

***PENSIÓN ESPECIAL DE LOS EX PRESIDENTES DE LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA: REVISIÓN DE LA SENTENCIA C
989 DE 1999***

Germán Hernando Flor Benítez

Monografía para optar al título de abogado

Natalia Eugenia Gómez Rúa

Asesora

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Medellín

2020

Resumen

La pensión especial asignada a los expresidentes de la República de Colombia se fundamenta —según la Corte Constitucional en la sentencia C 889 de 1999— en la especial dignidad del cargo de la primera magistratura, compuesta por la naturaleza electoral y la finalidad del ejercicio presidencial. De esta designación deriva que los principios de solidaridad, igualdad y equidad tributaria no resultan vulnerados. A partir de una revisión crítica que exponga las diferencias entre la dignidad como merecimiento, “dignidad del cargo” —y sus correspondientes excepciones— extraída de la sentencia C 889 de 1999, y de “dignidad humana” de la sentencia T 881 de 2001, la tesis central de este escrito es que la categoría “Dignidad del cargo”, aplicada como elemento diferenciador entre los ex presidentes de la República y los demás trabajadores no conduce a las consecuencias jurídicas enunciadas en las Leyes 48 de 1962, 53 de 1968 y 83 de 1978, que regulan la pensión especial para los ex mandatarios de la Nación. Expuesta así la improcedencia de esta categoría como premisa jurídica, resultan vulnerados los principios constitucionales arriba enunciados y con ello la constitucionalidad de este beneficio a los ex presidentes de la República.

Objeto de estudio

El derecho a la pensión de los expresidentes de la república se fundamenta, según la corte constitucional en sentencia C 989 de 1999 —que decide sobre constitucionalidad de la Ley 48 de 1962—, en la especial dignidad del cargo que cobija al que ejerce como primera autoridad administrativa, jefe de Estado, jefe de gobierno y comandante de las fuerzas armadas. Citando la exposición de motivos de la norma demandada, el alto tribunal toma como sustento la pretensión del legislador de *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* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 889/99). Esto y las funciones que se enunciaron llevan al alto tribunal a concluir que la condición de expresidente merece un reconocimiento especial en comparación con los demás ciudadanos en situación de retiro laboral.

Sin embargo, el concepto “dignidad del cargo” no resulta ser el fundamento más claro por dos razones: en primer lugar; por el contexto constitucional en el que se desarrolla: Estado Social de Derecho; en segundo lugar, porque no se puede definir el grado de merecimiento (¿o dignidad?) que atañe a un cargo de elección popular. En el primer caso los principios de igualdad y proporcionalidad llevan a que todos los cargos dentro del Estado Social de Derecho sean igualmente dignos y, en el segundo, porque asegurar que frente a los cargos se puede predicar la existencia de unas condiciones esenciales que le dan identidad también implica el reconocimiento de los beneficios de forma rigurosa, es decir, con excepciones, pero que cuiden la identidad o naturaleza declarada. Empero, como se verá en el desarrollo del trabajo, la naturaleza y finalidad del cargo sobre las cuales se fundamenta la dignidad del rol de presidente de la república marcan tendencia a la flexibilidad.

Cabe hacer la pregunta ¿cómo la dignidad del cargo de la primera magistratura se presenta como el fundamento sobre el cual se otorga un derecho de forma especialísima? Este interrogante transversaliza la discusión alrededor de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la pensión de los ex presidentes de la república.

Los elementos de juicio anteriormente expuestos llevan a preguntarse por el principio de igualdad frente a los demás ciudadanos pues el presidente no tiene que cumplir con los requisitos de tiempo y edad para recibir la pensión. Esta situación también se trató en el fallo de constitucionalidad referido y la intervención del Ministerio del interior se basó en la diferencia de trato justificada por el estatus diferenciado del presidente frente a los demás trabajadores y sobre el principio constitucional de proporcionalidad frente a la cantidad y calidad del trabajo. Sobresale la alta responsabilidad que tiene el primer mandatario de la república. La corte avala estos argumentos y los refuerza con pronunciamientos anteriores referentes a la igualdad, entre los cuales cita la sentencia C 530 de 1993 para extraer de ella las condiciones sobre las cuales puede darse un trato diferenciado:

... 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 sea coherente 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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 530 de 1993).

Sin embargo, las conclusiones de este examen aplicado al caso concreto de la pensión de los expresidentes no corresponden a las premisas expuestas por la corte. Si lo que se pretende es la igualdad, y las normas demandadas —según la corte— no vulneran este principio, entonces la regulación de la pensión de los expresidentes es proporcionada frente a lo diverso, es decir, tiene en cuenta las diferencias, regula frente a la particularidad y con ello se consigue el tratamiento equitativo. Empero, el tratamiento diferenciado que se le da a los expresidentes no corresponde a las condiciones enunciadas por la misma Corte Constitucional; si a trabajo igual salario igual, el expresidente en su condición de retiro no ejerce ninguna labor que requiera que le sea reconocido el 100% de lo que les corresponde a los congresistas por salario básico y asignaciones mensuales; de ahí que este tratamiento no sea razonable.

Finalmente, en lo que respecta al fallo que decide la constitucionalidad de las normas que regulan el acceso a la pensión de los expresidentes, la corte encuentra que los principios de solidaridad y equidad tributaria no se ven vulnerados por esta situación jurídica. Concluye el alto tribunal —sobre la base del decoro personal— que los expresidentes no pueden ejercer cualquier labor y que ello conlleva una situación de vulnerabilidad que los hace acreedores de la solidaridad del Estado materializada en la obligación de retribuirles de forma vitalicia e inmediata a la terminación de su mandato, y proveniente del tesoro público, la pensión. Sobre los mismos argumentos se concluye que no están obligados a cumplir con los aportes al sistema de seguridad social en pensiones; lo que lleva a desestimar los cargos por vulneración al principio de equidad tributaria.

Ahora bien, es cierto que la responsabilidad del presidente de la república no es igualable a la de los demás funcionarios públicos, sin embargo, esta no se mantiene en su condición de expresidente, por ello, desde el punto de vista jurídico, sobre el que se basa este trabajo, no resulta viable otorgar una pensión vitalicia. Lo que sí encuentra sustento político y jurídico —dadas las características del rol presidencial y la condición de retiro— es la permanente solidaridad del Estado para que la persona que ejerció tan alto cargo mantenga su mínimo vital. En otras palabras, se proyecta el socorro o ayuda permanente para completar la totalidad del ingreso salarial de quien ejerció como presidente, si es que este tiene otro ingreso, de lo contrario, la suma de asistencia por parte del Estado no debe ser superior al básico mensual presidencial, y quien lo recibe debe mantener, si el tiempo lo permite, la obligación de hacer aportes a un fondo de pensiones creado para tal fin.

El objeto de estudio del presente trabajo es revisar si el concepto dignidad del cargo, como premisa jurídica, sobre la cual se reconoce la pensión especial de los ex presidentes de la república, es un fundamento admisible constitucionalmente para reconocer este derecho de forma especialísima.

Índice preliminar

- Capítulo I. Régimen de pensión para los expresidentes de la República.
 - Contextualización normativa del régimen de pensión para los expresidentes de la república: Ley 48 de 1962, Ley 83 de 1968, Ley 53 de 1978, Decreto 91 de 1995, Decreto 1263 de 1998.
 - Examen de constitucionalidad en la sentencia C 989 de 1999.
 - Diferencias del régimen de pensión de los expresidentes de la república con el régimen general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993
- Capítulo II. La dignidad del cargo en la Función Pública.
 - Contextualización del concepto Dignidad.

- Dignidad, Dignidad del cargo, Dignidad Humana, y su Aplicación en la Sentencia C 989 de 1999.
- Capítulo III. Principio de igualdad: condiciones jurisprudenciales para el trato diferenciado a los expresidentes de la república en el derecho a la pensión.
 - Distinta situación de hecho.
 - Trato igual entre desiguales.
 - Finalidad y razonabilidad del trato diferenciado desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales.
 - Racionalidad interna entre la situación diferenciada, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga.
 - Proporcionalidad del trato diferenciado.
- Capítulo IV. Principio de solidaridad y equidad tributaria en el régimen de pensión de los expresidentes de la república.
 - Principio de equidad tributaria
 - Principio de solidaridad.
- Conclusiones
- Referencias

Plan operativo

Inicialmente se recogerá la información bibliográfica que permita la exploración de los conceptos necesarios a tener en cuenta en la discusión, además de la recopilación de normas que se refieran a la pensión o reconocimientos para personas que prestaron servicios al Estado.

En primer lugar, se hará lectura de las normas que regulan el acceso a la pensión de los expresidentes y que fueron enunciadas en el capítulo I. Es importante en este acápite comparar cuál es la evolución entre una ley y otra, teniendo en cuenta que, de la segunda norma en adelante, esto es, la ley 83 de 1968, se presenta modificación de la primera y el mismo carácter tienen las siguientes, de allí que la corte constitucional en el examen ya referenciado las tenga en cuenta a todas. Seguidamente se analizará la sentencia C 889 de 1999 para extraer de ella la estructura argumentativa que da cuenta de la constitucionalidad de las normas que estudia, para

ello se hará uso de la estructura para la elaboración de textos argumentativos que presenta *Álvaro Díaz* en su texto *La Argumentación escrita* y que se parafrasea a continuación:

i) **Tesis:** Es la unión del tema más el comentario sobre este, el cual puede ser positivo o negativo y se expresa en una frase, ii) **Puntos de vista o conclusiones:** son los enunciados contruidos por el autor y que son motivados por el fundamento, iii) **Fundamento:** razones que sustentan o justifican las conclusiones y que pueden ser diversa naturaleza: basados en el conocimiento del mundo del destinatario, en el ethos de la fuente, en hechos o evidencias. Y iv) **Garantes:** son básicamente los principios sobre los que se apoya el fundamento. Es el elemento más difícil de controvertir en el debate (Díaz, 2009, p. 66).

Esta estructura básica se aplicará a cada uno de los argumentos expuestos por la corte para responder a las acusaciones de inconstitucionalidad que el demandante hace de las leyes ya mencionadas. El objeto de este ejercicio es separar la información para hacer un examen más riguroso de cada afirmación y cuestionarla, de ser necesario. Resulta particularmente importante esta herramienta en el capítulo II, el cual desarrolla el concepto dignidad del cargo, puesto que este no cuenta con bibliografía que brinde información concreta, se hará una explicación del mismo partiendo de las afirmaciones de la corte en la sentencia C 889 de 1999 y las líneas jurisprudenciales sobre la dignidad humana.

En la misma línea ya enunciada y teniendo en cuenta que el objeto de estudio parte de una situación que origina desigualdad, se realizará la lectura, reflexión y aplicación de los elementos que desarrollan el test de igualdad frente a lo dispuesto por las normas demandadas en lo que tiene que ver con el régimen de pensión de los expresidentes. Como se enunció en la presentación del objeto de estudio, en lo que tiene que ver con este acápite en particular, las premisas de la corte confrontadas con las condiciones jurisprudenciales para verificar la constitucionalidad del trato diferenciado no llevan a las conclusiones que el alto tribunal enuncia en su fallo. Como guía para el desarrollo del presente acápite se plantea la siguiente pregunta ¿resulta proporcionado el reconocimiento de la pensión a los expresidentes de la

república en el monto del 100% de las asignaciones mensuales de los congresistas de la república?

Se llevará a cabo la lectura de las sentencias que desarrollan conceptualmente los principios de solidaridad y equidad tributaria, se extraerá de esta, previa reflexión de la misma, los elementos necesarios para filtrar las conclusiones en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la pensión a los expresidentes de la república. Como guía para el desarrollo de este acápite se plantea el siguiente interrogante ¿se vulneran los principios de solidaridad y equidad tributaria con la excepción de requisitos de acceso a la pensión especial de los expresidentes de la república?

Consideraciones éticas

En atención al Acuerdo N° 14 del 2017 del Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, de los principios que rigen la propiedad intelectual decantados por la organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2016) y de los presupuestos axiológicos sociales consagrados por la Carta Política de 1991 y demás integrantes del bloque de constitucionalidad; este escrito se desarrollara con base en los siguientes criterios:

- Este trabajo no tiene como finalidad restar mérito al ejercicio del cargo de presidente de la república ni a los beneficios que por concepto de remuneración salarial este tenga. La única pretensión recae en explorar y describir una visión diferente sobre retribuciones económicas que determinados cargos reciben en el marco del Estado Social de Derecho, tomando elementos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de las leyes vigentes y de doctrina que trate sobre el tema constitucional.
- Se respetarán ampliamente los derechos de autor haciendo el empleo pertinente de la norma de citación designada (Normas APA sexta edición) cuando haya lugar a la paráfrasis o integración de ideas o percepciones ajenas que han sido consignadas o expresadas en cualquier medio.

- Se parte del marco del respeto a la libertad de opinión, la dignidad y la integridad de las personas, de ahí que los comentarios o conclusiones motivados por la lectura y reflexión de las normas y doctrina no se dirigen a menoscabar el buen nombre de funcionarios o instituciones públicas o privadas. Las apreciaciones se motivan desde los principios del deber ser, su aplicación en el caso particular y sus consecuencias, y no desde una postura política que fomente una ideología particular.
- Es oportuno precisar que en tratándose de una elaboración que parte de la consulta documental y la reflexión de esta, no se requiere el uso de consentimiento informado, tratamiento de datos o de permisos para la participación de comunidades o de difusión de información confidencial.
- No se presentan conflictos de interés en cuanto al autor y el objeto de estudio por lo que las apreciaciones observarán el grado objetivo de los medios documentales consultados, asentándose la percepción particular sobre el asunto con absoluto respeto de las políticas que se señalan, valoran o juzgan.
- Las conclusiones que se expongan pretenden tener valor social y académico que aporte a la discusión sobre el asunto particular y enriquezca el conjunto de elementos conceptuales que lleven a definir una aplicación diferente (mejor si se quiere) de las normas o disposiciones en cuestión.

