

Sentencia C-264/08

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

Esta Corporación ha indicado, refiriéndose a la carga argumentativa que corresponde al demandante, cuando la pretendida inconstitucionalidad se deriva de la vulneración del principio de igualdad, que no resulta suficiente que el actor aluda a la existencia de un trato diferenciado en relación con determinadas personas, aunado a la aseveración de que ello resulta contrario al dispuesto en el artículo 13 superior sino que, resulta imperioso que se expongan además las razones con base en las cuales se considera que la referida diferencia en el trato resulta arbitraria y que se sustente la pretendida discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida. No es, el trato diferenciado de algunos de los destinatarios de la ley lo que determina per se el quebranto del principio de igualdad, sino la arbitrariedad, la falta de una justificación objetiva y razonable, que comporte realmente la configuración de una situación de discriminación. Al analizar los cargos formulados, se pone de manifiesto que las acusaciones no cumplen con los requisitos mínimos de especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, se echa de menos en la argumentación de los demandantes la formulación de al menos un cargo tendiente a plantear una vulneración de los preceptos superiores por parte de la expresión acusada.

CONVENIOS DE CONCURRENCIA PARA PAGO DE PENSIONES DE BENEFICIARIOS DEL FONDO DEL PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD-Concepto

Los convenios de concurrencia constituyen el mecanismo a través del cual tanto la Nación como los entes territoriales y las instituciones hospitalarias deben acordar y llevar a cabo el pago de las referidas mesadas pensionales.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6970

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Demandante: Eligio Rojas Castañeda y otros.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Eligio Rojas Castañeda, Aura Rosa Bonilla de Tocora, María Hercilia Ramírez Roa, María Josefa del Carmen Torres y Gabriel Ángel Cortés Sánchez, quienes actúan a través de

apoderado, demandaron la inconstitucionalidad del artículo 61 (parcial) de la Ley 715 de 2001, por considerar que vulnera artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política.

Mediante Auto del 05 de octubre de 2007, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de la Protección Social, e invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad de Santo Tomás y Universidad Sergio Arboleda, a la Confederación General Democrática de Trabajadores (CGDT), a la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

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

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 61 de la Ley 715 de 2001 y se subraya la expresión demandada.

LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<Resumen

ARTÍCULO 61. FONDO DEL PASIVO PRESTACIONAL PARA EL SECTOR SALUD.

Suprímase el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993. En adelante, con el fin de atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hará cargo del giro de los recursos, así:

61.1. Al encargo Fiduciario o Patrimonio Autónomo constituido por la entidad territorial para el pago de las mesadas y bonos pensionales de las Instituciones de Salud, de conformidad con el Decreto 1296 de 1994.

61.2. A las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos.

61.3. A los fondos de que trata el artículo 23 del Decreto–ley 1299 de 1994 o a los fideicomisos a que se refiere el artículo 19, numeral 3 del mismo Decreto.

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos Eligio Rojas Castañeda, Aura Rosa Bonilla de Tocora, María Hercilia Ramírez Roa, María Josefa del Carmen Torres y Gabriel Ángel Cortés Sánchez demandan la inconstitucionalidad de la expresión “y de acuerdo con los convenios de concurrencia” contenida en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001, por considerar que vulnera los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política.

Los accionantes, después de transcribir la norma acusada así como las disposiciones superiores que consideran infringidas, señalan que el Fondo Nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del sector salud fue creado por la Ley 60 de 1993 (artículo 33), sin sujetar el pago de las pensiones de jubilación a ningún contrato o convenio, como sí se hizo luego en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001, creando así una situación novedosa y regresiva que vino a afectar la situación independiente y garantista creada por la Ley 60 de 1993, que autorizaba el pago sin sujeción a condición alguna y comportaba la existencia de una situación definida y consumada por la ley anterior.

Manifiestan que la modificación introducida a través de la expresión acusada ha generado conflicto entre los destinatarios de los pagos en el sector salud y los entes encargados de cumplir sus compromisos en desarrollo de los convenios de concurrencia y ha conllevado la amenaza del mínimo vital y la puesta en riesgo de la vida y la salud de más de un mil quinientos pensionados, con ostensible violación de los principios de favorabilidad laboral y progresividad de los derechos sociales.

