex presidentes de la República, pues aquí el legislador no ha diseñado un “régimen” especial entendido en el sentido que esta palabra tiene dentro del contexto de la Ley 100, cual es el arriba comentado. La pensión de los ex presidentes y en general su seguridad social se rigen por las normas generales; lo que en realidad consagra el inciso segundo de la Ley 48 de 1962, según el cual los ex presidentes pueden obtener su pensión sin atención a los requisitos de edad y de tiempo de servicio comúnmente exigidos, no es propiamente hablando un régimen legal. Es más bien una excepción a la norma general sobre requisitos para acceder al beneficio pensional.

La propia Ley 100 en comento, en otras de sus disposiciones establece excepciones parecidas, como la consagrada en el artículo 140 para servidores públicos que trabajen en labores de alto riesgo, a quienes se les puede exigir una menor edad

de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambas cosas, sin que por ello dichos funcionarios estén por fuera del régimen de seguridad social integral.

En resumen, lo que la Ley 100 buscó evitar fue la pluralidad de regímenes pensionales, es decir de sistemas de administración de seguridad social en salud o pensiones referidos a sectores particulares de la población, más no la uniformidad total y absoluta en cuanto a las normas que regulan los requisitos de acceso a los derechos que se derivan de la seguridad social, pues ella misma contiene disposiciones que permiten diferencias en este punto, y que se justifican por no estar todos los sujetos en absoluta igualdad de circunstancias frente a la posibilidad de acceder a ciertos derechos.

3. Adicionalmente, la Corte encuentra que las normas acusadas, sometidas a otro criterio hermenéutico, son normas especialísimas y que en tal sentido deben prevalecer sobre las disposiciones generales de la Ley 100. Es menester distinguir entre normas contrarias entre sí, y normas especiales. Las primeras regulan de manera diversas situaciones fácticas idénticas. Las segundas establecen excepciones que toman fundamento en situaciones de hecho diferenciadas. Así las cosas, lo especial no necesariamente resulta ser contrario a lo general. En el caso presente, los requisitos de acceso a la pensión de ex presidente constituyen normas muy especiales, referidas a una situación particular en la cual no se encuentran la generalidad de las personas afiliadas al sistema de seguridad social en salud, cual es la de haber ejercido la más alta dignidad como es la Presidencia de la República. La propia Ley 100, como se vio, en otros casos también permite excepciones a los requisitos de acceso a la pensión de jubilación, por lo cual este tipo de regulaciones no resultan contrarias a su espíritu. Por lo tanto, la posibilidad concedida a los ex presidentes para pensionarse sin el cumplimiento de los requisitos de tiempo de cotización y de edad comúnmente exigidos, constituye una norma especial que no contraría a la Ley 100, por lo cual no puede entenderse derogada por ella al tenor de su último artículo que indica que deroga “las disposiciones que le sean contrarias”.

En virtud de lo anterior, entra la Corte a realizar el examen de constitucionalidad correspondiente. 3. La preceptiva demandada frente a los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

Aduce la demanda, que las normas reprochadas conceden un “privilegio prestacional injustificado”, y la intervención del Ministerio de Hacienda comparte esta misma apreciación añadiendo que ellas desconocen el principio de equidad tributaria. Tales acusaciones se refieren a la vulneración de los principios de igualdad, equidad y solidaridad, por lo cual entra la Corte a llevar a cabo el respectivo análisis, para lo cual encuentra oportuno hacer una breve referencia de interpretación histórica, que permita dilucidar la razón de ser de la consagración de estas disposiciones especiales concernientes a los requisitos para acceder a la pensión de ex presidente.

4. De manera general, es decir sin referencia expresa al caso de los ex presidentes, la pensión de jubilación nació como una “gracia” concedida al trabajador, y sólo posteriormente empezó a ser mirada como un derecho. En este sentido, la doctrina admite que “desde el punto de vista de la concepción social de este derecho, podemos señalar dos grandes etapas. Una primera, en que las pensiones de jubilación, particularmente oficiales, fueron concebidas como gracias otorgadas por el Estado o por el jefe de Estado a los trabajadores oficiales y, como tales, proyectaban una serie de consecuencias jurídicas anexas a esa condición.” [3] Dentro de este concepto de pensión como gracia, nuestra historia legislativa registra leyes bastante antiguas sobre pensiones militares por servicios prestados durante la guerra de la independencia. En este sentido se encuentran las leyes 44 de 1888, 84 de 1890, 50 de 1886 y 21 de 1904. Algunas de estas, otorgaban también la pensión a empleados civiles, como por ejemplo a los maestros de escuela primaria.

La evolución posterior del concepto, concibió la pensión como un mecanismo para garantizar al trabajador “un modus vivendi económico y racional a las personas que después de haber servido un determinado tiempo y haber alcanzado cierta edad, ya no pueden participar en lo que se llama mercado de trabajo” [4] , y de esta manera empezó a configurarse como un derecho directamente emanado de la relación laboral.

5. La pensión de jubilación de los ex presidentes ha tenido el mismo decurso evolutivo. Si bien fue concebida como una gracia o merced especial conferida por el Estado a quienes le habían servido en la más alta posición de conducción y de responsabilidad, también ha sido vista como un modo de vida digno para quienes han prestado dicho servicio al país. El siguiente concepto, proferido por el h. Consejo de Estado en el año de 1974, mediante el cual fue absuelta una consulta relacionada con el derecho de los designados a la pensión especial para los ex presidentes de la República, resulta ilustrativo respecto de la doble connotación de gracia y medio de proveer un modo de vida digno que se ha reconocido al mencionado derecho pensional:

" ...El fundamento jurídico inmediato de este régimen especial se encuentra en el artículo 62 de la Constitución , que da soberanía a la Ley para determinar la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del tesoro público. Y su razón de ser se basa en que quien encarnó un día siquiera la majestad de la patria como Jefe de Estado, queda con especiales deberes de decoro en su vida privada, que se confunde con el decoro nacional, y a ello debe atender el tesoro público" [5] La exposición de motivos de la ley 48 de 1962, parcialmente demandada en esta causa, registra precisamente ese propósito del legislador de proveer a la subsistencia digna quienes ocuparon la posición de primer mandatario de la Nación. En este sentido es explícita la siguiente frase del ponente:

"A vuestra ilustrada consideración sometemos una iniciativa legal que venimos en mora de consagrar, hace por lo menos diez (10) años. Se encamina el proyecto a reajustar las asignaciones de los servidores públicos de mayor categoría y a velar porque cuando dejen sus elevados cargos y dignidades no decaigan en la consideración del medio ambiente." [6] 6. Ahora bien, aunque la ratio legis de la pensión de los ex presidentes es la anteriormente comentada, resulta claro que tal pensión es especial desde un doble punto de vista: de un lado, a ella se puede acceder sin el lleno de los requisitos comúnmente admitidos, y de otro, es una pensión que por su cuantía se ubica dentro del grupo de las más altas que se reconocen a cualquier servidor público. Estas circunstancias hacen que sea necesario establecer si la finalidad antes estudiada que se persigue con este tratamiento excepcional, se ajusta a la Constitución.

4. Un tratamiento excepcional no es de suyo discriminatorio. La jurisprudencia constitucional es reiterativa en señalar que no todo tratamiento dispar es per se discriminatorio o contrario a la igualdad y la equidad que deben presidir las relaciones jurídicas. Muchas veces ha dicho esta Corporación que el principio de igualdad permite tratar de la misma manera a los iguales y de forma desigual a los desiguales, conclusión a la que ha llegado con base en las siguientes consideraciones:

"El criterio de la igualdad, según jurisprudencia de esta Corporación, es objetivo, y al serlo recae también sobre la diferenciación básica.

Al respecto dijo la Corte: "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.

... "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".

[7] “Es necesario, pues, establecer que la igualdad, antes que señalar lo idéntico -derivado del principio de identidad-, recae sobre la proporcionalidad , entendida ésta como la adecuación entre dos entes por conveniencia o necesidad, según el caso. Ahora bien, es cierto que a veces la proporcionalidad exige la identidad, verbi gratia, cuando lo que debe darse al acreedor por parte del deudor es la misma cosa que salió de la esfera del poder de aquel. Otras veces será no la misma cosa, sino el equivalente.

“La igualdad ante la ley, entonces, consiste en un criterio objetivo, pero no en la mismidad absoluta, porque la diferenciación desaparecería. Ya lo advirtió Aristóteles, tanto en la Metafísica como en el Libro V de la Etica a Nicómaco: Siempre que se iguala, se proporciona lo diverso. Lo cual supone que hay ocasiones en que la igualdad exige el natural discernimiento, bien sea legal o discrecional.

“Lo anterior lo confirmó el autor citado cuando manifestó que es injusto dar un tratamiento idéntico a seres diferenciados en sus accidentes.” [8] En igual sentido se pronunció la Corporación cuando dijo:

“El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.” [9] 7. La Corte encuentra que debe aplicar los anteriores criterios a la normatividad demandada, a fin de verificar si lo regulado por ella desconoce los principios de igualdad y equidad. Para ello debe empezar por examinar si los ex presidentes se encuentran efectivamente en una situación de hecho distinta a la de los demás trabajadores, que justifique el trato especial que les confiere la norma.

8. Según lo aduce uno de los intervinientes, todos los cargos públicos y privados que se desempeñan dentro de un Estado Social de Derecho son igualmente dignos, por lo cual, en principio, no habría razón suficiente para conceder gracias especiales en materia pensional a los ex presidentes. Al respecto la Corte comparte el criterio según el cual todos los trabajos que no sean contrarios a la moral ni a la ley, son trabajos dignos. Sin embargo, si la dignidad es merecimiento, aprecia que dicho concepto admite grados. Algunas personas merecen más que otras, en virtud del aporte que hacen a la comunidad y del grado de responsabilidad que asumen frente a la sociedad. Tal diferencia de méritos, en justicia reclama diferencia de reconocimientos. Sobre este axioma se edifica el principio superior que reza “a trabajo igual salario igual”, [10] el cual, a contrario sensu, indica que a trabajos desiguales debe corresponder una retribución diferente.

5. La especial dignidad del cargo de Presidente de la República 9. El cargo de presidente de la República, en un sistema de gobierno presidencial como el que rige entre nosotros, significa la más alta responsabilidad pública. El presidente reúne en sí la condición de jefe de Estado, de jefe de Gobierno y de suprema autoridad administrativa. Como jefe de Estado, simboliza y representa la unidad y la soberanía nacional, dirige las relaciones internacionales, defiende la integridad territorial y dirige, como comandante supremo, la fuerza pública, entre otras; como jefe de Gobierno ejerce funciones como el liderazgo político del Estado y la dirección de la economía, y como suprema autoridad administrativa es responsable de la correcta ejecución de la función pública nacional.

Para estos cometidos es elegido por votación popular directa y por mayoría absoluta de votos, en circunscripción nacional. Cuenta, por tanto, con un respaldo político y una confianza concedidos directamente a él en forma exclusiva, por la mitad al menos de los electores, circunstancia que no está presente en ningún otro cargo de elección popular. No aceptar que todas estas circunstancias particulares le atribuyen una especial dignidad, resulta desconocer una realidad política y jurídica innegable.

Esta particular circunstancia pone al presidente en situación de especial merecimiento y respeto dentro de la sociedad. Independientemente de que su gestión sea o no compartida políticamente, resulta obvio que la dignidad de su investidura es superior a la de todos los ciudadanos. Ella da soporte jurídico suficiente a la excepción introducida por la normatividad demandada respecto de los requisitos de acceso a la pensión. En efecto, tal excepción constituye no sólo un merecido reconocimiento monetario que retribuye el especial servicio prestado a la Nación, sino que se erige en un medio para proveer congruamente a las necesidades que se originan en la especial posición que implica el ser ex presidente de la República. A nadie se le oculta que esta posición impone el llevar una vida con ciertos requerimientos especiales de decoro, que no siempre están al alcance de quien ha dejado de ejercer la primera magistratura, bien por carecer de recursos propios o bien por la limitación de hecho en que se encuentra quien ha ocupado esa posición para ejercer cualquier tipo de cargos u oficios, por razones que tocan justamente con la dignidad de la Nación o incluso con factores éticos.

10. El haber efectivamente ocupado el cargo de presidente de la República por haber sido elegido por el voto mayoritario de sus compatriotas, el hecho de haber sido garante de la soberanía y simbolizado la unidad nacional, el haberse hecho cargo de la amplísima responsabilidad histórica aneja al cargo de primer mandatario, en fin, son razones suficientes para conferir el especial merecimiento que se reconoce a los ex presidentes.

Desde un punto de vista que mira a la justicia real y no a la formal, esta condición, la de ex presidente, no puede ser reconocida sino a aquellos que efectivamente han cargado con la referida responsabilidad por el período constitucional para el cual fueron elegidos, salvo circunstancias que le hayan impedido culminarlo. O a aquellos otros que en virtud de las normas superiores sobre faltas absolutas o temporales del primer mandatario, se encarguen del Ejecutivo por períodos de tiempo razonablemente prolongados, que signifiquen una real y plena asunción de las responsabilidades propias del cargo, que los haga merecedores de ser considerados como verdaderos ex presidentes, con las características jurídicas propias del hecho notorio. En este sentido la Corte encuentra que reconocer a personas que se han encargado de la Presidencia por lapsos muy breves frente a la duración del período constitucional del cargo, - cuatro años - para efectos de aplicarles el beneficio consagrado en la norma demandada, resulta desproporcionado y contrario a los dictados de una justicia conmutativa real, por lo cual la interpretación de la norma acusada que permite tales extremos debe ser mirada como inconstitucional al desconocer el Preámbulo y el artículo 13 de la Carta.

11. Así las cosas, por la especialísima dignidad y responsabilidad que comporta el cargo de presidente de la República, no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, por lo cual el tratamiento legal exceptivo introducido por las normas acusadas, en principio responde a esta particular diferencia de situación y por ello resulta justificado de cara a la Constitución. Así mismo, dicho trato persigue una finalidad, cual es la ya mencionada de retribuir al ex presidente y proveer a su subsistencia digna, y dichas finalidades se ajustan a la Carta, pues la axiología que la informa indica que es cometido del Estado realizar la justicia. Es justo que el erario público retribuya excepcionalmente a los ciudadanos que le han prestado servicios también excepcionales, y que lo haga en forma proporcionada a sus necesidades de decoro personal. Si la justicia consiste en dar a cada cual lo que merece, la normatividad demandada justamente realiza esta noción. En este sentido, la finalidad implícita en la normatividad acusada desarrolla precisamente el principio jurídico laboral plasmado en el artículo 53 de la Carta, según el cual los trabajadores tiene derecho a una “remuneración...

proporcional a la cantidad y calidad de trabajo". 6. Racionalidad del tratamiento excepcional conferido a los ex presidentes de la República 12. El examen de constitucionalidad de una norma reprochada por desconocer el principio de igualdad, implica el verificar que la situación fáctica que ella regula sea diferente a aquellos otros casos frente a los cuales se alega discriminación, lo cual justifica la diferencia de trato, constatar que dicho trato persiga una finalidad que se ajuste a los valores de la Carta, y también comprobar "que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna" [11] .

En el caso de las normas sobre la pensión especial de los ex presidentes, es claro para la Corte que la medida adoptada por el legislador para retribuir especialmente a los ciudadanos que han ejercido la primera magistratura de la Nación y para proveer a su digna subsistencia, resulta adecuada y razonable. En efecto, la pensión consigue los propósitos aludidos al solventar los costos que ello acarrea, desde el momento mismo en el que el ex presidente queda cesante, por lo cual la disposición se reviste de la racionalidad interna que, según la jurisprudencia consolidada de la Corporación, debe estar presente en las normas que establecen tratamientos diferenciados.

7. Proporcionalidad del tratamiento excepcional conferido a los ex presidentes de la República 13. Adicionalmente, el examen de constitucionalidad de una norma impugnada por desconocer el principio de igualdad, amerita el verificar que la medida consagrada en la norma resulte proporcionada frente a las circunstancias particulares y a la finalidad que se persigue. En el presente caso, el examen de la proporcionalidad de la pensión especial de los ex presidentes, recae en particular sobre lo dispuesto por los artículos 2° de la Ley 83 de 1968 y 3° de la Ley 53 de 1978, pues ellas se refieren a la cuantía de la asignación pensional especial. Dichas disposiciones, demandadas también en esta causa, prescriben que el valor de la referida pensión será igual al monto total de las asignaciones de los miembros del Congreso, aclarándose, por la última de las normas citadas, que dicha asignación mensual es la que por todo concepto corresponde a los senadores y representantes.

La Corte Constitucional, mediante fallo contenido en la Sentencia C-608 de 1999 [12] , resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que dispone que para establecer el régimen de pensiones de los senadores y representantes, el Gobierno Nacional no podrá fijarlas en un monto inferior al setenta y cinco por ciento 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista.

Para declarar la exequibilidad de la norma en los términos de la parte considerativa de la providencia, se hicieron entonces las siguientes reflexiones que resulta oportuno traer a colación, por la innegable aplicabilidad que tienen al caso bajo examen:

"En primer término la Corte resalta la competencia del Congreso para expedir la disposición acusada, que se enmarca dentro de lo previsto por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, ya que fija unos límites generales al Gobierno, sin entrar en el terreno de lo específico, con arreglo a la doctrina que sobre el punto ha sentado esta Corporación, pues, como en esta providencia se resalta, las características del régimen pensional de los miembros del Congreso y de los demás funcionarios del Estado deben ser determinadas por el legislador ordinario en su marco general, y por el Ejecutivo en sus aspectos concretos, por disposición de la propia Constitución. De tal manera que la Carta reconoce un margen de configuración política a los órganos del Estado elegidos democráticamente -en este caso el Congreso y el Gobierno, en los ámbitos ya señalados-, como sucede en otras materias de complejas dimensiones económicas, sociales y técnicas.

"Sin embargo, la Constitución establece unos límites al margen de configuración política que tienen el Congreso y el Ejecutivo en esta materia. Dentro de ellos sobresalen los principios de la seguridad social, en especial los de eficiencia,

solidaridad y universalidad (art. 48, inciso 1, C.P.), el concepto de "asignación" utilizado por el artículo 187 de la Carta, el derecho a la igualdad, el carácter individual del derecho a la seguridad social (art. 48, inciso 2, C.P.) y la naturaleza, las prohibiciones y las responsabilidades que tienen los congresistas en el ejercicio de sus actividades democráticas de representación política." "Por otra parte, es claro que el trato especial para los congresistas en materia de remuneración no tiene origen en la ley sino en la Constitución, cuando dispone (art. 187) que su asignación "se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República".