1. Régimen de Pensión para los expresidentes de la República

El artículo 2° de la Ley 48 de 1962 fija la pensión de los expresidentes de la República de forma vitalicia al término del período presidencial y sobre el 75% del último sueldo mensual, siempre y cuando haya permanecido al servicio del Estado 20 años de manera continua o discontinua y haya cumplido cincuenta (50) años de edad. El inciso 2° de este mismo artículo crea la pensión especial para los expresidentes que no cumplieren los requisitos de edad y tiempo de servicio al Estado, por un valor de \$5000 mensuales. Al final de este artículo, en el inciso 3°, se establece que la viuda de un expresidente, siempre y cuando permanezca en estado de viudez, podrá disfrutar de una pensión especial de \$3000 mensuales, incluso si se encuentra en el exterior.

El artículo 6° le otorga al presidente de la República, a los ministros del despacho y al contralor general los mismos gastos de representación a que tienen derecho los miembros del Congreso. Finalmente, en lo que concierne al tema aquí estudiado, el artículo 12° fija el mandato legal al Gobierno Nacional para que haga las traslaciones presupuestales y créditos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta ley.

La regulación anteriormente expuesta sobre el acceso a la pensión de los expresidentes de la República, aunque incompleta, contiene los elementos mínimos para adquirir tal derecho. Faltan, sin embargo, las excepciones sobre las cuales se puede otorgar la pensión. Esta falta de determinación, puede dar lugar a un amplio campo interpretativo. Las modificaciones que sobrevinieron a este cuerpo normativo estuvieron dirigidas al artículo 2° dejando con mayor beneficio a quienes no cumplen los requisitos, pero con el carácter vitalicio del artículo 1°.

Seis años después, con la Ley 83 de 1968, en el artículo 2° se fija la pensión especial de expresidentes igual al monto total de las asignaciones de los miembros del congreso. Es decir, la pensión especial, que en principio se dio de manera particular mientras el expresidente cumpliera los requisitos establecidos en el inciso 1°, y por ello su monto era menor, termina siendo más beneficiosa que aquella que se otorga por tener el cumplimiento total de los requisitos. En principio no hay incompatibilidad entre la modificación y el artículo 1° de la Ley 48 de 1962 pues la redacción del artículo segundo de la ley 83 cambia el inciso 2° del artículo

2 de aquella solo en un aspecto, manteniendo el criterio temporal hasta el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 1° de la ley primigenia sobre el tema.

Diez años más tarde, mediante la Ley 53 de 1978, en el artículo 3°, se estableció que “*la pensión de los expresidentes de la república equivaldrá a la asignación mensual que por todo concepto corresponda a los senadores y representantes*”. Esta norma no hace referencia —como sí lo hizo la Ley 83 de 1968— al artículo 2 inc. 2° para modificar el mismo aspecto, sino que de manera amplia habla de la pensión de los expresidentes y ya no de la pensión especial. Es decir, modifica, sin decirlo, el artículo 1° de la Ley 48 de 1962 en lo que se refiere a la cuantía a que es acreedor el ciudadano que haya ejercido como Presidente de la República; ya no será un monto de \$10.000 mensuales, sino por la totalidad de las asignaciones que por todo concepto corresponda a los senadores y representantes. La pensión especial y la pensión general del Presidente de la República son exactamente la misma; normativamente se mantienen los requisitos de edad y tiempo, pero en la práctica son inexistentes puesto que el monto no varía desde que termina el ejercicio presidencial.

En estas normas posteriores no se hizo mención a lo que corresponde a la viuda de los expresidentes, motivo que lleva a concluir que seguirán beneficiándose del monto otorgado —y debidamente actualizado— del inciso 3° de la Ley 48, omitiendo, claro está, el requisito de permanecer en estado de viudez que, aunque no ha sido declarado inexecutable expresamente por la Corte Constitucional, ya otras normas con igual condición han sido estudiadas y retiradas del ordenamiento jurídico, como lo son el artículo 1133 del Código Civil mediante la sentencia C 513 de 2013 y el artículo 62 de la Ley 90 de 1946 mediante la sentencia C 568 de 2016.

El Presidente de la República, en desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 4ª de 1992, mediante Decreto 91 de 1995, fijó la pensión de los expresidentes tal cual fue establecido en la norma anteriormente mencionada: “*la pensión especial de los expresidentes tendrá una cuantía igual a la de la asignación mensual que por todo concepto corresponda a los Senadores y Representantes (República de Colombia, Presidencia de la República, Decreto 91 de 1995)*. En el artículo 2° aclaró que se entenderá que *todo concepto* incluye “*el salario básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, y toda otra asignación de la que ellos gozaren mensualmente*”. Dicha aclaración ya había sido hecha en el Decreto 2240 de 1994 en los mismos términos.

Finalmente, el Decreto 1263 de 1998, fija que la entidad encargada del pago de las mesadas pensionales será el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional y que las cotizaciones realizadas previamente a cualquier entidad deberán ser trasladadas a la Caja Nacional de Previsión Social, debidamente actualizadas, a solicitud de esta última dentro de los seis (6) meses siguientes al reconocimiento de la pensión.

Antes de pasar al examen constitucional hecho por la corte, se enunciará la diferencia entre el régimen de pensión de los ex presidentes de la república y los regímenes establecidos en la Ley 100. Ello con el fin de tener una idea mental gráfica sobre la especialidad de esta pensión frente a la ley general y cómo sus particularidades conllevan unas excepciones y procedimientos poco claros a la hora de reconocer un derecho (Ver tabla 1).

Tabla 1.

Diferencias entre el régimen de pensión de los expresidentes y el régimen de la Ley 100 de 1993.

Régimen	Tiempo	Edad	Mínimo requerido	Entidad que verifica y reconoce	Tasa de reemplazo
Régimen de Prima Media	1300 semanas	55 M 62 H		Colpensiones	65% hasta 80%
Régimen de Ahorro Individual	N/A	N/A	1150 semanas para garantía de pensión mínima	Fondos de pensión privados	Sujeta al monto capitalizado
Régimen del presidente	N/A	N/A	N/A	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional	Recibe el 100% del salario más prestaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 100 de 1993, Ley 53 de 1978, Decreto 91 de 1995 y Decreto 1263 de 1998.

Algunas precisiones son necesarias para la claridad plena de la tabla anterior. En la sentencia C 989 de 1999 la Corte dice, palabras más palabras menos, que no cualquier tiempo de ejercicio presidencial puede entenderse como requisito cumplido para hacerse acreedor a la pensión especial, pues si el tiempo que se ejerce resulta ser muy inferior a los 4 años establecidos entonces se podría considerar como inconstitucional el reconocimiento de este derecho. Sin embargo, tampoco aclara cuánto tiempo se considera razonable para calificar como ejercidas

las funciones presidenciales y no exhortó al legislador a definirlo. Aunado a lo anterior, no existe una entidad encargada de verificar si se cumple o no el requisito del tiempo para acceder a esta pensión especial; aunque el Fondo de Pensiones Públicas a nivel Nacional, según se vio en el Decreto 1263 de 1998, es la entidad a cargo del pago de las mesadas pensionales, no hay un procedimiento establecido ni una función de esta entidad que determine cómo se hará dicho cálculo.

1.2 Examen de Constitucionalidad en la Sentencia C 989 de 1999

En el año 1999 fueron demandadas por inconstitucionalidad las tres normas que regulan el régimen de pensión para los expresidentes de la república; en su orden: el inciso 2° del artículo 2 de la Ley 48 de 1962, el artículo 2° de la ley 83 de 1968 que modifica el inciso 2° de la ley anterior, y el artículo 3° de la ley 53 de 1978. Las normas constitucionales vulneradas, según el demandante, fueron los artículos 13, 25, 48 y 53 de la carta magna; el primero hace referencia al principio de igualdad; el 25 trata sobre el derecho al trabajo como derecho y obligación, la especial protección por parte del Estado y su desarrollo en condiciones dignas y justas; el artículo 48 consagra el derecho a la seguridad social, el desarrollo de esta sobre los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; y el artículo 53 manda al Congreso expedir el estatuto del trabajo sobre los principios de igualdad de oportunidades, remuneración mínima, vital y móvil, proporcionalidad en cuanto a la calidad y cantidad del trabajo, favorabilidad, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad de los principios mínimos, primacía de la realidad sobre las formas.

A continuación, se parafrasean los fundamentos del demandante que se expusieron en la sentencia C 989 de 1999:

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 (arts. 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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

Intervino el Ministerio del Interior solicitando que se declarase la exequibilidad de las normas demandadas puesto que la alta responsabilidad que tiene el presidente de la república lo hace diferente a cualquier trabajador y que el beneficio se encuentra sustentado en el principio constitucional que indica que el trabajo debe ser remunerado en cuanto a calidad y cantidad; además, como lo ha expresado la Corte Constitucional, la igualdad se predica de situaciones iguales, y que los tratos diferentes son procedentes cuando se encuentran justificados.

Luego intervino el Ministerio de Hacienda solicitando que se declarara la inexecutable de las normas demandadas pues consideraba que la Ley 100 de 1993 derogó todos los regímenes exceptuados al establecer un régimen general cuyas excepciones están señaladas en el artículo 279 en el cual no se hace mención al que corresponde a los expresidentes de la república. Consideró el interviniente que aun cuando dicho régimen se encuentra derogado está produciendo efectos, situación por la cual concluyó que debe declararse inexecutable bajo los siguientes argumentos:

Se vulnera el principio de equidad tributaria al pagar una pensión no sujeta a contribución y sin que los sujetos beneficiados lo necesiten;

... más aun (SIC) 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...” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

Mediante concepto del Ministerio Público el Procurador General 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 expresidentes, de que trata el inciso primero del artículo 2° de la Ley 48 de 1962, se debe tener en cuenta el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 100 de 1993.

Indica el procurador general que la pensión de los expresidentes se encuentra regulada en la Ley 100 de 1993 por cuanto en el artículo que menciona las excepciones no se encuentra contemplada la que atañe a quien haya ejercido como primer mandatario. Se rompe el principio de igualdad tributaria al exonerar sin justificación alguna, a quien ejerce como presidente, de las obligaciones contributivas al sistema de seguridad social. Finalmente, solicita que se declare inconstitucional la expresión “*por todo concepto*” contenida en el artículo 3° de la Ley 53 de 1978, pues considera que desconoce el principio de 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 (SIC) 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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

1.3 Consideraciones de la Corte

La Corte encuentra que las disposiciones demandadas tienen plena vigencia bajo el entendido de que estas no son un régimen; “*son más bien una excepción a la norma general sobre requisitos para acceder al beneficio pensional*”. En relación a esto, continuó diciendo:

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 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999).

Además, dice la corte, las normas demandadas son especialísimas frente a la generalidad de la Ley 100 y por ello tienen prevalencia; puesto que no todas las personas se encuentran en la situación de ejercicio de la más alta dignidad como lo es la presidencia de la república. Dichas normas son especiales y no contrarias a la ley 100, y por lo tanto se encuentran vigentes y son susceptibles de examen de constitucionalidad.

Frente a los cargos por vulnerar los principios de igualdad, equidad y solidaridad, el alto tribunal dice que no se contrarían puesto que el cargo de Presidente de la República goza de una especial dignidad; la cual está dada por la naturaleza de su cargo —de elección popular en circunscripción nacional y las funciones que desempeña— ello configura una naturaleza política y jurídica innegable. En palabras de la corporación:

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 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999).

Encuentra la corte que el tratamiento excepcional dado a los expresidentes es racional puesto que la pensión pretende solventar los gastos que acarrea la situación de retiro luego de haber ejercido la primera magistratura. Y frente a la proporcionalidad de la medida concluye que la máxima responsabilidad que tiene el presidente justifica que dentro de su pensión se tengan en cuenta las asignaciones que devengan los congresistas en ejercicio. Por lo tanto, la medida aplicada respeta el principio de proporcionalidad. Así las cosas, desestima el cargo por vulneración al principio de igualdad.

Finalmente, frente a los cargos por contrariar la equidad tributaria y la solidaridad el alto tribunal argumenta partiendo de lo siguiente:

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”* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999).

En el acápite siguiente se ciñe nuevamente a las necesidades de decoro en la vida personal de los expresidentes y consideraciones éticas (que no desarrolla), para decir que no están en situación de ejercer cualquier cargo o llevar a cabo cualquier oficio o profesión; en términos del alto tribunal: *“La Patria espera, con legítimo sentimiento, que tales personas conserven por el resto de su vida la dignidad que les fue concedida”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999). Además, menciona que no se puede asegurar que en el futuro se encuentren en condición de solvencia económica, y termina:

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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

Y con ello se desestiman los cargos por vulnerar los principios de solidaridad y equidad.

Aclara la corporación que ninguna de las entidades del sistema de pensiones, sean ellas del régimen público o privado, es la responsable de pagar la pensión a los expresidentes; para ello recurre al artículo 12 de la Ley 48 de 1962 en la que se dice que “*para el eficaz cumplimiento de sus disposiciones el Gobierno procederá a hacer las traslaciones presupuestales y a abrir los créditos necesarios...*”, bajo esta disposición se entiende entonces que no se reconoce por medio del sistema ninguna pensión sin contraprestación previa, lo que lleva a concluir que no se vulnera el principio de equidad.

Finalmente, la decisión es favorable frente a la exequibilidad de las normas demandadas haciendo la salvedad de que los efectos serán hacia el futuro y que solo podrán hacer parte de la pensión para los expresidentes las asignaciones que por factores salariales correspondan a los congresistas, y no otras de diferente naturaleza.

1.4 Demanda de Simple Nulidad ante el Consejo de Estado

Antes de enunciar sumariamente los argumentos con los cuales se presentó la demanda ante el Consejo de Estado, hay que decir que la Sección Segunda de esta corporación se adhirió a lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C 989 de 1999. Estas fueron las palabras del órgano de cierre en materia administrativa:

Esta Sección, por compartir tanto el estudio como las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia aludida, que declaró la exequibilidad de las Leyes 48 de 1962, 83 de 1968 y 53 de 1978 en los artículos demandados, considera que son aplicables al Decreto 91 de 1995 que remite a dicha normatividad, que como se ha repetido, consagran unas normas sobre la pensión especial para los ex presidentes la cual tiene plena justificación en la dignidad del cargo, en la finalidad y la proporcionalidad de la prestación, que tiene sustento constitucional en el art. 195 que otorga esa especial preeminencia e importancia que los Presidentes de la República tienen como responsables del poder ejecutivo (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia 1341-98).