Señalan que la vulneración del artículo 13 superior se deriva de la circunstancia de que, a diferencia de la situación descrita que padecen los destinatarios de la expresión acusada, a la inmensa mayoría de los pensionados la Nación se les cancelan sus mesadas pensionales de conformidad con lo previsto en la Ley 700 de 2001, sin ningún tipo de restricción y sin sujeción a convenio de concurrencia alguno, situación que ha generado la interposición de más de 650 tutelas por parte de los pensionados por la Fundación Hospital San Juan de Dios, que es a quienes se ha venido aplicando la discriminatoria restricción, para que se les reconozca el derecho al mínimo vital y a la igualdad en cuanto al pago cumplido de las correspondientes mesadas.

Precisan que lo que se cuestiona no es la legitimidad que puedan tener los convenios de concurrencia, sino la circunstancia de que la implementación de los mismos constituya un factor que impida el pago oportuno de las mesadas pensionales.

Hacen alusión a las Sentencias T-267 de 2003 y T-020 de 2003, para señalar que en las mismas la Corte se ha referido al incumplimiento reiterado de los compromisos contractuales por parte de la Fundación San Juan de Dios en relación con el pago de las mesadas pensionales y afirman

que, mientras siga condicionado el pago de tales mesadas a lo dispuesto en la expresión acusada, se seguirá presentando la referida situación de vulneración del principio de igualdad.

Agregan que la Corte se ha referido también en forma expresa al derecho que tienen los pensionados a recibir mensual y puntualmente su mesada pensional ya que, de lo contrario, se estaría afectando su mínimo vital, máxime cuando no cuentan con ingreso adicional alguno para cubrir sus necesidades básicas.

Señalan que los diferentes fallos de tutela en los cuales se ha ordenado a la Fundación San Juan de Dios y al Ministerio de Hacienda que dentro de los dos meses siguientes inicien los trámites y gestiones necesarios para obtener los recursos que les permitan garantizar el pago oportuno de las mesadas pensionales, va en contravía de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, por cuanto no se trata de una orden de inmediato cumplimiento, ya que no se ordena pagar en un término de 48 horas, como sí ocurre cuando los fallos se producen en relación con aquellos pensionados cuya situación no se encuentra cobijada por el malsano artículo que es objeto de la acusación, lo cual se explica por el hecho de que a la Corte no se le puede exigir que desconozca lo dispuesto en la ley.

La violación de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución radica en que, habiéndose dispuesto a través del Acto Legislativo No. 1 de 2005 que los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones y que no podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido, la disposición legal que sujeta la observancia del mandato constitucional del pago oportuno de las pensiones a unos convenios de concurrencia, está igualmente en contravía de lo señalado en el referido precepto superior.

También en relación con la vulneración del artículo 48 de la Constitución los demandantes aluden a la condición regresiva que presenta la expresión acusada en relación con lo dispuesto en la Ley 700 de 2001 e incluso en relación con lo que disponía la derogada Ley 60 de 1993 y, para tal efecto, transcriben apartes de lo dicho por esta Corporación en la Sentencia T-043 de 2007, en la cual se alude al principio de progresividad y al desarrollo legal de los derechos sociales.

IV. intervenciones

Intervención del Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social manifiesta que en el caso bajo examen no puede llevarse a cabo juicio de constitucionalidad alguno, por cuanto los actores atacan un aparte del artículo 61 de la Ley 715 de 2001 no por lo que tal aparte establece, sino por lo que los demandantes consideran que dice.

Tal situación obedece, según el Ministerio, a que los actores han entendido equivocadamente que los convenios de concurrencia suscritos por la Nación para la financiación del pasivo prestacional del sector salud son la causa del no pago de la deuda a los pensionados de la Fundación San Juan de Dios, cuando basta con una simple lectura de la disposición acusada para concluir que tales convenios constituyen solamente el acuerdo legal mediante el cual la Nación regula su asistencia a las diferentes instituciones de salud para la financiación del pasivo pensional, razón por la cual ha de desecharse el cargo propuesto ya que la norma acusada no tiene el sentido que los demandantes le han atribuido.

Después de referirse al principio de concurrencia, señala que la Ley 60 de 1993 creó el Fondo del

Pasivo Prestacional del Sector Salud como mecanismo a través del cual la Nación habría de concurrir a la financiación del pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de aquellos trabajadores del sector salud que hubiesen sido reconocidos como beneficiarios de dicho Fondo, y agrega que la modalidad de dicha concurrencia fue establecida por el Gobierno Nacional a través del Decreto 530 de 1994. Mediante la Ley 715 de 2001 se suprimió el aludido Fondo y se trasladó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la obligación de atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de los beneficiarios de dicho Fondo.