Es decir, para el Constituyente no resulta indebido que se establezca para los miembros de la Rama Legislativa, habida cuenta de su función, un régimen diferente del general, aplicable a los demás servidores públicos.

La Corte reitera que, mientras no consagre disposiciones desproporcionadas o contrarias a la razón, el legislador puede prever regímenes especiales en materia de salarios y prestaciones. El que aquí se contempla encuentra justificación en la función atribuida a los miembros del Congreso, en su obligatoria dedicación exclusiva y en la alta responsabilidad que les corresponde, así como en el estricto régimen de incompatibilidades previsto en la Constitución.

Por eso, y muy particularmente si se tiene en cuenta la función de representación política que se les ha asignado, al establecer un régimen especial de pensiones la normatividad objetada no ha contemplado un privilegio indebido o una preferencia injustificada en cabeza de los miembros del Congreso.

Para la Corte es claro que en la Ley Marco podía estipularse, a manera de pauta, obligatoria para el Gobierno, como en efecto se hizo, un determinado porcentaje de la asignación como base para liquidar las pensiones de los miembros del Congreso.

Tanto para el caso de ellos como para los de los altos servidores públicos a los que se extiende su régimen, según la propia Ley 4 de 1992, es válido, con las salvedades expuestas en este Fallo, que se consagre un sistema de liquidación que se les aplica de modo diferente al previsto en las reglas generales sobre la materia y que, específicamente, se fije un porcentaje -en la norma, el 75% de su ingreso mensual promedio durante el último año-, con lo cual queda claro que quien haya desempeñado uno de tales cargos no está sujeto, en cuanto al monto de la pensión, a los límites máximos estatuidos en otras disposiciones sino directa y concretamente al aludido porcentaje.

La norma demandada se ocupa de tres aspectos que merecen un análisis a partir de estas consideraciones. El primero de ellos es el de la base para calcular la pensión, el reajuste o la sustitución pensional. La Constitución en su artículo 187 emplea el término "asignación", lo cual permite tomar como base elementos adicionales al salario. Sin embargo, éstos deben tener carácter remunerativo de las actividades que realizan los congresistas en el ejercicio de su función de representación política..." (Resaltado por fuera del texto original) 14. De las consideraciones transcritas cabe concluir que, cuando se trata de altos servidores públicos, no resulta contrario a la Carta Política que el legislador permita el reconocimiento de pensiones cuyos montos resulten superiores a los límites máximos estatuidos en otras disposiciones para la generalidad de los casos; y que dichas normas especiales en materia prestacional encuentran justificación en las funciones atribuidas a tales servidores. Sin embargo, los beneficios excepcionales no pueden ser irrazonables o desmedidos. En el caso de los congresistas, se encontró ajustado a la Constitución el que la pensión de jubilación tuviera un monto mínimo del 75% de su ingreso mensual promedio durante el último año, calculado sobre la asignación mensual que por todo concepto hubieran recibido, aclarándose que el concepto "asignación", si bien excedía la noción restringida de salario propiamente tal, sólo podía comprender aquellos rubros directamente remuneratorios del trabajo parlamentario. En este sentido la Sentencia antes citada explicó lo siguiente:

"Tal "asignación", que tiene un alcance y un contenido mucho más amplio que el puramente salarial, no comprende simplemente el ingreso periódico restringido al concepto de sueldo básico, sino que alude a un nivel de ingreso señalado

al Congresista en razón de su papel y sus funciones, cuyas partidas en concreto dependen de la definición que haga el Gobierno en desarrollo de la Ley Marco.

“Pero tampoco puede incluir aspectos ajenos a la retribución que el Congresista percibe, la cual debe estructurarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las especiales funciones que la Carta Política atribuye a senadores y representantes.

“Según eso, todas aquellas sumas que corresponden a salario, a primas, y a otras erogaciones integrantes de la "asignación", pueden constituir -depende de las determinaciones que adopte el Ejecutivo al desarrollar las pautas y lineamientos trazados por el Congreso- base para liquidar la mesada pensional.

En cambio, están excluidas de ese conjunto las que, al no gozar de un sentido remuneratorio, pagan servicios ajenos a la asignación.” [13] Con fundamento en lo anterior, la Corte estima que no resulta desproporcionado que la pensión especial de los ex presidentes se haya fijado en un monto igual al de la asignación mensual que por todo concepto corresponda a los senadores y representantes, con la misma salvedad indicada en el fallo anteriormente reseñado, relativa a la comprensión del término asignación como inclusivo tan sólo de los factores remuneratorios del trabajo de los parlamentarios. En efecto, si en relación con tales funcionarios se estimó proporcionado un monto pensional del 75% de dicha asignación, no es irrazonable que a quien ha prestado un servicio más arduo y cargado con una responsabilidad mayor, se le remunere con una pensión del 100% de dicho concepto.

8 . El presunto desconocimiento de los principios de solidaridad y equidad tributarias. 15. El Ministerio de Hacienda y el señor procurador estiman que el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 48 de 1962 demandado, en cuanto consagra para los ex presidentes la llamada pensión especial a la cual se accede por el solo ejercicio del cargo sin consideración al tiempo de cotización ni a la edad del pensionado, desconoce los principios de equidad tributaria y de solidaridad. Para los citados intervinientes, en cuanto los ex presidentes no han contribuido financieramente al sistema de seguridad social en pensiones en la forma indicada para los demás afiliados, se vulneran los principios en mención, teniendo en cuenta que la obligación de aportar al sistema de seguridad integral es una obligación tributaria que permite el financiamiento del mismo.

16. El principio de solidaridad, al tenor del artículo 2° de la Ley 100 de 1993 que desarrolla en este punto el artículo 48 superior, consiste en “la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil” . En aplicación del mismo, la misma disposición indica que “ los recursos provenientes del erario público en el sistema de seguridad social se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables ”.

A partir del anterior concepto, la Corte no comparte la apreciación de los intervinientes relativa a los principios de solidaridad y equidad. Si bien es cierto que a primera vista no pareciera que los ex presidentes se encuentren en situación especial de debilidad que amerite que los recursos públicos se destinen a cubrir su pensión en los términos excepcionales que consagra la ley, un examen más profundo de la situación revela que ello no es tan evidente. En efecto, se ha dicho que quien ha ocupado el cargo de presidente de la República queda gravado con especiales obligaciones de decoro en su vida personal, y que por razones de la misma índole, además de otras de carácter ético, no está en posición de acceder a cualquier puesto de trabajo o de llevar a cabo cualquier oficio o profesión. La Patria espera, con legítimo sentimiento, que tales personas conserven por el resto de su vida la dignidad que les fue concedida. Es cierto que en algunos casos los ex presidentes cuentan con un patrimonio propio que les permite sobrellevar esta situación; pero la Ley, que es proferida para regular la generalidad de las situaciones, no puede partir del supuesto no comprobado ni comprobable, de que todos ellos se encuentran o se encontrarán en un futuro en tal situación de sobrada solvencia económica. Por ello, sobre la base

de que a la Primera Magistratura pueden acceder y acceden, ciudadanos de cualquier condición económica o social, como lo demuestra la historia, la ley provee a su subsistencia digna.

Desde este punto de vista, la normatividad bajo examen sí realiza los principios de solidaridad y equidad, pues reconoce los especiales compromisos con los que queda gravado un ex presidente de la República, quien desde este punto de vista está en una posición de vulnerabilidad.

17. No obstante las consideraciones anteriores, que descartan el desconocimiento de los principios constitucionales de solidaridad y equidad, la Corte encuentra que resulta necesario descartar la interpretación normativa de la cual parten las acusaciones correspondientes, antes estudiadas. Entiende que tales cargos parten del supuesto de que la responsabilidad en el pago de la pensión de los ex presidentes corre por cuenta de una cualquiera de la entidades que administran el Sistema de Seguridad Social en Pensiones que regula la Ley 100 de 1993, en cualquiera de las dos modalidades que dicho Sistema reviste, cuales son el régimen solidario de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual con solidaridad.

En efecto, tales acusaciones se refieren al rompimiento del equilibrio financiero que se produce por el hecho de que alguien que no ha cotizado al Sistema según las normas generales, resulte pensionado por el sólo ejercicio del cargo.

Para la Corte, la normatividad acusada parte del supuesto de la asunción por el Estado de la pensión especial de los ex presidentes directamente con cargo al Tesoro nacional. En efecto, no existe en el texto de la Ley 100 de 1993 norma alguna que permita inferir que dicha pensión deba ser asumida directamente por alguna de las entidades que administran el régimen de seguridad social en pensiones, lo cual, de otra parte, permitiría efectivamente el rompimiento del equilibrio financiero del sistema; en cambio la Ley 48 de 1962, de la cual forma parte el artículo 2° demandado en esta causa, prescribe, en su artículo 12, que para el eficaz cumplimiento de sus disposiciones el Gobierno procederá “ a hacer las traslaciones presupuestales y a abrir los créditos necesarios...”. Por lo tanto, la interpretación legal de los textos acusados que indica que los fondos de pensiones privados o el Seguro Social pueden ser gravados directamente con dicha obligación, sin la contraprestación correspondiente recibida del Tesoro nacional, carece de fundamento legal. Esa interpretación sí produce, como consecuencia, el desconocimiento del principio de equidad al imponer a la entidad administradora de pensiones, cargas desproporcionadas sin fundamento legal.

18. Así las cosas, la Corte entiende que la normatividad acusada resulta equitativa si es interpretada en armonía con el artículo 12 de la Ley 48 de 1962, en el sentido de atribuir el pago de dicha pensión al Tesoro nacional. Sin embargo aclara que no por lo anterior puede considerarse que los señores presidentes y ex presidentes de la República, estén por fuera del sistema general de seguridad social, ya que todas las demás normas que regulan la posición jurídica de los afiliados a dicho sistema, les resultan aplicables. La excepción se configura tan solo, como se dijo, en lo referente a los requisitos que se deben cumplir para acceder a pensión especial y en la procedencia de los recursos con los cuales se cubre la misma.

19. Con fundamento en todas las consideraciones precedentes, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de las disposiciones demandadas. El condicionamiento se refiere a la interpretación del inciso 2° del artículo 2°de la Ley 48 de 1962, en el sentido de cobijar sólo a quienes ostenten la condición de ex presidentes en los términos expuestos en el numeral 10° de la presente decisión; a la interpretación de la misma disposición y de sus posteriores modificaciones llevadas a cabo mediante los artículos 2° de la Ley 83 de 1968 y 3° de la Ley 53 de 1978, en el sentido de que el monto de la pensión especial que consagran equivaldrá al valor de la asignación mensual que devenguen por todo concepto los senadores y representantes, excluidos de dicho concepto los factores no remuneratorios de dicha asignación; y condicionada también a la interpretación de la misma normatividad, en el sentido de que la pensión especial prevista se cubrirá por el Estado con cargo al tesoro nacional.

20. Ahora bien, en cuanto a los efectos en el tiempo de la presente decisión, la Corte, en ejercicio de la facultad que le asiste para señalarlos y teniendo en cuenta que pese al carácter abstracto del control de constitucionalidad que ella ejerce, en el presente caso la decisión podría afectar situaciones particulares y concretas y derechos adquiridos que merecen protección en virtud del principio de seguridad jurídica, dispondrá que ellos se proyecten solamente sobre situaciones jurídicas posteriores a la fecha de su ejecutoria.

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

Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso 2° del artículo 2° de la Ley 48 de 1962, como fue modificado por los artículos 2° de la Ley 83 de 1968 y 3° de la Ley 53 de 1978, en los términos de las consideraciones 10 y 19 de la parte motiva de la presente Sentencia.

Segundo : Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2° de la Ley 83 de 1968, en los términos de la consideración 19 de la parte motiva de la presente Sentencia.

Tercero : Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 3° de la Ley 53 de 1978, en los términos de la consideración 19 de la parte motiva de la presente Sentencia.

Cuarto : La presente Sentencia tiene efectos hacia el futuro y cobija solamente situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su ejecutoria.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ Magistrado JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Magistrado FABIO MORÓN DÍAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-989/99 PENSION PARA EXPRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Tiempo durante el cual se ha ejercido el cargo (Salvamento parcial de voto) Lo contemplado por la Corte en el considerando número 10, al cual remite la parte resolutiva del Fallo, no corresponde a un argumento de índole constitucional sino de pura apreciación subjetiva, propia de un juicio de conveniencia, que resulta ajeno al análisis jurídico a cargo de esta Corporación. La normatividad examinada no distinguió por lapsos, mayores o menores, en cuanto al ejercicio del cargo de Presidente de la República, toda vez que su consideración básica estuvo siempre relacionada con la dignidad del mismo en cuanto tal, que no es mensurable por días, semanas o meses. La Corte ha introducido un elemento de incertidumbre en la interpretación y aplicación de las aludidas normas, y ha dejado en manos de autoridades administrativas la definición acerca de la cuantía y aun el reconocimiento de la pensión a los expresidentes, según que les parezca "razonablemente prolongado" o no el tiempo durante el cual desempeñaron el cargo. Para la Corte, al tenor de esta providencia, existen dos categorías de presidentes de la República, según el tiempo de duración de su ejercicio: los "verdaderos", de lapso prolongado, y los "falsos", que no han alcanzado tal nivel por haber sido muy corto ese tiempo, de acuerdo con calificación que queda librada al capricho de funcionarios subalternos. Y se olvida la trascendencia que de suyo tiene el haber ostentado, aun por breve término, la dignidad de Presidente de la República de Colombia.

Referencia: Expediente D-2444 Como la Corte ha resuelto incorporar a la parte resolutiva de la Sentencia algunas consideraciones de la motivación que no compartimos, condicionando en los términos de las mismas la exequibilidad de

las normas acusadas, no es suficiente que aclaremos nuestro voto. Debemos salvarlo, en lo que respecta a los condicionamientos.

A nuestro juicio, los preceptos de los que se trata han debido ser declarados exequibles pura y simplemente, pues de su contenido no se desprende ningún motivo de inconstitucionalidad, como bien lo explica la Sentencia.

Lo contemplado por la Corte en el considerando número 10, al cual remite la parte resolutiva del Fallo, no corresponde a un argumento de índole constitucional sino de pura apreciación subjetiva, propia de un juicio de conveniencia, que resulta ajeno al análisis jurídico a cargo de esta Corporación.

La normatividad examinada no distinguió por lapsos, mayores o menores, en cuanto al ejercicio del cargo de Presidente de la República, toda vez que su consideración básica estuvo siempre relacionada con la dignidad del mismo en cuanto tal, que no es mensurable por días, semanas o meses.

El legislador, en el ámbito de sus competencias constitucionales -dentro del cual puede establecer regímenes especiales en materia de pensiones, como lo ha reconocido la jurisprudencia- estableció la pensión para los expresidentes de la República teniendo como único criterio -que la Corte ha estimado válido- el de haber ejercido la jefatura del Estado. Así lo acreditan los antecedentes históricos de estas disposiciones.

Pero la Corte ha introducido un elemento de incertidumbre en la interpretación y aplicación de las aludidas normas, y ha dejado en manos de autoridades administrativas la definición acerca de la cuantía y aun el reconocimiento de la pensión a los expresidentes, según que les parezca "razonablemente prolongado" o no el tiempo durante el cual desempeñaron el cargo.

¿Quién podrá trazar la línea que distinga, para los efectos de liquidar el monto de la pensión, o de reconocerla, el lapso que se estima razonable y el que se considera irrazonable? Finalmente lo hará, a causa de este Fallo, el encargado de efectuar la liquidación, a su capricho y según su propia e individual escala de valores en la que no será extraño que interfieran factores políticos y hasta personales. Todo lo contrario de la objetividad que debe presidir estas cuestiones, entregadas por eso en la Carta a las reglas previas y claramente definidas con anticipación por la ley.

Pero, además, la Sentencia expone que no debería tener derecho a la pensión, o tener un derecho menor en cuanto a la suma de la misma, un expresidente que no hubiese actuado como tal por un lapso "razonablemente prolongado", fundando la distinción en el caso de quienes, no habiendo sido elegidos popularmente, se han hecho cargo del poder extraordinariamente (antes los designados, hoy los vicepresidentes), de manera temporal o definitiva.

La referencia es inexacta, pues el corto período de tiempo de ejercicio presidencial no necesariamente está ligado a esas circunstancias. Bien puede acontecer que un Presidente elegido por el pueblo y posesionado renuncie a los pocos días o se vea afectado por una sobreviniente incapacidad física permanente o por una enfermedad que le impida continuar en su empleo. La Sentencia de la Corte ignora en realidad estas posibles situaciones jurídicas y entrega a instancias inferiores de entidades administrativas la última palabra sobre si un expresidente en eventos como los descritos tiene o no derecho a pensionarse. Y ello, fundada la Corte en que es indispensable verificar que quienes se hayan encargado del Ejecutivo lo hayan hecho "por períodos de tiempo razonablemente prolongados, que signifiquen una real y plena asunción de las responsabilidades propias del cargo, que los haga merecedores de ser considerados como verdaderos expresidentes, con las características propias del hecho notorio"

(subrayamos). Como lo contrario de "verdadero" es "falso", quiere decir que para la Corte, al tenor de esta providencia, existen dos categorías de presidentes de la República, según el tiempo de duración de su ejercicio: los "verdaderos", de lapso prolongado, y los "falsos", que no han alcanzado tal nivel por haber sido muy corto ese tiempo, de acuerdo con

calificación que queda librada al capricho de funcionarios subalternos. Y se olvida la trascendencia que de suyo tiene el haber ostentado, aun por breve término, la dignidad de Presidente de la República de Colombia.

Por último, la expresión "hecho notorio", para conceder o negar una pensión, dada su connotación estrictamente técnica en el Derecho Probatorio, no viene al caso. Está traída impropiamente y constituye un desacierto adicional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ Magistrado Magistrado Fecha , ut supra.

[1] Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Unigraf. Madrid 1992 [2] Las excepciones se refieren a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas, a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a los servidores públicos de Ecopetrol.

[3] González Charry, Guillermo. DERECHO LABORAL COLOMBIANO. Volumen II. Ediciones Doctrina y Ley. Santafé de Bogotá, 1996. Pag 371 [4] Ibídem Pág. 370 [5] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de febrero de 1974, C.P. Mario Latorre Rueda, [6] Exposición de motivos a la Ley 48 de 1962. Tomada de HISTORIA DE LAS LEYES, Tomo XIX. Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional 1978.

[7] Sentencia C-221 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero [8] Sentencia T-122 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [9] Sentencia C-530 de 1993, M.N Alejandro Martínez Caballero [10] Cf. Artículo 53 de la Constitución Política [11] Ibídem [12] M.P. José Gregorio Hernández Galindo [13] Sentencia C- 608 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.