En esta ocasión sobresale uno de los puntos ya propuestos en la demanda ante la Corte Constitucional: la derogatoria del régimen de pensión de los expresidentes por la vigencia de la Ley 100 de 1993 y la ausencia de aquel en el artículo 279 de esta, el cual trata de los regímenes exceptuados. Además, dice, que estando derogadas estas normas, con el Decreto 91 de 1995

se está creando por vía administrativa una excepción al régimen pensional general concediendo un privilegio de forma exorbitante. Lo anterior, se lee en los argumentos de la demandante, va en contra de la Constitución Política por al menos dos razones: porque por la cláusula general de competencia legislativa es el congreso el competente para regular temas pensionales de forma sustancial; y porque tanto el artículo 279 ya mencionado y el artículo 11 que trata sobre la aplicabilidad de la Ley 100 de 1993 a todos los habitantes del territorio nacional, dan aplicación a principios constitucionales como el de la igualdad y la universalidad del sistema de seguridad social, eliminando diferencias que arriesgan la sostenibilidad del sistema.

El Consejo de Estado responde negativamente a la afirmación de la demandante según la cual el Decreto 91 de 1995 estaba reviviendo por vía administrativa un régimen derogado por la Ley 100 de 1993. Recurre a los argumentos de la Corte Constitucional y repite que las normas que regulan el acceso a la pensión especial de los ex presidentes de la república no contrarían la Ley 100 por cuanto no son un régimen sino más bien una excepción a la norma general. Además, el Decreto reproduce el artículo 3° de la Ley 53 de 1978, el cual se encuentra vigente y, por tanto, no se está ante la creación de un régimen pensional por vía administrativa. Finalmente, enuncia que las leyes que modifican el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 48 de 1962 no adicionan o extinguen los requisitos exigidos por dicha ley, en el inciso 1° del mismo artículo, para tener derecho a la prestación.

Frente a la derogatoria por parte de la Ley 100 de 1993 al régimen de pensión de los expresidentes nuevamente retoma los argumentos del tribunal constitucional para negar el carácter de régimen de las mencionadas normas, que son especialísimas y que por ende deben prevalecer sobre la ley general de pensiones por encontrarse el Presidente en condiciones diferenciadas frente a los demás ciudadanos por haber ejercido la más alta dignidad dentro del Estado. Finalmente, considera el alto tribunal administrativo, al igual que el constitucional, que lo especial no contradice lo general por cuanto se establece una excepción partiendo de una situación de hecho diferenciada, más no una regulación diferente a dos hechos similares.

En lo que tiene que ver con los argumentos sobre los principios constitucionales que inspiraron el Sistema de Seguridad Social Integral, el Consejo de Estado replica los mismos argumentos de la Corte Constitucional para estos señalamientos. Termina negando las pretensiones de la demanda.

Con el Acto Legislativo 01 de 2005 se dijo expresamente en la Constitución Nacional que el régimen de pensión del Presidente de la República estaría exceptuado de la legislación general sobre pensiones de la Ley 100 de 1993, junto al de la fuerza pública. Y aunque ambos regímenes se caracterizan como especiales, el del Presidente sigue siendo muy diferente al de los militares y policías como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Diferencias entre el régimen de pensión de los expresidentes y el de la fuerza pública

Régimen	Tiempo	Edad	Mínimo requerido	Entidad que verifica y reconoce	Tasa de reemplazo
Régimen de la Fuerza Pública	18 - 25 años	50 - M 55 - H	Servicio no inferior a 18 años	La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	50% hasta 95%
Régimen del presidente	N/A	N/A	N/A	Fondo de pensiones públicas	Recibe el 100% del salario más prestaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 923 de 2004, Ley 48 de 1962, Ley 83 de 1968 y Ley 53 de 1978.

Hay dos claridades a tener en cuenta para una lectura más clara de la presente tabla: en algunos casos se menciona dentro de la Ley 923 de 2004 la posibilidad de retiro con 15 años de servicio; ello tiene asidero en el inciso 3° del artículo 3 que respeta el derecho de los miembros de la fuerza pública que estuviesen activos al entrar en vigencia la ya mencionada norma, cuando se trate de retiro por solicitud propia. Y no será inferior a esos mismos 15 años cuando se trate de cualquier otra causal.

La segunda claridad tiene que ver con la edad; es un requisito adicional para aquellos que no han causado el derecho a la asignación de retiro y que hayan acumulado 20 años o más de servicio. En principio, este régimen tampoco contempla una edad que sirva de correquisito al tiempo de la prestación del servicio para hacerse acreedor a la asignación de retiro, la cual,

valga decirlo, la ley distingue de la pensión, pero no la identifica plenamente a la hora de fijar requisitos; solo en lo que tiene que ver con la invalidez y la sobrevivencia se refiere a ello directamente como pensión, pero en tratándose de los miembros de la fuerza pública lo trata como sustitución. Siendo otro el interés del presente escrito se continuará con el desarrollo de su objeto de estudio dejando este tema con los datos expuestos con fines meramente comparativos.

En las sentencias estudiadas previamente (C 989 de 1999 de la Corte Constitucional y Sentencia 1341-98 del Consejo de Estado) se dijo que las normas que regulan la pensión especial de los expresidentes de la república no son un régimen. Este asunto queda resuelto en el acto legislativo 01 de 2005 inciso 8° así: “*A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, 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*” (Subrayado fuera del original). A estas alturas el tema es menor puesto que ya es la Constitución la que lo define de esta manera y autoriza a que lo que allí se disponga no riña con la Ley 100 de 1993, lo que no obsta que se cuestione su constitucionalidad como se estudiará en adelante.

La diferencia en el cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión, entre el régimen del Presidente de la República y los demás regímenes expuestos, tiene como fundamento lo que la Corte Constitucional llama en su sentencia la especial dignidad del cargo que ostenta quien haya ejercido el cargo de primer mandatario. Este es el criterio diferenciador entre los demás ciudadanos y servidores públicos de la nación y quien adquiere la categoría de expresidente. Y es sobre el que se apoya —según el alto tribunal— la constitucionalidad del reconocimiento vitalicio a la manutención por las necesidades de decoro que su vida exige.

En los capítulos siguientes se abordará el tema de la constitucionalidad o no de la pensión especial de los expresidentes y cómo esta tiene o no lugar con la diferenciación entre los conceptos de dignidad, dignidad humana y dignidad del cargo.

2. La Dignidad del Cargo en el ejercicio presidencial de la República

Dice la corte en la sentencia de constitucionalidad de las normas que regulan la pensión para los expresidentes que el cargo de Presidente de la República goza de una especial dignidad. Además:

(...) 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 (Sentencia C 989 de 1999).

Sin embargo, sumado esto a las funciones propias del rol, no es claro el concepto de dignidad del cargo a partir del cual se desarrolla la estructura argumentativa que sostiene la tesis de la corte.

Para comenzar a dar claridad sobre este argumento, inicialmente se explicará el concepto *dignidad*; su origen etimológico y acepciones; las líneas jurisprudenciales de la dignidad humana que ha venido desarrollando la corte constitucional y cómo a través de ello se puede o no hablar de *la dignidad del cargo* y, particularmente, en el Estado Social de Derecho.

2.1 Contextualización del concepto Dignidad

Según el diccionario de la RAE, la palabra dignidad se deriva del latín *dignitas* y esta a su vez de *dignus* que quiere decir digno o merecedor. Dentro de las acepciones que este mismo diccionario trae de esta palabra se encuentran al menos ocho referencias:

1. f. *Cualidad de digno.*

2. f. *Excelencia, realce.*

3. f. *Gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse.*

4. f. Cargo o empleo honorífico y de autoridad.

5. f. En las catedrales y colegiatas, prebenda que corresponde a un oficio honorífico y preeminente, como el deanato, el arcedianato, etc.

6. f. Persona que posee una dignidad (≠ prebenda). U. t. c. m.

7. f. Prebenda del arzobispo u obispo. Las rentas de la dignidad.

8. f. En las órdenes militares de caballería, cargo de maestre, trece, comendador mayor, clavero,

El contexto en el que se desarrolla el tema que se estudia es el normativo, por ello se hará la exclusión de los numerales 2, 3, 5, 6, 7 y 8 puesto que nada tienen que ver con lo que aquí se trata. Frente al numeral 3° hay que decir que, al referirse directamente a la persona, y particularmente a su conducta, nada aporta al análisis que tiene por objeto un empleo, pues como se verá más adelante, la dignidad de la persona no es asimilable a la dignidad de un cargo. El numeral 2° trae dos calificativos que bien se pueden adecuar a las personas o a los empleos, sin embargo, no hacen parte de la discusión de ninguno; en el primer caso porque la dignidad humana va más allá de su conducta, la cual puede ser excelente o con realce o con ninguna de las dos; y en el segundo caso porque calificar el desempeño en un cargo como excelente o con realce no es un elemento para otorgar un beneficio, al menos no en el caso del Presidente de la República, en el cual ni siquiera es necesario cumplir con los requisitos generales para acceder a la pensión.

Se tomará entonces el numeral 1° y el 4°; el primero porque la *Cualidad de digno*, según el mismo diccionario ya consultado, se refiere al merecimiento o ser *merecedor de algo*, —y esa ha sido la acepción del concepto que ha tomado la corte—; y en el segundo porque tiene que ver directamente con el tema que aquí se estudia: *la dignidad del cargo*, además, porque consultado el diccionario del español jurídico de la RAE se encuentra que este numeral es la única acepción del concepto dignidad que ahí se encuentra.

Con todo, serán entonces el merecimiento y el cargo o empleo honorífico o de autoridad las acepciones sobre las que se hará la reflexión siguiente.

Dignidad, Dignidad del cargo, Dignidad Humana, y su Aplicación en la Sentencia C 989 de 1999

La dignidad, vista en el contexto que aquí se estudia, tiene una doble dimensión: personal y funcional; la primera obedece a lo que en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha desarrollado como *autonomía, condiciones materiales de existencia e integridad física y moral* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 881 de 2002). La segunda se ha venido a denominar *dignidad del cargo* y no tiene línea jurisprudencial que la desarrolle, sin embargo, en los acápites de la sentencia C 989 de 1999 en los que se ha hecho mención a este concepto se puede identificar su relación con la acepción que de la palabra *dignidad* ha hecho la RAE en su diccionario: “*Cargo o empleo honorífico y de autoridad*”.

Dos de las consideraciones expuestas por la corte son las que se adecúan a esta acepción: “*el cargo de presidente como la más alta responsabilidad y el de confianza y respaldo político conferidos directamente a él*” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999); el primero fundamentado en las funciones propias del rol y el segundo en su naturaleza electoral. Ciertamente no es un cargo o empleo honorífico por más que se diga que es un honor prestar el servicio como Presidente de la República; es un mandato legal y constitucional que se ejerce como resultado de elecciones populares, lo cual refuerza su carencia de cualidades honoríficas ya que poner sobre los hombros de una persona la dirección de un Estado a través del voto es imponer una carga cuya fuerza para sostenerla es la responsabilidad que se asume ante las decisiones que en el ejercicio de ella se tomen. Finalmente, una de sus características es la autoridad, ya se ha dicho reiterativamente, es la primera autoridad administrativa de la república, es decir, es la cabeza del poder ejecutivo; uno de los poderes que orbitan alrededor de la colaboración armónica en un Estado Constitucional al lado del poder judicial y el legislativo, pero no es la única autoridad.

Así las cosas, puede decirse, de manera general, que la dignidad del cargo en la función pública tiene dos características principales: su naturaleza y su finalidad; la primera puede ser por designación, nombramiento, concurso y por elección popular; la segunda está dada por las funciones propias del cargo, y de ello se deriva la responsabilidad, puesto que no es el mismo grado de ésta el que atañe a un alcalde que el que corresponde al Presidente de la República. Aún con el nivel de importancia que se pueda otorgar al rol dadas las características

arriba mencionadas, la diferencia principal de la dignidad de este con la dignidad de las personas es que el rol de Presidente de la República — del que se predica la dignidad del cargo— no es un fin en sí mismo como sí lo es la persona —de la cual se predica la dignidad humana—; mientras que el ser humano no puede ser instrumentalizado para conseguir los fines del Estado (no pagar salarios a los servidores públicos para fortalecer el presupuesto social de la Nación) los cargos dentro del Estado son un medio para conseguir los fines de este, es decir, pueden ser modificados en sus funciones y naturaleza para que se adecúen a las necesidades y permitan tramitar de la mejor manera la consecución de los bienes perseguidos por la sociedad. Ya en este punto se puede hablar de otra aplicación de la dimensión funcional de la dignidad, además de la que se refiere al cargo; la dignidad como merecimiento, que si bien está al lado de aquella no es asimilable como se verá más adelante.

Dice la corte que, *“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”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999). Sin embargo, como se viene sosteniendo, el cargo de presidente de la república no es un empleo honorífico, aunque sean pocos los que puedan acceder a él y muchos los interesados, es un empleo como cualquier otro cuya diferencia radica en el grado de responsabilidad, pero cuenta con todas los elementos para ser desarrollado y ello equilibra la carga frente al deber; a mayor responsabilidad y dificultad, mayor la cantidad y calidad de las herramientas para llevar a cabo la tarea.

Cabe preguntarse entonces ¿es admisible jurídicamente el término dignidad bajo su acepción de merecimiento para determinar el acceso a la pensión de los expresidentes? Se plantea la cuestión porque anteriormente se hizo la diferencia entre dignidad del cargo y dignidad humana y se concluyó que no son asimilables, ya que entenderlas como semejantes conlleva la descontextualización de las acepciones y con ello a consecuencias inadmisibles como la de considerar un cargo como un fin en sí mismo.

De la misma manera se entiende que dignidad como merecimiento no es asimilable a dignidad del cargo por al menos dos razones: la primera recae en las funciones propias del rol; estas corresponden con el deber de quien toma la responsabilidad de cargar con sus decisiones el avanzar en la consecución de los fines del Estado, y por lo tanto, es su obligación y no una prebenda; y la segunda porque el merecimiento resulta contrario a la naturaleza del cargo: la

palabra merecimiento, según la rae, es “*Derecho a reconocimiento, alabanza; valor o importancia de una persona o de una cosa*” (RAE, 2020), lo que resulta ser contrario a que por el mero hecho de haber resultado elegido se es acreedor de la pensión inmediata al cesar las funciones ya que no hay otro requisito, ni siquiera el haber cumplido el período completo.

Las elecciones se llevan a cabo para que de la decisión de la mayoría resulte ganadora la propuesta que mejor se adecúe a las necesidades del conglomerado social, según consideren los electores. Los comicios no se realizan para definir cuál de los candidatos merece los beneficios que atañen al que ejerce como presidente, de ser así, habría que establecer requisitos como la experiencia en el servicio público, logros conseguidos, aptitud para el cargo, etc. Y con ello no tendría sentido que el artículo 191 de la Constitución Política determinase que para ser presidente de la república se debe ser mayor de 30 años.

Así las cosas, la *dignidad* como *merecimiento* y la *dignidad del cargo* no son asimilables porque cada una invoca una naturaleza diferente para ser identificada. La primera exige trayectoria y méritos y la segunda —como bien lo dice la corte— tiene que ver con la elección popular. Que la corte acuda al merecimiento como argumento principal para que sea reconocida una pensión especial resulta contradictorio con la naturaleza de la presidencia de la república y su finalidad.

Teniendo en cuenta que son acepciones que corresponden a un mismo término, cabe preguntar: ¿son excluyentes entre sí? surge el cuestionamiento porque la Corte Constitucional en la exposición de sus consideraciones plantea la alta responsabilidad, la confianza concedida mediante los votos, los requerimientos de decoro en la vida personal de quien ejerció el más alto rol administrativo de la Nación y la limitación de hecho que se presenta para ejercer cualquier oficio como premisas de la especial dignidad del cargo que le corresponde al Presidente de la República. Las dos primeras consideraciones obedecen a lo que en este trabajo se ha extraído como dignidad del cargo; los otros dos obedecen más a una consecuencia que a una premisa pues mientras los dos primeros se realizan antes y durante el ejercicio de la función y son determinantes para su realización, los dos últimos son puntos de vista de una situación posterior a la de haber servido como primer mandatario de la Nación. Así las cosas, la explicación sobre la exclusión o no entre las acepciones se llevará a cabo entre la dignidad del cargo y la dignidad como merecimiento; no se tratará la dignidad humana o de la persona por los siguientes motivos: por la diferencia establecida previamente entre esta y la dignidad del cargo, las personas son un fin en sí mismas y los empleos o cargos no; y porque la dignidad

humana se protege sin necesidad de acudir al merecimiento, los derechos fundamentales no son asunto de reconocimiento por mérito sino por condiciones que atienden a la esencia misma de la persona.

Según lo plantea la Corte, los expresidentes merecen la pensión especial por el hecho de haber resultado elegidos popularmente en circunscripción nacional y cumplir las funciones propias de su rol sin importar si su gestión es bien o mal percibida, sin embargo, estos dos elementos no son necesariamente concomitantes puesto que según el mismo tribunal hay excepciones:

Esta condición, la de expresidente, 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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999) (subrayado fuera del original).

De lo expuesto, se puede concluir, en principio, que tanto lo que hasta aquí se ha entendido como dignidad del cargo y dignidad como merecimiento son concomitantes en el ejercicio del rol presidencial; si está la primera tiene ocasión la segunda. Empero, quedan dos consideraciones fuera de estos conceptos; lo que la corte ha definido como una limitación real para ejercer cualquier labor u oficio y las condiciones especiales de decoro en la vida de los expresidentes. En principio parecen configurar una limitación en la vida profesional de quien ejerció la primera magistratura del Estado por la aparente sobre cualificación para cualquier empleo y por los recursos con los que cuenta para mantener el estilo de vida que adquirió mientras fue presidente. Ninguna de estas situaciones obedece a la dignidad del cargo ni al merecimiento; frente a la primera porque son circunstancias posteriores al ejercicio de la función pública y nada tiene que ver con la naturaleza o la finalidad del rol presidencial, son ajenas a su desarrollo; y frente a la segunda porque el merecimiento no tiene nada que ver con los estados de necesidad, es decir, no es que el expresidente merezca que su mínimo vital se mantenga, es que el Estado está obligado a socorrer a las personas para que sus condiciones materiales de existencia sean acordes a su proyecto de vida. Estas premisas no proceden ni en

consideración al cargo ni al mérito puesto que tocan con situaciones del orden de la dignidad humana, la cual, no obedece a formalismos legales sino, como ya se ha mencionado, es el límite mínimo sobre el cual se cubren las necesidades básicas de las personas.

Uno de los planteamientos de la corte dice expresamente: *“Esta particular circunstancia (especial dignidad del cargo) pone al presidente en situación de especial merecimiento y respeto dentro de la sociedad. Independientemente de que su gestión sea o no compartida políticamente”* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999). Planteada así esta situación, junto a la excepción legal por ausencia de quien fue elegido popularmente y la falta de claridad en cuanto al término por el cual se deben ejercer las funciones, se puede concluir que i) aunque en principio la dignidad del cargo y el merecimiento son concomitantes, la excepción a esta regla se da cuando se presenta ausencia absoluta del Presidente de la República y debe otra persona asumir las funciones del cargo sin haber sido elegido mediante elección popular; ii) deja la corte a juicio político la decisión sobre si el tiempo por el cual se ejerce por ausencia es o no razonable para otorgar la calidad de expresidente, lo que configura un vacío normativo al que ni siquiera con la interpretación o la colaboración armónica de poderes (exhortar al legislativo a regular el tema) se le dio satisfacción, argumento también desarrollado en el salvamento de voto parcial de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

Dicho lo anterior, se concluye que la dignidad como merecimiento y la dignidad del cargo frente a la función presidencial no son necesariamente concomitantes y que la acepción de merecimiento que aplica la corte no corresponde a la que previamente se ha citado del diccionario de la RAE, esto es, Derecho a reconocimiento, puesto que ni siquiera es necesario que se den las condiciones de naturaleza y finalidad del cargo para que quien lo haya ejercido se haga acreedor a la pensión especial.

Con todo, necesariamente se llega al punto de la relatividad del concepto dignidad del cargo. En principio se dijo que está compuesto de la naturaleza electoral, se reiteran las palabras de la corte: [el presidente]

(...) 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 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999) (subrayado fuera del original).

Si es una circunstancia que no está presente en ningún otro cargo, ¿por qué se le resta importancia cuando se trata de reconocer la pensión especial? La persona que llega a reemplazar al presidente no necesariamente debe resultar elegido popularmente; el vicepresidente, aunque resulta electo al lado del presidente, no recibe votos directos, es decir, no hay respaldo político y confianza concedidos directamente a él en forma exclusiva. Empero, esta no es la única situación; en enero de 1997 el presidente Ernesto Samper Pizano se ausentó del cargo por 10 días aduciendo chequeos médicos en el exterior, situación por la cual asumió el mandato por ausencia absoluta su vicepresidente Carlos Lemos Simmonds (República de Colombia. Presidencia de la República, Decreto 80 de 1998), que no había sido elegido junto a Samper en 1994 sino que llegó a reemplazar a Humberto de la Calle, el que sí había sido fórmula vicepresidencial en las elecciones de 1994 al lado de Ernesto Samper, pero renunció en septiembre de 1996, dando lugar a que el Congreso designase a Simmonds, que luego reemplazó por estos 10 días en el cargo presidencial a Samper y por ello se hizo acreedor a la pensión especial de expresidente. Este caso en particular deja dos asuntos claros: la naturaleza electoral no es determinante —en lo que a la pensión especial se refiere— como para concluir que al lado de las funciones del cargo —de las que se deduce su finalidad— son “*circunstancias particulares que le atribuyen una especial dignidad y que no aceptarlo sería desconocer una realidad política y jurídica innegable*” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989, 1999); además, porque desde este caso concreto las funciones propias del rol tampoco son importantes, ¿bastarán 10 días para que se pueda hablar de un ejercicio pleno de las funciones presidenciales? En el sentido más amplio hay que decir que en la sentencia que contiene todos estos argumentos, la corte, sin hacer mención de este caso, dice:

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 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999).

Aun así, no se aclaró dentro del fallo cuánto puede ser el tiempo razonable frente a la duración total del período constitucional, no se exhorta al legislativo a regular el tema y tampoco se dan

parámetros específicos para que sea tasado el concepto, además, no se sabe sobre qué institución recae la responsabilidad de llevar a cabo la mencionada tarea.

Así las cosas, la dignidad del cargo, sustentada sobre la naturaleza electoral y las funciones, dadas las excepciones expuestas y la indeterminación que sobre ellas se ha planteado, no resulta ser un argumento de recibo para reconocer la pensión especial a los expresidentes.

Con todo, en lo que hasta aquí se ha esbozado frente al concepto de dignidad del cargo como argumento de la Corte Constitucional para declarar exequibles las normas que regulan la pensión especial para los expresidentes de la república se puede concluir que i) la dignidad vista dentro del contexto de la pensión especial de los expresidentes tiene dos dimensiones: personal y la funcional; la primera es la que se ha desarrollado en la jurisprudencia como autonomía, condiciones materiales de existencia e integridad física y moral; la segunda se puede dividir en dignidad del cargo y dignidad como merecimiento; ii) estos conceptos se diferencian en cuanto a las razones de aplicabilidad de cada uno, siendo la dignidad humana el principio sobre el que se considera al ser humano como un fin en sí mismo; la dignidad del cargo como la conceptualización de la naturaleza y la finalidad del rol, y el merecimiento como derecho a reconocimiento; iii) que la corte constitucional en la exposición de sus consideraciones expresa su razonamiento de la dignidad del cargo de presidente de la república sobre la alta responsabilidad que lo envuelve y su naturaleza electoral, sin embargo, concluye diciendo que la dignidad es merecimiento y por las razones expuestas merecen más quienes prestan un servicio particular a la comunidad; iv) que las acepciones que del concepto dignidad que aquí se ha tratado no son excluyentes entre sí, sin embargo, frente al caso concreto no son ni asimilables ni concomitantes o consecuenciales dadas las excepciones que se mencionaron en la sentencia C 989 de 1999 y v) la dignidad del cargo no es un concepto con fundamentos claros y unívocos que configuren una realidad jurídica innegable como lo determina la corte en su fallo.

3. Principio de igualdad: condiciones jurisprudenciales para el trato diferenciado a los expresidentes de la República en el Derecho a la Pensión

Desde la citada sentencia C 530 de 1993 —en la que se expuso el test de igualdad y que citó la corte para hacer el estudio pertinente en el caso del examen de constitucionalidad al régimen de pensión de los expresidentes—, a hoy, el juicio sobre la igualdad ha evolucionado hasta convertirse en *test integrado de igualdad* vinculado al test de proporcionalidad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 323 de 2015).

En la C 530 de 1993 el mencionado test fue el siguiente:

1. Comparación de los supuestos de hecho frente al trato diferenciado.
2. Finalidad del trato diferenciado.
3. Razonabilidad del trato diferenciado.
4. Racionalidad del trato diferenciado.
5. Proporcionalidad del trato diferenciado.

En la sentencia C 104 de 2016 el tribunal constitucional expuso que el juicio integrado de igualdad que aplica está compuesto de las fortalezas que ofrecen el test de proporcionalidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el test de igualdad desarrollado por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Así los explicó la corte:

En este sentido, “ha adoptado el criterio del juicio integrado de igualdad, el cual está compuesto por los pasos del juicio de proporcionalidad, a saber, el análisis de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida. Sin embargo, ha utilizado los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso de un test estricto, intermedio o flexible” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 104 de 2016, p. 29).

Para determinar la intensidad del test a aplicar la corte parte de que cuando se trata del juicio de constitucionalidad a una norma se debe llevar a cabo el nivel leve; partiendo del principio

democrático según el cual el legislador cuenta con amplio margen de maniobra respecto a su tarea reguladora, y del supuesto de que todo trato diferenciado, establecido por el legislador, es en principio constitucional. Cuando se trate de uno de los criterios establecidos en el artículo 13 de la carta superior; cuando recaiga sobre personas en condición de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados, se aplicará el nivel estricto como la más significativa excepción a la regla. Para la aplicación del nivel estricto se agrega un criterio más de análisis: *“si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales”* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 104 de 2016, p. 31).

Finalmente, entre el nivel estricto y el nivel leve se ubica el nivel intermedio, el cual se aplica a los casos en los cuales se puede afectar un derecho no fundamental, indicios de arbitrariedad, afectación de la libre competencia económica o potencialidad discriminatoria de la medida.

Este test examina que el fin sea legítimo e importante, “porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver”, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 104 de 2016, p. 31).

En síntesis, el juicio integral de igualdad aplicado a los exámenes de constitucionalidad se compone de dos etapas:

Primera:

- Se precisa si los supuestos de hecho son comparables y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza;
- y si fáctica y jurídicamente existe un trato igual entre desiguales o desigual entre iguales.

Segunda:

- Determinar si la diferencia está constitucionalmente justificada. Tres aspectos se tienen en cuenta como metodología:
 - a. Fin perseguido por la medida.
 - b. Medio empleado para alcanzar el fin.
 - c. Relación entre el medio y el fin.

En lo que respecta al test de proporcionalidad, sus elementos esenciales fueron expresados por el alto tribunal constitucional en la sentencia C 144 de 2015 de la siguiente manera:

- a. **La idoneidad o adecuación de la medida**, la cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir”. Finalidad que debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución. b. **La necesidad** hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que, de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido. c. **El test de proporcionalidad en sentido estricto**, el cual permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia. (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 114 de 2015) (énfasis en negrita fuera del original).

En la tabla 3 se muestra claramente la distribución de los conceptos dentro de lo que ha sido la evolución del test de igualdad al test integrado de igualdad (ver tabla 3).

Tabla 3

Comparación entre el test de igualdad y el test integrado de igualdad.

Test de igualdad	Test integrado de igualdad	
1. Comparación de los supuestos de hecho frente al trato diferenciado.	Etapa I	1. Se precisa si los supuestos de hecho son comparables y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza.
2. Finalidad del trato diferenciado.		2. ¿Fáctica y jurídicamente existe un trato igual entre desiguales o desigual entre iguales?
3. Razonabilidad del trato diferenciado.	Etapa II Diferencia constitucionalmente justificada	3. Fin perseguido por la medida
4. Racionalidad del trato diferenciado.		4. Medio empleado
5. Proporcionalidad del trato diferenciado.		5. Relación medio - fin

Fuente: Elaboración propia a partir de las sentencias C 530 de 1993, T 323 de 2015 y C 104 de 2016.

El punto 5 del test de igualdad en la tabla anterior deja claro que el criterio de la proporcionalidad nunca fue ajeno a este juicio, y por ello la simbiosis entre los dos test termina por vincular a todos los puntos de uno y otro sin que sea necesario un análisis exhaustivo de esta unión. Recaería la diferencia, y con ello la necesidad metodológica de esa evolución, en la inclusión de los niveles de juicio que aplica la corte partiendo del resultado del análisis de los hechos diferenciadores y los sujetos implicados.

Así las cosas, vista la metodología del juicio integral de igualdad expuesta en las sentencias T 323 de 2015 y C 104 de 2016 y el test de igualdad aplicado en la C 989 de 1999, citado de la C 530 de 1993, se encuentra que las dos formas de enunciar la metodología cumplen con los mismos pasos y, por tanto, su efectividad es la misma. Se desarrollará entonces el presente capítulo de la siguiente manera:

1. Se planteará si existe o no una situación de hecho diferencial entre los sujetos implicados: el expresidente de la república y los demás trabajadores, sean ellos públicos o privados.
2. Explicar si fáctica y jurídicamente se da un trato igual entre desiguales o desigual entre iguales.
3. Se explicará si el fin perseguido es idóneo. Según la Corte Constitucional en la sentencia C 989 de 1999 los expresidentes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, y por ello es necesario el trato diferenciado.
4. ¿Existe una diferencia constitucional justificada? en este acápite se expondrá si es razonable la medida adoptada o el trato diferenciado.
5. Finalmente se explicará si la relación entre el medio adoptado y el fin perseguido goza de idoneidad, necesidad y racionalidad. Es decir, si es estrictamente proporcional.

Se tendrá en cuenta entonces el nivel estricto del juicio que se hará a las normas, partiendo de la afirmación de que existen condiciones de vulnerabilidad en cabeza de los expresidentes de la república que hacen necesario la adopción de la pensión especial. Es decir, si en contraposición con la Constitución Política resulta admisible la medida y si los beneficios resultantes de adoptar la medida resultan o no excesivos frente a las limitaciones establecidas por otros principios y valores constitucionales.

3.1. Distinta situación de hecho

Se plantea en el presente acápite si el rol de Presidente de la República —y posteriormente la condición de expresidente— presenta situaciones que lo hacen merecedor de un trato diferente frente a los demás funcionarios públicos y trabajadores. Como ya se desarrolló en el capítulo anterior, la dignidad del cargo como elemento diferenciador de la situación de hecho es incongruente con las consecuencias jurídicas que se plantean para sustentar la pensión especial de los exmandatarios, por ello se hace necesario verificar si el principio de igualdad se mantiene inalterado al no tener eficacia la premisa sobre la que se sustenta el trato diferente.

El Presidente de la República no ejerce un cargo igual a los demás cargos públicos; se reitera que es la primera autoridad administrativa de la nación, jefe de Estado, jefe de gobierno, comandante de las fuerzas armadas y simboliza la unidad de la nación. Todas las decisiones que se tomen en el ejercicio de cada función son trascendentales en la vida cultural, económica, social y política del país. Además, es el único cargo a nivel nacional que se elige mediante el voto popular directo. Le asiste razón a la corte en lo dicho respecto a las cualidades que encierra el ejercicio presidencial de la Nación. Sin embargo, al pretender aplicar el principio “a trabajo igual salario igual” como la materialización del grado de merecimiento al que se hace acreedor quien ejerce como presidente, y extenderlo a su condición de expresidente omite que la remuneración en esta última situación rompe con el principio de igualdad, puesto que este se realiza cuando se reconocen las diferencias y sobre estas se da el trato diferenciado, no cuando en la ausencia de las diferencias se otorgan beneficios o tratos diferenciados que aumentan la diferencia y por ende resultan injustificados.

Dentro de los argumentos expuestos por el demandante en la sentencia C 989 de 1999 se encuentra la afirmación según la cual “*todos los cargos públicos y privados dentro del Estado Social de Derecho son igualmente dignos*” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999); la corte recibe este argumento, pero lo matiza diciendo que “*si la dignidad es merecimiento, aprecia que dicho concepto admite grados*” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999). Pero, como ya se ha dicho, no es de recibo. Con lo que sí se puede estar de acuerdo es con la situación de hecho particular en la que se encuentra la persona que

ejerce el puesto administrativo público más importante de la república; situación que se da más allá de la naturaleza electoral particular y que se acentúa en las funciones establecidas en la Constitución; no hay otro puesto, cargo o rol que demande la responsabilidad que demanda el de Presidente de la República.

Es acertado decir que, aunque el primer mandatario tiene la más alta responsabilidad también cuenta con las herramientas políticas y jurídicas para asumir y ejecutar las tareas correspondientes a esa responsabilidad, y ello puede considerarse como elemento de equilibrio frente al ejercicio de los demás cargos públicos. Las herramientas de las que dispone y el salario devengado son proporcionales a las responsabilidades demandadas, el criterio diferenciador siguiente es entonces el de los efectos de las decisiones que se tomen en la vida de los habitantes del país que se gobierna, ningún otro cargo público tiene efectos generales sobre todos los habitantes. A pesar de que los jueces de las altas cortes, especialmente la Corte Constitucional, a diario deciden sobre aspectos determinantes en el ejercicio de los derechos de las personas, las leyes de las que parten no son el producto de su gestión, la cual ni es política ni es individual. Los ministros, alcaldes y gobernadores no deciden sobre el territorio nacional, apenas sobre una parte de este, lo que no les resta importancia ni responsabilidad, pero sí los ubica en un nivel diferente de esta frente al primer mandatario.

Según lo expuesto se puede hablar de una situación de hecho diferenciada en el cargo de Presidente de la República, puesto que las particularidades de éste frente a los demás cargos públicos resultan más relevantes y ello implica un trato también diferente en lo que a su remuneración se refiere.

Hasta aquí la corte tiene razón al aplicar el principio “a trabajo igual salario igual”, cabe entonces hacerse la pregunta ¿son los expresidentes de la República objeto de trato diferenciado en lo que a su pensión se refiere?

No existe un cargo público llamado expresidente de la república. Si bien puede ser una figura dentro de un enunciado jurídico sobre la cual recae una consecuencia también jurídica (pensión especial) no es en sí misma una institución generadora de consecuencias con el mismo carácter; un expresidente no tiene poder legal de decidir, por ende, no tiene responsabilidades y ello lleva

a concluir que no es objeto de un trato diferenciado o causante de una situación de hecho particular. Por tanto, no aplica a esta figura el principio citado por la corte de “a trabajo igual salario igual”. El expresidente ya no es un funcionario público. La trascendencia de la dignidad que se pretende dar a los ex mandatarios se basa en el merecimiento y no en la naturaleza y finalidad del rol ejercido, y como ya se explicó previamente, son dos conceptos diferentes que no conllevan las mismas consecuencias; el merecimiento, visto en este contexto, es un concepto de carácter político que lleva al reconocimiento o admiración; la dignidad del cargo, según lo expresado por la corte en el fallo múltiples veces citado, es la concatenación de las calidades electorales y funcionales en el ejercicio de una función.

A manera de síntesis, el Presidente de la República sí se encuentra en una situación de hecho diferenciada respecto a los demás funcionarios públicos y trabajadores, lo cual lo hace merecedor de una remuneración más alta, sin embargo, este trato diferente por su condición no se fundamenta precisamente en la dignidad como merecimiento, sino en su alta responsabilidad frente a los demás funcionarios; con ello se realiza el principio de igualdad frente a las exigencias de su labor. Diversa situación se presenta para aquellas personas que no están ya obligadas a realizar estas funciones y que la trascendencia de sus opiniones no tiene alcance más allá del que atañe a una recomendación, no ejercen función pública alguna y están en libertad de decidir qué hacer con su tiempo y con sus funciones luego del ejercicio presidencial.

Sobre las condiciones de vulnerabilidad que expone la corte en las que se encuentra el expresidente de la república se hablará en el capítulo siguiente en lo atinente al principio de solidaridad.

3.1.1 Trato igual entre desiguales o desigual entre iguales

Ningún otro colombiano se encuentra en las mismas condiciones de responsabilidad que el Presidente de la República. Por ello el salario que recibe quien ostenta este rol responde al principio de “a trabajo igual salario igual”. Como ya ha quedado suficientemente expuesto, las funciones del primer mandatario están justamente retribuidas mientras son ejercidas por él, por

ello en este acápite las diferencias o semejanzas de trato jurídico se centrarán en el expresidente y los demás trabajadores.

Como ya se expuso en las tablas 1 y 2 del capítulo I, las diferencias de trato jurídico son evidentes en cuanto al acceso al derecho a la pensión entre los expresidentes y los demás trabajadores, incluyendo la fuerza pública. También se explicó en el capítulo II que el criterio con el que se pretende diferenciar la especialidad de la pensión a los ex mandatarios no es procedente por carecer de congruencia conceptual entre lo que es y lo que se pretende reconocer como dignidad del cargo. Vista así la situación de los expresidentes, hay que pasar a revisar si el derecho a elegir y ser elegidos pone en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos colombianos para pensar que pueden acceder a una pensión vitalicia en las condiciones en las que solo accede quien haya sido Presidente de la República.

El artículo 191 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece como requisitos para ser Presidente de la República el “*ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años*” (ART. 191). En principio, estos requisitos le permiten a cualquier colombiano poder aspirar al cargo de la primera magistratura. Sin embargo, la afirmación amplia “elegir y ser elegido” (Constitución Política de Colombia, artículo 40 num. 1°) y la simplicidad de los requisitos del artículo 191 ibídem no son garantía suficiente para que cualquier persona participe de manera equitativa en las urnas. Un ejemplo claro de ello es la forma de aspirar y la participación en los medios de comunicación. En cuanto a la primera cabe decir que quienes no aspiren a ser elegidos por un partido o movimiento político, lo podrán hacer a través de un grupo significativo de ciudadanos, esto es el equivalente al 3% de los ciudadanos que participaron en las elecciones inmediatamente anteriores. Situación que lo pone en el escenario de recoger las firmas yendo incluso más allá del mínimo requerido para garantizar el tope de firmas válidas (Congreso de Colombia, Ley 996 de 2005, art. 7), este proceso requiere de un despliegue logístico que lleve el proceso a buen término, es decir, a la validación del porcentaje necesario para la respectiva inscripción, lo que de entrada pone a cualquier candidato en esta condición en situación de desventaja con quienes aspiren a través de un partido o movimiento político previamente conformado y que no necesitan de este ejercicio para validar sus candidaturas. Otro punto de gran importancia dentro de la participación política es la oportunidad de espacios en medio de comunicación. No todos los candidatos son invitados a estos espacios en igualdad de condiciones; por ejemplo, para la

elección presidencial del año 2018 la convocatoria a los debates públicos en los medios se hizo a partir del resultado de las encuestas. Ello hizo que el primer debate antes de la cita con las urnas se diese en las instalaciones del canal regional Teleantioquia con el apoyo de Revista Semana y al cual fueron citados los 5 candidatos que marcaban como favoritos en las encuestas, de 9 inscritos. Así lo registró el diario El Mundo en su momento:

El segundo cotejo en este departamento de los oponentes a mandatarios de Colombia, se realizará en la noche del martes, gracias a un esfuerzo conjunto de Teleantioquia y la Revista Semana.

El canal regional y la conocida publicación llegaron a un acuerdo, en el cual la TV seccional puso como condición que el debate se realizará dentro de sus instalaciones y la revista que sólo fueran invitados los cinco aspirantes que hoy se perfilan como favoritos, de los nueve que estarán en el tarjetón del 27 de mayo (subrayado fuera del original).

Ante esa condición que impuso Semana, la gerente de Teleantioquia, Mabel López elevó consulta al CNE y ante la Autoridad Nacional de TV debido al régimen de empresa pública de dicho canal y por la existencia de otros candidatos.

La respuesta de dichas autoridades fue positiva a la realización de dicho debate, siempre y cuando los otros candidatos tengan la misma oportunidad de expresar sus ideas por Teleantioquia, lo que ya está programado para la otra semana (Diario El Mundo, 2018)

Nueve candidatos de los cuales 4 están en condiciones de desigualdad en la competencia. Valga decir que los medios involucrados en este debate garantizaron la participación de los demás candidatos para una semana después del primer debate citado, sin embargo, sería solo entre ellos y sin poder debatir sus ideas y argumentos con los más conocidos. Esta situación, evidentemente, no realiza de forma material la igualdad de oportunidades para aspirar al cargo. Estos últimos candidatos no contravirtieron a sus oponentes ante la misma audiencia y, de manera particular, las mujeres aspirantes al cargo tampoco fueron convocadas al debate con los “favoritos”, sino que también se les asignó una cita una semana después y en compañía de las mujeres aspirantes a la vicepresidencia, situación que puede generar en el imaginario de la audiencia una confusión frente a cuál es concretamente el objetivo de quienes participan en dicho debate.

Solo este par de circunstancias son prueba de que las garantías que de manera general establece la Constitución para ser elegido Presidente de la República son bastante ajustadas en la práctica, limitando o anulando la oportunidad de un aspirante de ser realmente elegido para el cargo. Es

por ello que ejercer el puesto de primer mandatario de la Nación y acceder así a los beneficios que actualmente la Ley contempla para los expresidentes es una eventualidad dada por un conjunto de circunstancias unidas a la voluntad de los electores y que no necesariamente concurren en igualdad.

Ya se ha mencionado previamente que, aunque el primer mandatario de la república tiene la más alta responsabilidad también cuenta con los elementos necesarios para ejercerla. Que la presidencia es una eventualidad dada por una situación particular en la que las condiciones reales impiden que cualquiera que desee aspirar pueda siquiera competir en igualdad de condiciones. Y que los expresidentes no tienen responsabilidades puesto que su condición no es un cargo. De esta manera, el reconocimiento de una pensión que no responda a los mínimos generales en los que se encuentran los demás ciudadanos en condiciones laborales exigentes que van más allá de 4 años termina aumentando la desigualdad entre quien se ve beneficiado con ello y quienes no lo ejercerán, que es la mayoría de la población. En conclusión, la pensión especial de los expresidentes de la república es una medida que acentúa las diferencias y aumenta la desigualdad entre los aspirantes a una pensión digna y que deben cumplir con requisitos mínimos y razonables de tiempo y edad de ejercicio laboral. El presidente y el expresidente son trabajadores que tienen las mismas garantías de los demás trabajadores y por tanto deben responder con las mismas obligaciones en todo lo que laboralmente la Constitución les exige.

3.2. Finalidad y razonabilidad del trato diferenciado desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales

3.2.1. Finalidad

La disposición que regula la pensión especial de los expresidentes de la república “*tiene como propósito proveer a la subsistencia digna de quienes ocuparon la posición de primer mandatario de la nación*” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999). Así lo hizo saber el alto tribunal al citar la exposición de motivos de la ley 48 de 1962 en los siguientes términos:

“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” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

Como se explicó en el acápite anterior, la distinta situación de hecho se predica del ejercicio presidencial y no de la condición de expresidente, teniendo en cuenta que entre la finalidad de la diferenciación jurídica y la situación de hecho diferenciada debe existir coherencia, se reitera que la dignidad como merecimiento no es un criterio diferenciador que permita establecer un beneficio superior a una persona en razón de los cargos o funciones que haya desempeñado. Los expresidentes de la república no se encuentran en situación de hecho diversa de la de los demás servidores públicos o trabajadores que se haga necesario equilibrar mediante una disposición normativa especial con la pretensión de realizar justicia, en otras palabras, si lo que se busca es generar igualdad, la pensión especial reconocida a los exmandatarios de la nación no se debe basar en un criterio que no solo excluye del cumplimiento de requisitos de tributación y tiempo sino que no se basa en ninguna consideración jurídica puesto que su existencia implica el desconocimiento, precisamente, del principio de igualdad constitucional.

Básicamente, cuando se habla de realizar el principio de igualdad es porque una de las partes implicadas en la comparación se encuentra, dada su situación particular, en condiciones de necesidad frente a la otra, y esta necesidad debe suplirse para que la justicia sea efectiva y la igualdad real; por ello la pregunta que puede guiar la discusión es ¿está el expresidente de la república en situación de necesidad frente a los demás funcionarios públicos y trabajadores partiendo de un grado de merecimiento obtenido por haber ejercido como primer mandatario de la nación?

La finalidad de una medida jurídica que pretenda realizar la igualdad debe dirigirse a satisfacer una necesidad originada por una condición de diferencia física, mental, intelectual, etc. La situación de los expresidentes de la república, según la Corte Constitucional es de vulnerabilidad por los distintos compromisos con los que quedan gravados luego de haber ejercido la primera magistratura de la nación. Ello porque no se puede presumir la solvencia económica de las personas en el futuro y porque quien ha ejercido el cargo más importante del

país debe mantener las especiales obligaciones de decoro en su vida personal. Lo anterior no es una necesidad presente per se, sino que parte de la prevención para que esta necesidad no llegue a ocurrir y, la mejor manera, según lo expuesto, es que se destine una pensión especial para que los exmandatarios no decaigan económicamente con el pasar del tiempo.

No solo no hay una finalidad a la que llegar, sino que bajo el principio de prevención se está mejorando una situación que no lo necesita y que pone en condiciones de desigualdad a los demás funcionarios públicos y trabajadores pues estos tampoco tienen asegurado un futuro económico y, además, las pensiones que se reciben no son del 100% de lo que recibían como salario, el cual, la mayoría de las veces no contaba con gastos de representación sino que la totalidad está dirigida a cubrir las necesidades básicas, es decir, al final de su vida laboral recibirán una cantidad menor a lo que recibían como salario y con esa misma cantidad deben seguir cubriendo las mismas necesidades que cuando trabajaban.

Con todo, el requisito de la finalidad del trato jurídico diferenciado no se cumple en el caso de la pensión especial de los expresidentes de la república puesto que no solo no realiza el principio de igualdad, sino que además termina por vulnerarlo frente a los demás ciudadanos.

3.2.2 Razonabilidad del trato diferenciado.

Según lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C 530 de 1993 la razonabilidad hace relación a lo constitucionalmente admisible. *“Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 530 de 1993). En la T 323 de 2015 se expresa frente al mismo concepto de manera poco más amplia:

(...) en lo concerniente al criterio de razonabilidad, este Tribunal Constitucional ha indicado que el mismo alude a que, en tratándose de decisiones, estas *“encuentren justificación no solamente racionales, desde un punto de vista lógico o técnico, sino también desde un punto de vista ético”*[32]. Es decir, no solamente se ha de justificar la decisión a la luz de una razón instrumental, sino, también, de cara a la razón práctica. Por ende, los funcionarios no pueden, arbitrariamente, sacrificar valores constitucionales que sean significativos e importantes, por

proteger, con mayor empeño, otros de menor valía (subrayado fuera del original) (Corte Constitucional de Colombia, sentencia T 323 de 2015).

La situación de hecho que marca la diferencia debe proyectar una necesidad que a la postre se pueda solucionar con la disposición normativa que permite jurídicamente el trato diferenciado. Así se justifica lo que en principio parece ser una desigualdad frente a la ley y que en realidad es materialmente una medida para equiparar las condiciones de existencia de una persona o grupo en circunstancias diversas y desfavorables.

Conceder una pensión especial omitiendo todas las condiciones generales que el régimen de seguridad social colombiano establece para todos los trabajadores es una excepción particular. Dicha medida debe tener como sustento o finalidad la equiparación de condiciones entre quien va a recibirla y los demás trabajadores porque el primero está en inferiores condiciones. Así y solo así se puede hallar lo razonable de la medida. Sin embargo, al reconocer este derecho a los expresidentes de la república por el mero hecho del agradecimiento o “merecimiento” no comulga con el postulado constitucional de igualdad.

El disfrute pleno de los derechos en el Estado Social de Derecho se persigue con la igualdad. En la búsqueda de este derecho es que en mayor o menor medida a unos se les reconoce más que a otros determinados derechos, por el mero hecho de que aquellos pueden encontrarse en condiciones de inferioridad de oportunidades. Es decir, si se imaginase una escala de reconocimiento de derechos desde el criterio más importante hasta el menos relevante la satisfacción de una necesidad humana fundamental está por encima de los demás, y el agradecimiento o merecimiento en algún lugar detrás de ella. Por eso en cuanto a razón práctica no resulta procedente aumentar los beneficios pensionales de una sola persona por el mero hecho de haber estado investido de un cargo. Tampoco por agradecimiento a su esfuerzo y labor cuando muchas otras personas ni siquiera pueden aspirar a una pensión con el mínimo de los requisitos que la ley les exige.

Javier Tamayo Jaramillo en su columna de opinión en *Ámbito Jurídico* trae a colación un par de conceptos que ayudan a dimensionar lo que aquí se plantea. Dice el tratadista que la inconstitucionalidad de una norma está dada por la extralimitación de un principio

constitucional o por su anulación, y no tanto por su contradicción lingüística (Tamayo, J. 2017). Esta sería la inconstitucionalidad axiológica. Y la inconstitucionalidad teórica es aquella que está dada por la mera existencia de la norma regulando un precepto constitucional, es decir, limitando el valor o derecho constitucional con el objetivo de distribuirlo entre todos los asociados.

Las normas que reconocen la pensión especial a los expresidentes de la república son una atomización del derecho, una restricción excesiva que limita el acceso a este derecho a una sola persona y que se lo restringe a los demás de manera exorbitante pues, como ya se vio, ser elegido Presidente de la República es una eventualidad que no se da en condiciones de igualdad.

En síntesis, la medida de pensión especial a los expresidentes de la república no es necesaria ni conveniente dentro del Estado Social de Derecho que propende por la igualdad en el acceso en la satisfacción de los derechos fundamentales, especialmente en aquellos derivados de la vida laboral.

3.3. Proporcionalidad del trato diferenciado

El artículo 2° de la Ley 83 de 1968 y el artículo 3° de la Ley 53 de 1978 hacen referencia a la cuantía de la asignación de la pensión especial. Dicho valor será igual al monto total de las asignaciones de los miembros del Congreso. La corte en la sustentación de lo que considera una medida proporcional discurre en los argumentos que esa misma corporación ya había pronunciado en la sentencia C 608 de 1999 en la que se decidió la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, que se dispuso que en cuanto al régimen de pensión de los congresistas, la fijación de esta suma por parte del gobierno no podría superar el 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el congresista (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 989 de 1999).

Los argumentos fueron básicamente que el trato especial en esta materia a los congresistas está dado por la misma Constitución Política al disponer que

La asignación de los miembros del Congreso 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 (Constitución Política de Colombia, art. 187).

Este beneficio está dado por el carácter representativo que tienen los congresistas y que en general es aplicable a todos los demás servidores públicos. Recuerda el alto tribunal que mientras las disposiciones no sean desproporcionadas e irracionales, en materia de prestaciones y salarios se pueden prever regímenes pensionales especiales. Finalmente hace énfasis en las funciones de los servidores públicos como base de los reconocimientos que por ley se les concede en materia pensional y dice que, si en cuanto a los senadores y representantes se estimó proporcionado un reconocimiento del 75% del total de las asignaciones mensuales, no resultaba contrario reconocer el 100% *“a quien ha prestado un servicio más arduo y cargado con una responsabilidad mayor”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999)

El artículo 187 de la Constitución Política de Colombia habla de la remuneración a los miembros del Congreso en ejercicio, pero la corte va más allá de esa remuneración especial e impregna del mismo significado las mesadas pensionales, convirtiendo gastos de representación en sumas salariales e incrementando las mesadas muy por encima del mínimo establecido como tasa de reemplazo para la ciudadanía en general. Nuevamente, y como ya se explicó, si *“a trabajo igual salario igual”*, en principio, los congresistas están recibiendo un salario ajustado a las funciones que realizan, mientras las realizan, pero mantener una erogación aún después de concluido el período y cuando ya no se ejerce la misma labor y por ende ya no se presentan los gastos en los que tal labor hacía incurrir, es desproporcionado por ser innecesario. Si el mismo argumento sirvió a la Corte Constitucional para reconocer al expresidente el 100% de lo que recibía como salario teniendo en cuenta que este es igual al de los congresistas, la caída de aquel argumento debe llamar a la misma suerte este beneficio.

La segunda razón también tiene origen en la innecesaridad de la medida. Si como ya se ha dicho, para agradecer o reconocer una labor no es procedente irrumpir en los terrenos de la igualdad —puesto que esta está destinada a la realización de los derechos fundamentales y con ello a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales— para dar cabida a beneficios innecesarios, la medida carece de idoneidad porque no busca satisfacer una necesidad sino

mejorar una condición que no requiere ser mejorada, como la que es reconocer como pensión al expresidente de la república el 100% de su salario, lo que incluye gastos de representación, aun cuando después de haber sido presidente no seguirá incurriendo en los mismos gastos que tenía como jefe de Estado. Menos aún reconocer dicho beneficio inmediatamente se termina el período constitucional para el cual fue elegido. Si se acude al criterio de la Corte en el que manifiesta que no se puede prever que las condiciones económicas del expresidente sean adecuadas, la pensión especial no debería reconocerse inmediatamente concluye su tiempo, sino cuando efectivamente sus condiciones de existencia se vean afectadas y sea necesario llamar el principio de solidaridad constitucional para socorrer tal situación.

El principio de igualdad constitucional no se afecta porque al expresidente no se le reconozca una pensión especial al término de su período, se vulnera cuando sobre una necesidad inexistente se pretende invocar un derecho o principio porque no se puede asegurar que las condiciones sean las mismas. De ser ese el criterio, en condiciones de igualdad, podría pensarse entonces en la presunción de reconocimiento pensional para todos los servidores públicos y trabajadores hasta tanto no se garantice con las cifras de los fondos, según los aportes de cada uno, que no decaigan en las condiciones del medio ambiente y no necesitan ser socorridos por la sociedad. Por esta razón, la norma es irracional; no hay sinergia lógica entre lo que dispone la Constitución del Estado Social de Derecho y lo que pretende la ley.

4. Principio de equidad tributaria y principio de solidaridad en el régimen de pensión de los expresidentes de la república

La Corte Constitucional consideró que los expresidentes son vulnerables y por ello es necesario que el Estado actúe a través del principio de solidaridad. También consideró que la equidad tributaria no se encuentra vulnerada por reconocer una pensión vitalicia sin el lleno de los requisitos de cotización en tiempo y edad que de manera general contempla el sistema pensional colombiano. Estas consideraciones motivan una reflexión sobre ambos principios que en el presente capítulo se guiarán a través de la siguiente pregunta:

¿Cómo puede la excepción de requisitos de acceso a la pensión materializar los principios constitucionales de solidaridad y equidad tributaria?

4.1 Principio de equidad tributaria

Aristóteles (2017), en *La Política*, dice:

Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres [y las mujeres], cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno (Aristóteles, pág. 1).

Al margen de la discusión sobre lo que es o no es bueno, habría que agregar que en el fondo el bienestar individual se persigue incluso en medio de las situaciones más difíciles, incluyendo los beneficios concedidos a unos pocos en virtud de lo que puedan realizar en contraprestación a los demás. Así, por ejemplo, el feudalismo tenía como propósito la protección del señor a quienes hacían parte de su feudo y estos trabajarían sus tierras y alimentarían a sus animales; en la monarquía la justificación podía ser de índole religiosa, de fuerza, también de protección y ahora como garantía de unidad. Es decir, todos aquellos beneficios que en algún momento se han reconocido a quienes ocupan un cargo o simbolizan un concepto se han concedido dentro de la sociedad con alguna justificación más o menos razonable dependiendo del momento en el que se haga la lectura de la situación.

