

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Expedientes D-9173 y D-9183

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., nueve (09) de julio de dos mil doce (2012)

El suscrito Magistrado del proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

1.1 En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Germán Calderón España y Dionisio Enrique Araujo Angulo, demandaron la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 *“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política” Administrativo*”. Las demandas fueron radicadas con los números D-9173 y D-9183, respectivamente.

1.2 El texto de la norma demandada es el siguiente:

“LEY 4 DE 1992
(mayo 18)

Diario Oficial No. 40.451, de 18 de mayo de 1992

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva”.

- 1.3 El ciudadano Germán Calderón España, cuya demanda fue radicada con el número **D-9173**, afirma que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, vulnera los artículos 13 y 48 de la Constitución Política.
- 1.3.1 Con respecto a la violación directa del artículo 13 de la Constitución Política, argumentó que la igualdad ante la ley implica la prohibición de realizar discriminaciones negativas (situación distinta a las discriminaciones positivas que operan a favor de los más débiles) no obstante, indica, existe una discriminación positiva a favor de los congresistas y altas dignidades del país a pesar de haber sido proscrita por el artículo 48 Superior. Lo anterior se evidencia, según el actor, en el hecho de que la liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones a su favor se hacían teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que devengaban los congresistas, por todo concepto, a la fecha en que se les reconocía la pensión de jubilación, el reajuste o sustitución. En ese orden de ideas, expone, el Acto Legislativo No. 01 de 2005 al establecer que “...no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo” puso en pie de igualdad a todos los ciudadanos colombianos frente a los congresistas de la República.

Para el demandante, aceptar la regla del régimen de pensiones, reajustes y sustituciones para los Senadores y Representantes, así como la forma de liquidar dichas prestaciones económicas, contraría el espíritu de igualdad material establecido en el artículo 13 constitucional. Enfatiza en que no hay una razón, a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, que justifique el tratamiento desigual a los ciudadanos frente a los congresistas.

- 1.3.2 Ahora, frente a la vulneración del artículo 48 Superior, sostiene que la aplicación del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, quebranta el principio de sostenibilidad financiera que el Estado debe garantizar en el sistema pensional. Manifiesta que la ley acusada establecía un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de éstas en un porcentaje que no podía ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, percibía el congresista; además, que la liquidación de dichas prestaciones económicas se realizaba teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devengaban los congresistas al momento de su decreto, aspectos que para el actor contravienen el principio de sostenibilidad financiera contenido en el artículo 48 de la Constitución, consistente en que **“no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”** como también que **“no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”**.

En consecuencia, concluye, si no se retira del ordenamiento jurídico la norma acusada, el Estado enfrentará una escasez de los recursos públicos y, por tanto, no asegurará el disfrute del derecho a la seguridad social de todos los colombianos.

- 1.4 El ciudadano Dionisio Enrique Araújo Ángulo, cuya demanda fue radicada con el número **D-9183**, considera que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, vulnera los artículos 13, 48 y 95-9 de la Constitución Política.

Para iniciar, sostuvo, la **norma demandada no tiene en cuenta los factores base de cotización**, pues, el inciso decimosegundo del artículo 48 de la Carta, adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2005 señala “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones” norma que de conformidad con lo que ha expuesto la Corte Constitucional en su jurisprudencia debe complementarse con el concepto de asignación o factor salarial de cada persona que reclama una pensión.

Al respecto, el actor evidencia que la norma acusada determina un porcentaje del salario del congresista o ex congresista como valor de la mesada pensional la cual recibirá por su condición de tal, sin exigirles ningún requisito adicional en proporción con los aportes que deben realizar para acceder a dicha prestación económica, vulnerando abiertamente el artículo 48.

Agregado a lo anterior, indica que la Constitución establece como principio fundante del sistema pensional que la mesada debe depender del esfuerzo del ahorro de cada cotizante durante su vida laboral, de ahí que dicho reconocimiento no puede ser una dádiva con cargo a los recursos del presupuesto general. A la luz de lo expuesto, afirma, el artículo 17 contradice el contenido del artículo 48 cuando fija la mesada sin consideración alguna a los factores con que cada congresista o ex congresista hubiese cotizado.

En particular, resaltó, el régimen especial previsto en la ley atacada fija la asignación de la mesada pensional con total prescindencia del aporte efectuado por su beneficiario, pues de manera fija establece el valor de la mesada teniendo como único referente el ingreso promedio del último año como congresista, sin importar “cómo se haya comportado el ingreso base de cotización en un período amplio”.

En segundo lugar, manifestó que el sistema no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional ni se sustenta en criterios constitucionalmente válidos en el actual sistema, para lo cual se apoyó en la sentencia T-138 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo) la cual establece, acerca del principio de sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones, que éste *“presupone un tiempo suficiente de aportes, y unos requisitos de edad mínimos, de tal manera que, en promedio, sea dable pagar pensiones en forma que no se imponga una carga excesiva sobre el sistema que pondría en riesgo los derechos pensionales de la gran mayoría de quienes a él contribuyen”*

En este respecto, explica el actor, el régimen pensional previsto en la norma demandada no cumple ninguno de los presupuestos referidos, pues sólo se fundamenta en una concesión a los congresistas que se pensionen en atención a consideraciones que escapan del régimen autorizado por la Constitución en materia pensional. Sumado a lo anterior, la justificación de dicho régimen previsto en la Ley 4 de 1991 que descansaba en la importancia de la función que cumplían los beneficiarios de este régimen, con la modificación introducida por el Constituyente en el año 2005, ya no puede tenerse como válida.