Precisa el Ministerio que el mecanismo de concurrencia al cual se ha hecho alusión es similar al que fuera establecido para el caso de las entidades territoriales en la Ley 549 de 1999 y que fue revisado y encontrado ajustado a la Constitución en la Sentencia C-1187 de 2000 y agrega que la intelección de los demandantes es equivocada y desconoce que los convenios de concurrencia a los cuales atribuye el no pago de las mesadas pensionales, son la manifestación legal y práctica del principio de concurrencia que sirve de fundamento para que la Nación pueda financiar una deuda que pertenece a alguna entidad en particular y proteger así los derechos de determinado grupo de personas.

En relación con la presunta violación del principio de igualdad el Ministerio, después de hacer alusión a la jurisprudencia de la Corte y de transcribir algunos de sus apartes señala que, teniendo en cuenta que el fin de la normativa acusada es la protección de los trabajadores y de los pensionados de aquellos sectores cuyo pasivo pensional no lo pudo asumir la respectiva entidad y que para la financiación de las correspondientes obligaciones tuvo que concurrir la Nación en un determinado porcentaje y monto, la disposición atacada lo que busca es precisamente la igualdad entre los pensionados de las entidades solventes y aquellos a quienes su empleador no pudo asumir el pago de las prestaciones correspondientes.

Tampoco encuentra fundada la alegación de violación del principio de favorabilidad laboral a la que aluden los demandantes en relación con la Ley 700 de 2001, pues sostiene el Ministerio que lo que se perseguía con dicha norma era la adopción de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados en general y no la regulación de la situación financiera de cada entidad y precisa que no es que los pensionados de la Fundación San Juan de Dios no sean destinatarios de la Ley 700 de 2001, sino que simplemente su situación fáctica y jurídica es diferente, razón por la cual el proceso de reconocimiento y pago de sus mesadas pensionales es también diferente.

En relación con la Fundación San Juan de Dios señala que se trata de una institución de utilidad común, de naturaleza jurídica privada que tiene por objeto la prestación de los servicios de salud a través de instituciones hospitalarias; se rige por el derecho civil y su personería jurídica fue reconocida por el entonces denominado Ministerio de Salud. Agrega que es una de las entidades cuyos trabajadores y pensionados son beneficiarios del Fondo de Pasivo Prestacional del Sector Salud y en la financiación de su pasivo pensional concurren la Nación, el Distrito Capital y la misma Fundación, pero sólo en relación con el causado hasta el 31 de diciembre de 1993, ya que el que se causó con posterioridad le corresponde asumirlo a la Fundación.

Concluye que en lugar de constituir el motivo del no pago del pasivo prestacional del sector salud, los convenios de concurrencia hacen posible que la Nación contribuya a financiar las mesadas pensionales y afirma que la Nación cumplió con su responsabilidad financiera para el pago del pasivo pensional.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público encuentra que existe vaguedad en las afirmaciones y análisis contenidos en la demanda y señala que incluso algunos no corresponden a la realidad, como en el caso de la alusión a las pensiones de la fundación San Juan de Dios como pensiones legales cuando se trata de pensiones convencionales con un régimen con mayores beneficios, razón por la cual no se puede aplicar la Ley 700 de 2001 como lo pretende el actor. En razón de las vicisitudes en la redacción y de las imprecisiones en las afirmaciones, considera que existe ineptitud de la demanda que habría de determinar el pronunciamiento de un fallo inhibitorio, para lo cual hace alusión a la jurisprudencia de la Corte sobre el particular.

Agrega que la Ley 60 de 1993 creó el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, como mecanismo de administración de los recursos con los cuales la Nación debía colaborar en la financiación del pasivo de los hospitales, que se hubiese causado hasta el 31 de diciembre de 1993, por concepto de cesantías y de pensiones de los trabajadores del sector salud, que hubiesen sido reconocidos como beneficiarios de dicho Fondo, reiterando que no se trata de que la Nación hubiese asumido la responsabilidad frente al aludido pasivo sino que, de acuerdo a la Ley, les colabora en la financiación de tales pasivos.

Señala que la concurrencia de la Nación, de las entidades territoriales y de la entidad de salud respectiva, se hace a través de un acuerdo, convenio o contrato que había de realizarse de conformidad con el procedimiento establecido para tal efecto por el gobierno nacional a través del Decreto 530 de 1994 y, actualmente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y en el Decreto 306 de 2004 e indica que con la expedición de la Ley 715 de 2001 se suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y se trasladó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad financiera de la Nación en la colaboración señalada por la ley y desarrollada en las cláusulas del correspondiente contrato de concurrencia. Los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001 regulan la transferencia de la referida responsabilidad financiera a la Nación.

Agrega que, dado que la obligación de “colaborar en concurrencia” tiene una naturaleza especial diferente a la responsabilidad que, en razón de su relación laboral, tienen las instituciones de salud con sus trabajadores y extrabajadores, se necesita una infraestructura normativa “que establezca los términos y condiciones en que la Nación y las entidades territoriales deban cumplir con la obligación asignada por la ley, teniendo en cuenta que la ejecución de esta concurrencia implica coordinación y gestión administrativa de entidades públicas y privadas de diferentes ordenes, que garantice la eficiente utilización de los recursos”.

Indica que dentro de tal esquema se establece la condición de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las demás entidades concurrentes para que sea procedente el giro de los recursos que corresponden a la Nación (parágrafo del art. 11 del Decreto 306 de 2004) y que sobre el tema se cuenta con el análisis realizado por la Corte en las Sentencias T-620 de 2007 y T-136 de 2006, cuyos apartes pertinentes transcribe.

El Ministerio solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con las pretensiones de la demanda y, subsidiariamente, que se declare exequible la totalidad de la norma acusada.

Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia señala que el reparo de los demandantes recae sobre

el hecho de que en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001 se hubiera establecido que, de acuerdo con los convenios de concurrencia, la Nación, a través del Ministerio de Hacienda, se hiciera cargo del giro de los recursos, a través de un encargo fiduciario o de la creación de un patrimonio autónomo, para el pago de las mesadas y bonos pensionales, ya que consideran – “sin mayor argumento jurídico, porque sí” - mejor pagador de las pensiones el llamado Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud que la Nación y señala que tales aseveraciones carentes de todo respaldo probatorio serían suficientes para desestimar la acción.

Agrega que la consideración de que determinada entidad es mejor pagador que otra no constituye un tema de constitucionalidad y que, en consecuencia, lo procedente es no dar curso a la correspondiente demanda.

Precisa que con la norma acusada no se está cambiando al deudor inicial y que, desde el punto de vista financiero, la Nación tiene mayor solidez que cualquier fondo, mejorándose así la garantía de pago a los trabajadores beneficiados y que el pago de obligaciones por terceros está expresamente contemplada en la legislación civil, para concluir que tampoco existe vulneración de precepto superior alguno.

Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT).

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) interviene para coadyuvar la demanda, pues considera que la no aplicación de la Ley 700 de 2001 impone, sin razón objetiva, una forma de discriminación en contra de los pensionados de la Fundación San Juan de Dios, quienes cada mes se ven sometidos a una serie de procedimientos engorrosos, resultando afectado su derecho al mínimo vital y a la vida digna.

Señala que el resto de pensionados del país recibe su correspondiente mesada en forma oportuna y sin ningún requisito adicional, mientras que los de la Fundación deben someterse a los convenios de concurrencia, lo cual significa que no reciben el mismo trato ni la misma protección, a pesar de que se trata también en su caso de personas de la tercera edad que cumplieron con todos los requisitos para pensionarse.

Es tan grave la situación de los pensionados de la Fundación San Juan de Dios que, como se indica en la demanda, en múltiples oportunidades han tenido que recurrir a la acción de tutela para que se les cancelen sus mesadas pensionales, lo cual pone en evidencia la inconveniencia del artículo cuya declaración de inconstitucionalidad se demanda.

Agrega que es evidente el desconocimiento de los derechos adquiridos, así como la violación del principio de favorabilidad que rige en materia laboral y que no puede permitirse que se incorporen al ordenamiento normas que imponen cargas injustas a los más débiles ya que, en efecto, someter el reconocimiento de sus mesadas a los convenios de concurrencia implica una demora excesiva en el pago y una confusión en la responsabilidad de quien debe realizar dicho pago, razones por las cuales solicita que se declare la inexequibilidad de la norma demandada.

Intervención de la Universidad Santo Tomás

La Universidad Santo Tomás considera evidente la violación al principio de los derechos adquiridos ya que, al imponerse la obligación de suscribir los convenios de concurrencia, se está desfavoreciendo a personas que ya habían cumplido con los requisitos para la respectiva pensión y estima que existe también la vulneración del principio de igualdad, ya que no solo no se reconoce la protección y el trato igualitario para un sector de los pensionados sino que, además,

se está incumpliendo con la obligación que tiene el Estado de proteger a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, como ciertamente acontece en el caso de los pensionados.

Considera que aplicar, bajo condiciones iguales, para un grupo de personas la Ley 715 de 2001 y para otro la Ley 700 de 2001, significa dar un trato desigual, sin que exista una justificación razonable, y dice que no se puede olvidar que con la aplicación de la norma acusada se está ocasionando un desmejoramiento directo a los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios, quienes están padeciendo además el desconocimiento de sus derechos adquiridos y el desconocimiento de su mínimo vital razones que llevan a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la expresión acusada.

Intervención de la Universidad Sergio Arboleda

La Universidad Sergio Arboleda, después de hacer alusión a la forma como ha sido regulado el pago del pasivo prestacional de los trabajadores del sector salud a partir de la expedición de la Ley 60 de 1993, señala que los convenios de concurrencia no deben ser vistos como un obstáculo para la celeridad y para la dinámica que requieren y exigen los pagos de las mesadas pensionales, sino que se trata de una figura que busca dar claridad al manejo de los recursos destinados a dichos pagos, estableciendo unos requisitos previos al giro de los recursos respectivos.

Señala que la solución para el problema del no pago oportuno de las mesadas pensionales no radica en la declaratoria de inexequibilidad de la expresión acusada y que lo procedente es declarar su exequibilidad, condicionando sin embargo tal declaración al entendido de que su vigencia bajo ninguna circunstancia puede menoscabar el derecho que tienen los pensionados a que se les pague a tiempo su mesada.

Manifiesta que la expresión “de acuerdo con los convenios de concurrencia” ni es regresiva ni comporta el desconocimiento de derechos adquiridos, sino que su objetivo consiste en establecer que el pago estará a cargo de la Dirección General del Tesoro Nacional, quien girará los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa programación de su ejecución presupuestal, para que el Ministerio gire a su vez a la entidad respectiva para el pago que corresponde y concluye que la exigibilidad del derecho se mantiene y que dicho derecho se garantiza mejor a través del referido mecanismo y en los términos del correspondiente contrato o convenio de concurrencia.

V. CONCEPTO RENDIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4434, radicado en la Secretaría General el 26 de noviembre de 2007, señala que la Corte ha indicado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y que, sin caer en formalismos técnicos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inexequibilidad, los cargos que se formulen por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

Agrega que también ha dicho la Corte que la acción de inconstitucionalidad no puede tener por objeto la solución de casos concretos ni particulares, ya que el control de constitucionalidad consiste en la comparación en abstracto de las normas legales demandadas con los preceptos superiores, independientemente de los debates que la aplicación de tales normas puedan suscitar en casos concretos.

Considera el Ministerio Público que, en el caso en examen, los cargos formulados no cumplen con tales requisitos, ya que los actores no señalan la forma en que la expresión acusada desconoce los preceptos superiores que se señalan como violados, sino que se limitan a aludir a las implicaciones que dicha disposición tiene para los pensionados de la Fundación San Juan de Dios.

Alude a la posición asumida por los demandantes en el sentido de expresar que los convenios de concurrencia no deben desaparecer, circunstancia que demuestra que sólo los consideran inconstitucionales e inconvenientes en relación con los pensionados de la referida fundación, lo cual impide que la controversia pueda ser resuelta en sede de constitucionalidad, ya que las decisiones que hayan de tomarse tienen efectos “erga omnes”.

Concluye el Procurador General que la demanda que dio lugar al presente proceso no reúne los requisitos indispensables para llevar a cabo el juicio de constitucionalidad y, en consecuencia, solicita a la Corte que se declare inhibida en relación con los cargos presentados contra la expresión acusada.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada forma parte de una ley de la República, en este caso la Ley 715 de 2001.

2. La materia sujeta a examen

Para los demandantes la expresión “y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes” contenida en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001, vulnera los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución, por cuanto vino a crear una situación novedosa y regresiva que afectó la situación independiente y garantista creada por la Ley 60 de 1993, que autorizaba el pago de las mesadas correspondientes a los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios, sin sujeción a condición alguna y comportaba la existencia de una situación definida y consumada por la ley anterior.

Encuentran que la modificación introducida a través de la expresión acusada ha generado conflicto entre los destinatarios de los pagos en el sector salud y los entes encargados de cumplir sus compromisos en desarrollo de los convenios de concurrencia y ha conllevado la amenaza del mínimo vital y la puesta en riesgo de la vida y la salud de más de un mil quinientos pensionados, con ostensible violación de los principios de favorabilidad laboral y progresividad de los derechos sociales.

En cuanto a la vulneración del artículo 13 superior, manifiestan que se deriva de la circunstancia de que, a diferencia de la situación descrita que padecen los destinatarios de la expresión acusada, a la inmensa mayoría de los pensionados la Nación se les cancelan sus mesadas pensionales de conformidad con lo previsto en la Ley 700 de 2001, sin ningún tipo de restricción y sin sujeción a convenio de concurrencia alguno, situación que ha generado la interposición de más de 650 tutelas por parte de los pensionados por la Fundación Hospital San Juan de Dios, que es a quienes se ha venido aplicando la discriminatoria restricción, para que se les reconozca el derecho al mínimo vital y a la igualdad en cuanto al pago cumplido de las correspondientes

mesadas.

Precisan que lo que se cuestiona no es la legitimidad que puedan tener los convenios de concurrencia, sino la circunstancia de que la implementación de los mismos constituya un factor que impida el pago oportuno de las mesadas pensionales.

Recuerdan que la misma la Corte se ha referido al incumplimiento reiterado de los compromisos contractuales por parte de la Fundación San Juan de Dios en relación con el pago de las mesadas pensionales y afirman que mientras siga condicionado el pago de tales mesadas a lo dispuesto en la expresión acusada, se seguirá presentando la referida situación de vulneración del principio de igualdad.

Señalan que, habiéndose dispuesto a través del Acto Legislativo No. 1 de 2005 que los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones y que no podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido, la disposición legal que sujeta la observancia del mandato constitucional del pago oportuno de las pensiones a unos convenios de concurrencia, está igualmente en contravía de lo señalado en el referido precepto superior.

Los intervinientes en representación del Ministerio de la Protección Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitan a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo pues no encuentran que los demandantes haya formulado un cargo concreto en contra de la expresión acusada que pueda servir de fundamento para el juicio de constitucionalidad que compete a la Corte.

El Señor Procurador General de la Nación solicita igualmente a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por considerar que la demanda es inepta en cuanto i) los argumentos que se exponen no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2º. del Decreto 2067 de 1991, ni con los señalados por la Corte en su reiterada jurisprudencia, ya que no se señala de qué manera la expresión acusada desconoce los preceptos superiores que se consideran violados, ii) los demandantes se limitan a exponer la situación particular y concreta en que se encuentran los pensionados de la Fundación San Juan de Dios como consecuencia de la expresión acusada y, iii) los demandantes manifiestan en forma expresa que los convenios de concurrencia no deben desaparecer, poniéndose así en evidencia que sólo los consideran inconstitucionales e inconvenientes en relación con los pensionados de la aludida Fundación, circunstancia que impide el juicio de constitucionalidad cuyas decisiones han de surtir efectos “erga omnes”.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar ante todo si la acusación formulada en contra de la expresión “y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes” contenida en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001, por la supuesta vulneración de los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución, es apta o no llevar a cabo el juicio de constitucionalidad.

3. El examen de las solicitudes de inhibición

3.1 Esta Corporación ha aludido en forma reiterada, en relación con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para su procedencia, a la obligación que asiste al actor, conforme al Decreto 2067 de 1991, de determinar con exactitud la norma acusada como inconstitucional, de señalar así mismo, las normas constitucionales que se consideren infringidas y de indicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados[1].

Ha dicho igualmente la Corte que el juicio de constitucionalidad exige una confrontación

objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, por lo que no es dable resolver sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de una norma a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[2] que no se relacionan de manera concreta y directa con las disposiciones que se acusan[3].

De igual manera se ha señalado que la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone entonces, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, con el fin de hacer viable la realización de una verdadera controversia constitucional[4].

En consecuencia, cuando un ciudadano demanda determinada disposición legal, ha de dar cumplimiento tanto formal como materialmente a dicho requisito ya que, de lo contrario, se estará frente a una situación de ineptitud sustancial de la demanda que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte realice el respectivo pronunciamiento de fondo[5].

La jurisprudencia de la Corte ha establecido[6] que un cargo de inconstitucionalidad resulta apto para dar lugar al correspondiente juicio de inexecuibilidad si satisface debidamente los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia[7].

3.2 En el caso presente, los demandantes fundamentan la acusación básicamente en el hecho de que, mientras a la inmensa mayoría de los pensionados se les cancelan sus mesadas sin condicionar el pago en manera alguna, en el caso de los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios, dicho pago se está condicionando a que se haga de acuerdo con los convenios de concurrencia a los cuales se refiere la expresión acusada.

Refiriéndose a la carga argumentativa que corresponde al demandante cuando la pretendida inconstitucionalidad se deriva de la vulneración del principio de igualdad, esta Corporación ha indicado que no resulta suficiente que el actor aluda a la existencia de un trato diferenciado en relación con determinadas personas, aunado a la aseveración de que ello resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 13 superior sino que, resulta imperioso que se expongan además las razones con base en las cuales se considera que la referida diferencia en el trato resulta arbitraria y que se sustente la pretendida discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida[8].

Lo anterior obedece a que, tal como lo ha señalado igualmente la Corte, el principio de igualdad no significa que el legislador haya de dar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, por cuanto no todos se encuentran en las mismas condiciones ni gozan de las mismas prerrogativas institucionales y personales.

El juicio de igualdad no puede quedarse en la mera verificación de si, en determinada situación de hecho, se ha otorgado o no un tratamiento normativo idéntico a todos los destinatarios de la ley ya que, en el evento de que algunos de los supuestos de hecho varíen en relación con determinados destinatarios, resulta constitucionalmente admisible que el tratamiento reconocido no sea el mismo, sin que pueda afirmarse validamente que tal circunstancia comporte la vulneración del principio de igualdad[9].

No es, en consecuencia, el trato diferenciado de algunos de los destinatarios de la ley lo que determina “per se” el quebranto del principio de igualdad, sino la arbitrariedad, la falta de una justificación objetiva y razonable, que comporte realmente la configuración de una situación de

discriminación.

En consecuencia, se reitera, cuando se pretende la declaración de inconstitucionalidad de determinada disposición legal por violación del principio de igualdad, resulta imperioso al actor exponer en forma clara y precisa las razones con fundamento en las cuales considera que la diferencia de trato establecida a través de la disposición acusada es realmente injustificada, arbitraria y, por tal razón, generadora de una inaceptable discriminación.

Tal situación ha sido sintetizada por la Corte así:

“Por lo tanto, para que un demandante estructure cabalmente un cargo en contra de una norma por violar la cláusula de igualdad (artículo 13 de la Carta Política), salvo que se trate de alguno de los criterios sospechosos señalados expresamente por la norma, como lo es el caso de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, etc., es necesario que por lo menos cumpla con los siguientes dos requisitos: (i) constatar que se está dando un trato diferente a dos o más grupos de personas, bien sea porque la ley acusada está dando un trato diferente a situaciones que deben recibir el mismo trato o porque la ley acusada está dando el mismo trato a situaciones que deben recibir un trato distinto; e (ii) indicar las razones por las que se considera discriminatorio que eso sea así.”[10].

3.3 Al analizar los cargos formulados contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 715 de 2001 a la luz de las reglas enunciadas, se pone de manifiesto que las acusaciones formuladas no cumplen con los requisitos mínimos de especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, se echa de menos en la argumentación de los demandantes la formulación de al menos un cargo tendiente a plantear una vulneración de los preceptos superiores por parte de la expresión acusada.

Los demandantes establecen una relación entre lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y lo establecido en la expresión acusada, para concluir que con la primera se garantizaba el pago de las pensiones de jubilación con independencia y sin sujeción a convenio alguno, y señalan que tal situación ha sido fuente de conflictos entre los pensionados afectados y la Administración.

Aluden igualmente los demandantes a lo dispuesto en la Ley 700 de 2001 para indicar que la misma contiene medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados, a quienes mensualmente se les consigna su mesada en la cuenta que señalen para tal efecto, sin estar supeditados a ningún convenio, disposición que, en consecuencia, resulta mucho más beneficiosa para los pensionados.

De tales aseveraciones concluyen los demandantes que los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios no están recibiendo la misma protección y trato por parte de las autoridades, ni están gozando de los mismos derechos, y se ven obligados a recurrir a la acción de tutela para obtener el pago de sus mesadas pensionales, precisando sin embargo que no consideran que los convenios de concurrencia deban desaparecer, sino que deben dejar de constituir un impedimento para el pago oportuno de las mesadas pensionales.

En relación con tal argumentación encuentra la Corte que, en primer lugar, se hace una serie de comparaciones entre diferentes normas de carácter legal, cuando lo procedente para efectos del juicio de constitucionalidad es establecer la relación entre la norma legal acusada y la Constitución, para determinar así en dónde radica la eventual vulneración del ordenamiento superior.

En segundo lugar, se alude por parte de los demandantes a la situación en que se encuentran los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios, comparándola con la de los demás pensionados del orden nacional, poniendo en evidencia que para los primeros no resulta conveniente la supeditación del pago de sus mesadas al cumplimiento de los convenios de concurrencia, pero sin cuestionar en manera alguna la razonabilidad de tal proceder.

No basta, como quedó plasmado en las consideraciones precedentes, para que sea posible la realización del juicio de constitucionalidad, con que los demandantes enuncien la existencia de un trato diferente - como acontece, en efecto, con los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios - sino que es indispensable que, además, se indiquen las razones por las cuales se considera que dicho trato diferente configura una situación de discriminación.

Las diferentes normas legales citadas por los demandantes aluden a una situación especial que vino a crearse en relación con los trabajadores del sector salud que no pertenecían al orden nacional y que hizo necesario, para disponer de los recursos requeridos para asegurar el pago de sus correspondientes mesadas pensionales, que la Nación colaborara en la financiación del respectivo pasivo.

Los convenios de concurrencia constituyen el mecanismo a través del cual tanto la Nación como los entes territoriales y las instituciones hospitalarias deben acordar y llevar a cabo el pago de las referidas mesadas pensionales.

No bastaba, en consecuencia, con aludir a la existencia de tales convenios para deducir de los mismos un trato discriminatorio en relación con determinado grupo de pensionados, sino que resultaba indispensable señalar a la Corte algún cargo concreto acerca de la vulneración del principio de igualdad, dada la configuración de una situación que pudiese considerarse realmente discriminatoria, en lugar de limitarse a la mera enunciación de normas legales más convenientes o a las dificultades que genera para los pensionados de la Fundación Hospital San Juan de Dios la circunstancia de que el pago de sus mesadas pensionales haya de realizarse de conformidad con lo que se establezca en los correspondientes convenios de concurrencia.

3.4 Además del cargo consistente en la presunta violación del principio de igualdad, aluden igualmente los demandantes a la eventual vulneración del artículo 48 de la Constitución, pues consideran que siendo la seguridad social un servicio público de carácter obligatorio, el atraso en el pago de las mesadas pensionales comporta igualmente el menoscabo de tal precepto superior, en cuanto tal atraso comporta que tampoco se les pueda cancelar a las entidades promotoras de salud en forma oportuna, dando lugar a la desafiliación del sistema. Para ilustrar dicha situación los demandantes transcriben la comunicación dirigida por una EPS a una afiliada, en la cual se hace referencia al no pago de los aportes correspondientes a determinados períodos.

Concluyen los demandantes que tal situación es igualmente la consecuencia de que el legislador haya decidido condicionar el pago de las mesadas pensionales al cumplimiento de los respectivos convenios de concurrencia.

En relación con tales aseveraciones, se constata igualmente por parte de la Corte la total ausencia de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para llevar a cabo el pretendido juicio de constitucionalidad. En efecto, no puede confundirse la configuración de una inaceptable situación de incumplimiento en el pago oportuno de las mesadas pensionales y de los aportes a la seguridad social en salud, con la existencia de una situación de vulneración de un precepto constitucional por parte de determinada disposición legal, ya que por tratarse de situaciones de

hecho del todo distintas requieren para su superación procedimientos igualmente diferentes.

Mientras que las eventuales situaciones de vulneración de determinada disposición constitucional por parte de alguna norma legal, hacen procedente el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad con el cumplimiento de los requisitos a los cuales se ha hecho alusión en esta providencia, las situaciones de incumplimiento de las obligaciones surgidas de las diferentes disposiciones constitucionales y legales hacen imperioso el recurso a otros mecanismos para su superación.

No resulta procedente entonces hacer un pronunciamiento en el presente caso en relación con la acusación formulada a partir de argumentos de conveniencia en contra de la expresión “y de acuerdo con los convenios de concurrencia” contenida en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001, por lo que la Corte se inhibirá para emitir una decisión de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de la expresión "y de acuerdo con los convenios de concurrencia" contenida en el artículo 61 de la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver entre otras las Sentencias C-375 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-087 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[2] Ver, entre otros, los autos 097 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-177 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-452 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-013 de 2000, C-362 de 2001 y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

[3] Sentencia C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[4] Sentencia C-044 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[5] Ver, entre otras, las sentencias C-509 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-013 de 2000, C-362 de 2001, C-045 de 2003 y C-1299/05 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

[6] Ver la sentencia C-528 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[7] Ver sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha Sentencia se precisó que i) La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque merced el carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles; ii) La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado; iii) El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante

sean precisos, ello en el entendido que "el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad."

Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados "en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.. En ese sentido, cargos que se sustenten en (i) simples consideraciones legales o doctrinarias; (ii) la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o (iii) el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación "en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional."

[8] Sentencia C-1031 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[9] Sentencia C-1115 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil.

[10] Sentencia C-402 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