Es la necesidad de justificar lo único que no ha desaparecido, necesidad de que lo pretendido tenga una relación estrecha con la situación generada para ello; que sea deducible lógicamente

lo uno de lo otro (racionalidad) (Corte Constitucional de Colombia, T 323 de 2015). Pero aquí no se agota el requerimiento de sustentabilidad de los tratos particulares, deben ser además razonables; que en la práctica no se sacrifiquen unos derechos importantes por otros que o bien se pueden proteger por medios diferentes o no son necesariamente relevantes para obtener los fines propuestos (razonabilidad) (Corte Constitucional de Colombia, sentencia T 323, 2015). En todo caso, los beneficiados de estas situaciones deben hacer un aporte directamente proporcional al sacrificio que la asociación hace para tratarlos de manera diferente; y debe ser igual o de superior valor a la posición en la que se encuentran o se encontrarán. En otras palabras, deben contribuir en la misma medida en la que esperan disfrutar su derecho. De este modo es que se puede hablar de proporcionalidad entre la medida y el fin perseguido.

En lo que tiene ver de forma particular con los aportes o contribuciones que los asociados hacen dentro del Estado para que este a su vez pueda garantizar sus derechos hay que aclarar que las aspiraciones no necesariamente están en comunión con las posibilidades. La circulación de los recursos o, más bien, la poca oportunidad de explotarlos de la misma manera y en la misma medida hace que unos tengan mayor capacidad contributiva que otros, lo que conlleva un mayor grado de compromiso con el Estado para quienes de manera particular aprovechan el territorio y su dinámica y generan más ingresos. El que recibe más aporta más y quien recibe menos aporta menos; principio de proporcionalidad en las capacidades y de progresividad en el aumento vertical de los ingresos. Solo en la proporcionalidad se entiende el beneficio posterior. Proporcionalidad en cuanto hay una base porcentual de contribución y progresividad en el aumento de esa base porcentual en la medida en la que el ingreso sea más alto. Esta situación no es otra cosa que la equidad tributaria.

Este último concepto ha sido explicado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional así:

“...un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes **para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión**” (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 056 de 2019) (énfasis fuera del original).

En lo que tiene que ver con el Sistema General de Pensiones la Ley 100 de 1993 en su artículo 20, modificado por la Ley 797 de 2003, fija en 16% sobre el salario mensual el monto de cotización al sistema. Esta norma le es aplicable al presidente de la república, pues la corte dice en su sentencia que todas las normas de la seguridad social, exceptuando las que tienen que ver con los requisitos de tiempo y edad, le son aplicables al primer mandatario. Sin embargo, no es ninguna de las administradoras del sistema configurado con la Ley 100 la que reconoce el pago de esta pensión. Según el artículo 12 de la Ley 48 de 1962 la liquidación y pago está a cargo del tesoro nacional. Lo que junto a lo dispuesto por el el Decreto 1263 de 1998 en su artículo 1° se entiende que los dineros van del ministerio de hacienda al FOPEP y ahí se complementan con los aportes realizados a otras administradoras para liquidar la pensión especial y comenzar a hacer los pagos.

La corte parte de la situación jurídica anterior para descartar el cargo por inequidad tributaria. Encuentra que no es ninguna de las entidades que administran el SSSP la encargada de pagar la pensión especial de la que se viene hablando. Dice el alto tribunal que al estar a cargo del tesoro nacional no se configura el *“desequilibrio financiero que se produce por el hecho de que alguien que no ha cotizado al Sistema según las normas generales, resulte pensionado por el solo ejercicio del cargo”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1989). Hay que hacer una claridad al respecto: el cargo por inequidad tributaria, según lo dice la corte invocando los argumentos del demandante, es porque se entiende que el pago está a cargo de una administradora del SSSP, pero la corte encuentra que el pago es responsabilidad del tesoro nacional, y esto es lo que lleva a desestimar el cargo. Sin embargo, no tiene en cuenta la corte que según el Decreto 1263 ya citado el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional es la entidad encargada de liquidar y pagar la mencionada pensión, y que esta entidad fue creada por la Ley 100 de 1993 en su artículo 130, es decir, sí es una entidad administradora del SSSP la encargada de dicho pago, pero los dineros provienen del tesoro nacional: todo aquello que debía cotizar el presidente para conseguir una mesada pensional del 100% de todo aquello que se considere salario para los congresistas corre por cuenta de dineros públicos.

Lo mencionado anteriormente bien puede encuadrar una de las dos dimensiones de la equidad tributaria; los beneficios exagerados. *“Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 056 de 2019) (énfasis fuera del original). Ya se ha dicho en varias oportunidades a lo largo de este escrito,

especialmente en el acápite que tiene que ver con el test integrado de igualdad, que la medida de una pensión especial no satisface el principio de igualdad y que en la práctica es más un agradecimiento que la satisfacción de un derecho. Y al ser un agradecimiento por un servicio particular prestado no está en sintonía con el Estado Social de Derecho, el cual propende por la satisfacción de los derechos fundamentales en primer lugar, luego, si es del caso, vendrán los agradecimientos, pero con dineros públicos que se requieren para atender otras necesidades no resulta razonable ni racional atender un agradecimiento.

Podría decirse que la mayoría de los presidentes terminan sus periodos y están cerca o ya se encuentran en la edad estimada por la legislación para acceder al derecho a su pensión, es decir, cuando ya han realizado aportes durante toda su vida a una de las entidades del sistema de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, a él no se le aplica la tasa de reemplazo y su pensión será del 100% de lo que por todo concepto se entiende como salario para un congresista; incluso sin necesitarlo. No es razonable el reconocimiento de la pensión especial cuando lo que en principio deberían ser aportes de quien fue Presidente de la República se vuelven un gasto para todos los colombianos a través de dineros públicos. Ello, dentro del Estado Social de Derecho, es destinar unos dineros que bien podrían suplir otras necesidades fundamentales de muchas personas y los vuelve un beneficio de agradecimiento. Se sacrifican unos derechos por algo que no es un derecho. -----

Con el paso del tiempo las normas que se vienen estudiando y que fueron demandadas en el año 1999 no han recibido modificaciones directamente y tampoco han sido objeto de nuevos reclamos de índole constitucional. Sin embargo, luego del año 2005 se dieron unos cambios en la carta política que hoy reclaman del régimen de pensión de los expresidentes un cambio frente a lo allí dispuesto. Dice el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005:

ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

(...)

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que

señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia (subrayado fuera del original).

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

(...)

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, 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 párrafos del presente artículo.

(...)

A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública (Constitución Política de Colombia, artículo 48).

Partiendo del principio de supremacía constitucional consagrado de manera expresa en el artículo 4° de la Constitución Política, la excepción de los requisitos de tiempo y edad para reconocer la pensión a los expresidentes no tiene fundamento alguno. Así lo señala expresamente el inciso 9° del artículo 48 superior. Si bien en dos ocasiones es señalado dentro de este mismo artículo que seguirá vigente el régimen de pensión de los expresidentes, no menos cierto es que después de la exigencia constitucional de cumplir con todos los requisitos este régimen no puede seguir manteniendo una excepción que abiertamente desconoce la carta superior, pues dentro de la disposición mencionada no se exceptúa a dichas normas para otra cosa diferente.

Ahí no termina el marco constitucional para la regulación de este régimen. El inciso 12° del mismo artículo exige que la pensión se liquide teniendo en cuenta los factores sobre los que cada persona hubiese efectuado las cotizaciones. Esta disposición a la luz y en integración con la anteriormente mencionada refuerzan la exigencia de que el tiempo y la edad sean requisitos indispensables para que cualquier gasto que pretenda hacerse con el fin de cubrir una pensión debe tener como premisa la contribución en el tiempo en términos equitativos, lo que garantiza la sostenibilidad financiera del fondo con el que se pretende cubrir dicho pago, lo que no pasa actualmente como ya sea venido explicando en este capítulo.

El principio de equidad tributaria se ve vulnerado por la excepción de los requisitos de tiempo y edad para reconocer la pensión especial a los expresidentes, puesto que configura un beneficio exagerado. Tienen la capacidad económica para contribuir al fondo que les reconoce la pensión, pueden hacerlo durante el tiempo necesario para obtener el derecho y la Constitución no prevé dicha excepción, lo que mantiene la armonía entre el principio de igualdad, proporcionalidad, progresividad y el de solidaridad que se tratará a continuación.

4.2. Principio de solidaridad

La Ley 100 de 1993 en el artículo 2° desarrolla el artículo 48 constitucional, y parte de esta misma afirmación el tribunal constitucional para decidir sobre el cargo contra el principio de solidaridad que el demandante en 1999 presentó contra las leyes que regulan el régimen de pensión de los expresidentes de la república. Se citan el artículo en mención:

ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:

(...)

c. SOLIDARIDAD. Es 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** (Congreso de la República de Colombia, Ley 100 de 1993, artículo 2°) .

(...)

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables (Congreso de la República, Ley 100 de 1993, artículo 2) (énfasis fuera del original).

El principio de solidaridad se activa cuando un individuo o un grupo de personas se encuentran en condiciones de menor fortaleza frente a los efectos de una situación o amenaza. Estas condiciones de menor fortaleza o debilidad no son superables a partir de las características propias del sujeto pasivo. Por ello es necesario invocar el músculo social para que se disminuya la sensibilidad de los afectados y se consiga una condición de equilibrio entre los efectos de la

amenaza y la capacidad de respuesta de los receptores. Esto a través de medidas particulares que se consideren pertinentes.

El concepto central aquí para invocar el cumplimiento del principio de solidaridad constitucional es la *vulnerabilidad*. La Corte Constitucional en la sentencia objeto de este estudio dice que los expresidentes están en condición de vulnerabilidad porque después del ejercicio presidencial quedan gravados 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 (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C 989 de 1999).

Además, dice el alto tribunal que, aunque todos cuentan con un patrimonio que permite sobrellevar esta situación, la generalidad de la ley no puede partir del supuesto no comprobado ni comprobable de que el futuro de estas personas será tranquilo económicamente hablando. Todo esto, según el juez constitucional, es un examen profundo de la situación que revela lo que a simple vista parece contrario al principio de solidaridad constitucional.

Previamente se ha dicho que una excepción como la concedida a los expresidentes no es viable sobre la base de la inseguridad económica a futuro, pues esta inseguridad es una amenaza a la que todos los ciudadanos estamos expuestos y no por eso todos tenemos una excepción que garantice la estabilidad económica en el presente. Para ir más allá de este planteamiento, se acudirá a lo que Estupiñán-Silva (2014) denominó como el test de vulnerabilidad en construcción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Dice la autora que aunque el tribunal interamericano no se ha referido a este concepto de manera expresa, en la lectura de sus sentencias sí puede identificarse una estructura que devela los elementos que reúne en su trabajo bajo este concepto. Parafraseando a Estupiñán-Silva (2014), tales elementos son:

1. **Causas subyacentes:** son situaciones de jure o de facto; desigualdades ante la ley o desigualdades materiales.
2. **Exposición a presiones variables:** La vulnerabilidad se va haciendo evidente de manera progresiva hacia los grados de exposición que manifiestan la incapacidad del sujeto pasivo para responder a la amenaza. Puede darse por omisión o por acción; ausencia de medidas de protección en el primer caso, y circunstancias sociales, políticas

y económicas que en cabeza del Estado no son bien empleadas o no tienen atención alguna.

- 3. Sensibilidad frente a la amenaza:** es el grado de afectación que pueda recibir el sujeto pasivo y está dado por la capacidad de respuesta a la situación. El grado de sensibilidad puede darse como producto de las condiciones físicas o de diferentes situaciones sociales. Las primeras dadas por las características biológicas y las segundas por el contexto social, económico y político.

Según lo expuesto por la corte, la vulnerabilidad de los expresidentes está dada porque a futuro pueden no tener con qué suplir sus necesidades de decoro personal, propias de alguien que ejerció la primera magistratura. Esta afirmación deja claro que la pensión especial no se concede como respuesta a una necesidad actual sino como forma de prevenir que la necesidad no se presente. El paso siguiente es preguntarse por las capacidades del sujeto en cuestión para prevenir o soportar el advenimiento de la reducción en su patrimonio o economía. Y la respuesta es que los presidentes en ejercicio reciben cerca de 41 salarios mínimos legales mensuales vigentes durante los 4 años de ejercicio, adicional, además de no quedar inhabilitados para seguir laborando. Contrario a lo que considera el tribunal constitucional colombiano, el haber sido presidente de Colombia faculta a quien lo haya sido a poder ejercer cualquier otro cargo dentro del Estado o fuera de él. Así, por ejemplo, lo hizo Andrés Pastrana al terminar su período; fue embajador en Estados Unidos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez; este último al terminar su mandato también fue Senador de la República 2014-2018 y ganó las elecciones como el candidato más votado con más de ochocientos mil votos para el período 2018-2022, pero renunció en agosto de 2020 como consecuencia de la privación de la libertad en auto proferido por la sala de instrucción penal de la Corte Suprema de Justicia. Ernesto Samper fue secretario de Unasur y César Gaviria Correa fue Secretario de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1994-2004), además de director del Partido Liberal a su regreso en 2005 a la política activa.

Luego de la exposición general de circunstancias evidentes y sí comprobables de algunas situaciones de los expresidentes recientes de Colombia, se puede concluir que:

1. Las **causas subyacentes** que pueden generar vulnerabilidad, como pretende hacer ver la Corte, no se presentan en los casos en los que los presidentes pasan a ser expresidentes. No necesitan de la ayuda del Estado para mantener sus condiciones de decoro personal y por las capacidades y cualidades que debieron ejercitar en su cargo

están facultados para desarrollar actividades administrativas y de responsabilidad política diferentes a la alta magistratura como bien lo señalan los ejemplos citados. No hay impedimentos legales o materiales más allá que la voluntad de aspirar o no a un cargo cualquiera en el sector público o en el sector privado y los requisitos que este exija.

2. Las **circunstancias de exposición** a “las consideraciones del medio ambiente”, como lo menciona la exposición de motivos de la Ley 48 de 1962, citada por la corte en su sentencia, se presentan en menor grado, casi nulo, en las características de un expresidente. Como ya se ha mencionado, el ejercicio del rol administrativo más importante de la nación lo faculta y forma para muchos otros cargos a nivel nacional o internacional. Los expresidentes son personas con formación política en el ejercicio, conocimiento del Estado, condiciones económicas aceptables y capacidades intelectuales que permiten mitigar los efectos del advenimiento de una situación que pueda afectar a todos los habitantes de un territorio. Si de efectos progresivos hay que hablar, a ellos la verticalidad de estos los puede alcanzar en menor medida que a un trabajador o empleado público cualquiera.
3. Este punto está ligado al anterior, pues **la sensibilidad** está determinada por la capacidad de respuesta; física y social. La primera por las características propias de la persona y la segunda por el contexto social, económico y político en el que se desenvuelve. Si es necesario, el Estado debe acudir en la ayuda de quien en algún momento le prestó un servicio particular, pero solo en ese evento; la sensibilidad no está dada por causas futuras impredecibles, sino por motivos presentes mitigables que invocan el tejido institucional de la sociedad después de haber consultado por las características de respuesta del afectado. La solidaridad extraordinaria del Estado, solo debe darse bajo condiciones de evidente necesidad.

Si bien la Corte Constitucional no tenía expresamente estos elementos conceptuales a la mano para determinar o no el grado de vulnerabilidad de los expresidentes en el año 1999, se puede decir que de las afirmaciones que hace en su sentencia sí dedujo que la inseguridad económica, la necesidad de realización de un proyecto de vida, las condiciones materiales de existencia y las capacidades de las personas son elementos que pueden llevar a definir un estado de vulnerabilidad. Pero dicho examen no se hizo a fondo y se omitió la particular condición de la temporalidad de la situación.

En sentencias recientes, se ha tratado el tema de la vulnerabilidad, y su definición contiene los elementos que ya se han expuesto en este trabajo y que fueron traídos de Estupiñan-Silva (2014) que a su vez los extrae y deduce de la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte IDH. En estos términos se ha referido la corte frente a la vulnerabilidad:

Esta circunstancia, para algunos autores, tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar. Bajo esta línea argumental, se resalta que el estado de vulnerabilidad va más allá de la situación de debilidad manifiesta y se centra en las causas externas que le impiden a un individuo desarrollar con libertad y autonomía su proyecto de vida. La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...” Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos. De acuerdo con lo anterior, una de las situaciones que pueden ubicar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, sentencia T 244 de 2012).

La lectura detenida del fragmento citado, da cuenta de las **causas subyacentes** (desigualdades ante la ley y las desigualdades materiales expresadas en las barreras sociales), las **circunstancias de exposición** se encuentran en la superación de las debilidades del individuo para llegar hasta las causas externas que impiden el desarrollo de su proyecto de vida. Y **las características o sensibilidad** se presentan en la medida en la que el sujeto se encuentra en condiciones de inferioridad frente a la amenaza o riesgo latente que lo encuentran o lo vuelven más frágil. Finalmente, se hace un especial énfasis al final sobre las particularidades personales de quien se encuentra en estado de vulnerabilidad: no poder procurarse su propia subsistencia; que es de lo que al final se trata el beneficio de la pensión especial, sin embargo, como ya se ha dicho, esa no es la situación de un expresidente.

Finalmente, el concepto “Test de vulnerabilidad” ha sido empleado por la Corte Constitucional para un caso concreto: los requisitos de admisibilidad de la acción de tutela como mecanismo subsidiario en la defensa de los derechos fundamentales. La mencionada explicación se encuentra en la sentencia T 029 de 2018. Allí se plantea el concepto de “resiliencia” como filtro de procedencia de la acción de constitucionalidad a falta de mecanismos judiciales ordinarios o ante la ineficacia de estos en caso de contar con términos procesales para presentarlos. Esto quiere decir que para determinar si la tutela es el recurso último para la defensa de un derecho, se evaluará si el accionante está en condiciones de resistir el hecho que vulnera su derecho, si no lo está, debe aceptarse la tutela de manera definitiva, pero si sus características físicas y su contexto social le permiten ser “resiliente” mientras se soluciona su situación jurídica, entonces debe ser rechazada la acción de tutela. Entonces, encontrarse en condición de riesgo y se capaz o no de soportarlo hace parte del “Test de vulnerabilidad” aplicado por la corte; criterio que para los fines de esta línea de argumentación deben ser aplicados a la excepción de la pensión especial: solo si el expresidente está en una situación real de riesgo y no es capaz de superarla por sus propios medios, entonces es el Estado el llamado a la aplicación directa del principio de solidaridad constitucional, no antes.

Esta responsabilidad de intervención extraordinaria del Estado frente al caso particular, también está ya mencionado en la sentencia T 029 de 2018 de la siguiente manera:

La acreditación de esta condición (estado de vulnerabilidad) hace efectivo el mandato que tiene el Estado de ofrecer auxilio a la persona *cuando no puede ayudarse a sí misma o contar con la ayuda de su entorno*. Lo anterior se desprende del deber moral y jurídico que tienen todas las personas de satisfacer sus propias necesidades y las de aquellos con quienes tienen un nexo de solidaridad. *Solo ante su incapacidad es exigible al Estado, su apoyo*. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 029 de 2018)

Varias razones se han expuesto para concluir que lo argumentado por la Corte Constitucional en el año 1999 no soporta la pensión especial de los expresidentes. Razones que debieron haberse tenido en cuenta incluso en aquel tiempo. Otras, como el concepto de vulnerabilidad aquí expuesto y desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias posteriores a 1999 y por la Corte IDH en su jurisprudencia y en las opiniones consultivas, además de las normas que vieron la luz muchos años después.

El Acto legislativo 01 de 2005 sana lo planteado por el tribunal constitucional llamando régimen al conjunto de normas que regulan la pensión especial de los expresidentes, mantiene

su calidad de exceptuado, pero no lo exime de cumplir con los requisitos de contribución, tiempo y edad.

Conclusiones

La Ley 48 de 1962, Ley 83 de 1968 y 53 de 1978 regulan el régimen de pensión de los expresidentes de la república exceptuándolos del cumplimiento de los requisitos de tiempo y edad. La pensión especial que fue pensada inicialmente para aquellos que no cumplieran dichos requisitos al término de su período constitucional es reconocida no solo de manera inmediata sino con cuantía superior a la inicialmente establecida. Esto último la convierte en vitalicia sin necesidad de cumplir con los 20 años de servicio al Estado ni con los 50 años de edad.

La dignidad del cargo, según lo expresado por la Corte Constitucional, se conforma de la naturaleza electoral en circunscripción nacional y la confianza concedida directamente a esta persona, además de las funciones que ejerce el presidente. Sin embargo, la posibilidad de llegar al cargo como vicepresidente y de la indeterminación del tiempo en ejercicio que permita deducir un verdadero cumplimiento de sus funciones desnaturalizan el concepto y lo relativizan.

La dignidad del cargo no es asimilable a la dignidad humana ni a la dignidad como reconocimiento. La primera, como se enunció en el punto anterior, es de exigencia relativa y poco precisa, la segunda considera a la persona como un fin en sí misma y la dignidad del cargo no es un fin en sí misma. La última puede ser una mención de honor que no tiene el peso para invocar un derecho excepcional como lo es la pensión vitalicia.

El tribunal constitucional considera que el ejercicio presidencial es la cúspide y fin de la carrera política de quien ejerce como primer mandatario y por ello queda en situación de no poder ejercer cualquier otro cargo y que dada la dignidad ejercida queda gravado con especiales obligaciones de decoro en su vida personal, lo que lo convierte en una persona vulnerable. Los ex presidentes no solo están capacitados para ejercer otros cargos, sino que los casos recientes han probado que lo siguen haciendo. La vulnerabilidad no está dada por el exceso de características y el riesgo de disminución del patrimonio en el futuro, sino por la ausencia de capacidades de respuesta frente a los riesgos y por la presencia evidente de estos manifestando una amenaza.

La pensión especial de los expresidentes vulnera el principio de igualdad constitucional porque no parte de una necesidad actual y evidente, ni de una diferencia negativa del sujeto pasivo de la medida, sino que mejora una situación que no requiere ser mejorada. El hecho diferenciador —alta responsabilidad y la naturaleza electoral— se predicen del ejercicio mismo, por ello la remuneración es más alta, pero no se extienden a la cesación del rol porque configuran un beneficio que no cubre necesidades sino que manifiesta un agradecimiento, lo que resulta inadmisibles dentro del Estado Social de Derecho que propende por la satisfacción de los derechos fundamentales en primera medida y por los beneficios como agradecimientos en última, de lo contrario, no tendría sentido el principio de sostenibilidad fiscal.

El principio de equidad tributaria se encuentra vulnerado por el beneficio de pensión especial porque no consulta la capacidad económica de quien pretende el reconocimiento, y le concede un beneficio exagerado sin requerir de él los aportes necesarios para obtener el derecho. Situación contraria a los demás trabajadores y ciudadanos que al final terminan por hacer aportes al en calidad de impuestos para que de los dineros públicos se paguen las mesadas pensionales vitalicias de los expresidentes.

El principio de solidaridad se encuentra vulnerado por la pensión especial porque este solo debe ser invocado de manera extraordinaria cuando el ciudadano se encuentra en evidente incapacidad de suplir sus propias necesidades. El apoyo debe hacerse desde el más fuerte hacia el más débil. Encausar recursos públicos a un beneficio que no cubre necesidades inmediatas y de difícil satisfacción por otros medios contradice el artículo 2° de la Ley 100 de 1993 que dice que “*Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables*”. Al no estar el expresidente en condición de vulnerabilidad no es procedente el reconocimiento de dicha pensión.

Referencias

- Aristóteles (2017). *Política*. Comcosur
- Díaz, A. (2009). *La argumentación escrita*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Díaz, L. & De Martino, J. (2019). *Análisis jurídico de los topes pensionales en Colombia. Estudio normativo y jurisprudencial de la institución de los topes pensionales en el sistema general de seguridad social en pensiones de Colombia - antecedentes normativo y marco regulatorio vigente*. Bogotá, Colombia. Tomado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/42536>
- Estupiñan-Silva, R. (2014). *La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología*. Colección “Cahiers Européens” 2014 de la Universidad Paris I Panthéon Sorbonne. <https://bit.ly/2Ep84bX>
- Maldonado, J & Astudillo, A. (2012). *Reformas legales relacionado a las pensiones vitalicias de ex presidentes y vicepresidentes constitucionales de la república del Ecuador*. Loja, Ecuador. Tomado de <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/handle/123456789/3346>
- Nacho (2 de abril de 2018). En Antioquia se inician los debates presidenciales. *El Mundo*. <https://www.elmundo.com/noticia/En-Antioquia-se-inician-los-debates-residenciales/369110>
- Naranjo Zuluaga, D. (2009). *Los regímenes pensionales especiales y exceptuados frente al acto legislativo 01 de 2005*. Medellín, Colombia. Tomado de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/89/TRABAJO%20DE%20GRADO%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [septiembre 22 de 2020].
- República de Colombia. Presidencia de la República (1995). Decreto 91. por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la pensión de los expresidentes de la República. Diario

oficial. Bogotá D. C. 1995. N° 41673: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1841226>

República de Colombia. Congreso de la República (1962). Ley 48. Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959, y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá. D. C. 1962. No 30943: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1602520>

República de Colombia. Congreso de la República (1968). Ley 83. por la cual se modifican las Leyes 20 de 1966 y 48 de 1962, y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá. D. C. 32682: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1627806#ver_1627810

República de Colombia. Congreso de la República (1978). Ley 53. 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. Diario oficial. Bogotá. D. C. 35166: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1607067>

República de Colombia. Corte Constitucional (diciembre 9 de 1999). C 989. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-989-99.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2013). Sentencia C 258. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Tomado de de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-258-13.htm>

República de Colombia. Congreso de la República (1993). Ley 100. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá. D. C. 41148: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

República de Colombia. Constitución Política. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta constitucional. Bogotá. D. C. 116. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

República de Colombia. Corte Constitucional (1992). Sentencia T 406. M. P. Ciro Angarita. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (1993). Sentencia C 530. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-530-93.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2016). Sentencia C 104. M. P. Luis Guillermo Guerrero. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-104-16.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2001). Sentencia T 881. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>

República de Colombia. Congreso de la República (1962). Ley 48. Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959, y se dictan otras disposiciones. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1602520>

República de Colombia. Congreso de la República (1968). Ley 83: por la cual se modifican las Leyes 20 de 1966 y 48 de 1962, y se dictan otras disposiciones. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1627806>

República de Colombia. Congreso de la República (1978). Ley 53: 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. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1607067>

República de Colombia. Presidencia de la República. (1995). Decreto 91: por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la pensión de los expresidentes de la República. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1841226>

República de Colombia. Presidencia de la República (1998). Decreto 1268: por el cual se modifica el Decreto número 91 de 1995. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1254827>

República de Colombia. Consejo de Estado (2003). Sentencia 1341-98. C. P Tarcisio Cáseres Toro. Tomado de <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52552515>

República de Colombia. Presidencia de la República (1998), Decreto 80. Por el cual se regula la remuneración que corresponde devengar al Vicepresidente de la República cuando

ejerce la Presidencia de la República por licencia ordinaria autorizada al primer Mandatario. Tomado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1017783>

República de Colombia. Corte Contitucional (1999). Sentencia C 608. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1999/C-608-99.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. (2015). Sentencia T 323. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-323-15.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2015). Sentencia C 144. M. P. Martha Victoria SÁCHICA. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-144-15.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2016). Sentencia C 104. M. P. Luis Guillermo Guerrero. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-104-16.htm>

República de Colombia. Congreso de la República (2005). Ley 996. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo [152](#) literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo [02](#) de 2004, y se dictan otras disposiciones. Tomado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html

República de Colombia. Corte Constitucional (2019). Sentencia C 056. M. P. Gloria Stella Ortiz. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-056-19.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2014). Sentencia T 244. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-244-12.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional (2018). Sentencia T 029. M. P. Carlos Bernal Pulido. Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-029-18.htm>

Tamayo, J. (12 de mayo de 2017). “Por una definición exacta de la constitucionalización del Derecho”, opinión. *Ámbito Jurídico*.
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/constitucional-y-derechos-humanos/por-una-definicion-exacta-de-la>