En tercer lugar, adujo, **no es posible que en la actualidad los congresistas cuenten con un régimen especial**, pues, de conformidad con el inciso décimo tercero del artículo 48 Superior no

es posible que en Colombia existan regímenes especiales de pensión, salvo el previsto para el Presidente de la República y los miembros de la Fuerza Pública. Bajo esta misma línea argumental, sostuvo que los regímenes especiales pueden aplicarse en casos excepcionales, por la vía del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, la disposición acusada sólo sería aplicable a quienes estaban cobijados por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100, esto es, a los hombres que al 23 de diciembre de 1993 tuvieran más de 40 años o más de 35 años en el caso de las mujeres, sumado a que en ese momento ya hubieran estado afiliados por más de quince años al sistema de seguridad social anterior al de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando sigan cotizando y no se hayan pensionado hasta el 31 de diciembre de 2014, pues con posterioridad a esta fecha el régimen de transición habrá fenecido definitivamente.

Así mismo, señaló que aunque en principio la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre un régimen que no tiene vigencia por voluntad del constituyente, en razón a que existen pronunciamientos jurisdiccionales posteriores a la derogatoria de dicho régimen pensional, los cuales han dado vida a dicho régimen, es necesario un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca de la eficacia de tal derogatoria frente a los argumentos de quienes alegan la adquisición de derechos por extensión del régimen de transición.

Finalmente, manifiesta que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 infringe el artículo 13 de la Constitución, dado que para pensionarse es imperativo el supuesto de haber trabajado, aún más, de haber contribuido al sistema general de seguridad social compuesto por los aportes provenientes del trabajo desarrollado por todos. En este orden de ideas, expone, el régimen actual previsto para los congresistas vulnera este postulado constitucional, pues, sin importar el valor de los aportes realizados por quien pretenda pensionarse en este régimen, se le garantiza una mesada que se cuentan entre las más altas del sistema. En otras palabras, aduce “por el sólo hecho de pensionarse en este especial régimen el presupuesto general de todos los colombianos le garantiza al beneficiario, sin consideración alguna a ‘los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones’, una pensión millonaria, tratamiento que no se le da a ninguna otra persona”.

2 CONSIDERACIONES

- 2.1 La Ley 4 de 1992 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se

dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, fue publicada en el Diario Oficial No. 40.451 el **18 de mayo de 1992** y las demandas radicadas con los números **D-9173** y **D-9183**, fueron presentadas en Secretaría General, el 5 y 13 de junio de 2012, respectivamente.

- 2.2** Las demandas radicadas con los números **D-9173** y **D-9183**, presentadas por los ciudadanos **Germán Calderón España** y **Dionisio Enrique Araujo Angulo**, respectivamente, serán **admitidas** por cuanto cumplen con los requisitos generales establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de las demandas de inconstitucionalidad. Además, los cargos planteados son de carácter sustantivo o de fondo pues se dirigen a demostrar la violación de los artículos 13, 48, y 95-9 de la Carta Política.

De conformidad con lo precedentemente expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO.- ADMITIR las demandas presentadas por los ciudadanos Germán Calderón España y Dionisio Enrique Araujo Angulo, en contra del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, radicadas bajo las referencias **D-9173** y **D-9183**, respectivamente.

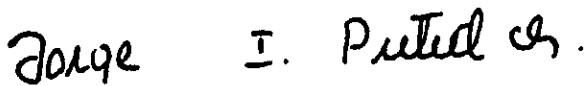
SEGUNDO.- FIJAR en lista la norma acusada, por el término de diez (10) días, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla.

TERCERO.- COMUNICAR los procesos radicados con los números **D-9173** y **D-9183** a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Presidente del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo para que, en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, expresen lo que estimen pertinente.

CUARTO.- INVITAR a participar en este asunto a la Fundación FESCOL, a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (Centro Regional en Colombia), al Instituto de Seguros Sociales, a Asofondos, al Sindicato Nacional de la Salud y Seguridad Social -Sindess-, a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, a la central Unitaria de Trabajadores -CUT-, a la Confederación General de Trabajadores, a FECODE, a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, a la Fiduprevisora, a Fedesarrollo, a la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, a CAJANAL EICE, en liquidación, al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -Fonprecon-, a CAPRECOM; así como al Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia -Facultad de Ciencias Económicas-, a la Directora de la Especialización de Derecho a la Seguridad Social de la Universidad Javeriana, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo -Cider- Universidad de los Andes, al Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, a la Universidad del Rosario -Facultades de Economía y Derecho-, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad -DeJusticia-, para que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación del presente auto, si lo estiman conveniente, participen en el debate jurídico que plantea las demandas **D-9173** y **D-9183**.

QUINTO.- Así mismo, vencido el término de fijación en lista, **CORRER TRASLADO** del expediente al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor. (Artículo 7° del Decreto 2067 de 1991)

Notifíquese y cúmplase,


JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado