

Sentencia C-1052/04

PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Objeto/PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-
No versa sobre normas inexistentes o deducidas por el demandante

El proceso de constitucionalidad que se inicia a partir de la acción pública de inconstitucionalidad está dirigido a determinar si una norma específica y concreta dictada por el Legislador vulnera la Constitución. El proceso no puede versar sobre normas inexistentes o deducidas por los demandantes, a partir de sus propias interpretaciones sobre una norma concreta. Ciertamente, toda norma puede ser vista en relación con un sinnúmero de casos hipotéticos, que pueden ser comparados – a través de la acusación sobre la vulneración del principio de igualdad – con un espectro amplio de situaciones que se pueden también ser conectadas con la norma. Pero en los procesos de constitucionalidad, el papel de la Corte Constitucional no es el de resolver todas las dudas que pueden surgir sobre la interpretación de una norma. En estos procesos se trata es de establecer si existe una contradicción real y concreta entre lo establecido por una norma legal materialmente existente y la Constitución.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Finalidad no es garantizar los intereses de grupos particulares

El fin de la acción de inconstitucionalidad no es el de garantizar los intereses de grupos particulares, sino el de “guardar la integridad y supremacía de la Constitución”. Precisamente por eso es que el artículo 40 de la Carta contempla que todos los ciudadanos tienen el derecho de instaurar “acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley”, como una forma de participar en el “ejercicio y control del poder político.” En la acción pública de inconstitucionalidad debe predominar el interés público de defensa del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no puede aceptarse que sea utilizada con el interés principal de obtener beneficios particulares. Lo que la acción persigue, entonces, es la defensa del orden jurídico establecido en la Constitución y para eso le confiere a todos los ciudadanos el poder de demandar ante la Corte Constitucional las leyes que consideran vulneratorias de la voluntad expresada por el Poder Constituyente al dictar la Constitución.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Norma inexistente o deducida por el demandante

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-No persigue inclusión de subgrupos aparentemente excluidos del universo de la norma

No es el objetivo de la acción de inconstitucionalidad el que a través de sucesivas demandas en las que se invoca la violación del principio de igualdad se agreguen paso a paso al universo de beneficiarios de una norma específica subgrupos que aparentemente son excluidos de un trato más favorable.

LIBERTAD DE CONFIGURACION NORMATIVA DEL LEGISLADOR-Facultad de establecer diferenciaciones

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Cargo consistente en la omisión de incluir a uno de los varios grupos eventualmente excluidos

Todo cargo que se base en este tipo de violación del principio de igualdad - omisión de incluir a uno de los varios grupos eventualmente excluidos - debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas. De ese material debe, entonces, deducirse que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Formulación de motivos sin acusar específicamente el texto de la disposición demandada

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Finalidad

Referencia: expediente D-5180

Demandante: José Gregorio Hernández Galindo

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2090 de 2003

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo demandó el artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

DECRETO LEY 2090 de 2003

(julio 26)

“por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003...

“(…)

“Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

“1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

“2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

“3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

“4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.

“5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

“6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

“7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.”

(Se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

Expone el demandante que, en el artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, el Presidente de la República estableció cuáles eran las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, las cuales, de acuerdo con los considerandos del decreto, son “aquéllas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente (sic) de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.”

Anota que en el numeral 6 del artículo 2 se califican como actividades de alto riesgo las actividades “en los Cuerpos de Bomberos” que estén relacionadas específicamente con operaciones de extinción de incendios. Afirma, entonces, que es inconstitucional la expresión “cuerpos de.” Fundamenta su aserto de la siguiente forma:

“Las palabras 'Cuerpos de' se estiman inconstitucionales porque discriminan a quienes también ejecutan las mismas actividades, esto es, los bomberos que cumplen esa misma labor de extinción de incendios, pero que no hacen parte de los llamados 'Cuerpos de Bomberos', pues cabe recordar que ya el legislador había previamente definido ese concepto en la Ley 322 del 4 de octubre de 1996, 'por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos en Colombia y se dictan otras disposiciones'. El artículo 7 de la referida Ley dispuso:

'Artículo 7. Las instituciones organizadas para la prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas se denominan Cuerpos de Bomberos.

'Son Cuerpos de Bomberos Oficiales los que crean los consejos distritales, municipales y quien haga sus veces en las entidades territoriales indígenas para el cumplimiento del servicio público a su cargo en su respectiva jurisdicción.

'Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios son asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidos como tales por la autoridad competente, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas.

'En cada distrito, municipio y territorio indígena no podrá haber más de un Cuerpo de Bomberos Oficial, a menos que lo autorice el Consejo o quien haga sus veces en este último, a partir de la vigencia de la presente ley.

'Parágrafo. Para la creación de los Cuerpos de Bomberos Oficiales y la contratación con los Cuerpo de Bomberos Voluntarios se requiere concepto técnico previo favorable de la Delegación Departamental o Distrital respectiva.'

“Como puede verse, dentro de las categorías taxativamente señaladas en la transcrita norma por el legislador no aparecen los bomberos que, desarrollando idénticas labores, tienen tal condición y han sido inscritos por otros mecanismos y en organismos diferentes, como la Aeronáutica Civil. Allí, los bomberos, a pesar de no haber sido creados por las entidades territoriales, ni ser voluntarios o de asociaciones cívicas, desarrollan la actividad de prevención y extinción de incendios en los aeropuertos, con al menos iguales riesgos a los que corren los integrantes de los llamados 'Cuerpos de Bomberos.' Esta expresión resulta claramente restrictiva en cuanto a la enunciación de quienes los componen o integran. Cuando la norma acusada restringe a su vez la protección del decreto 2090 de 2003 de modo exclusivo a los 'Cuerpos de Bomberos', discrimina a los que no integran tal clasificación legal.”

Considera, entonces, que “los bomberos vinculados a la Aeronáutica Civil, a pesar de ejercer la misma actividad de extinguir incendios, de manera injustificada e irrazonable han sido excluidos de la clasificación de alto riesgo que establece la norma legal demandada, y por ello no gozan del régimen especial reconocido a los bomberos que sí hacen parte de un 'Cuerpo de Bomberos', como si el elemento relevante para determinar esa calificación fuera la organización o el ente para el que se labora y no la actividad en sí.”

Afirma que la distinción hecha por el legislador extraordinario no tiene soporte jurídico, y que ella desconoce los valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución, tales como el trabajo, la justicia, la igualdad y la obligación de crear un orden económico y social justo. Igualmente, vulnera los principios contemplados en el art. 1 de la Carta, tales como la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, así como el principio de efectividad de los derechos (C.P., art. 2). También viola el principio de igualdad – artículo 13 -, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas – art. 25 -, la garantía de la seguridad social contenida en el artículo 53 de la Carta, y el principio de solidaridad, consagrado en los artículos 1 y 95 de la Constitución

Expone que si bien el legislador tiene un cierto margen de configuración al determinar las actividades de alto riesgo, ciertamente la diferencia acusada “no logra ninguna finalidad legítima, ni resulta útil o necesaria para alcanzar el fin perseguido por la ley, y tampoco es proporcional o razonable.” Además, estima que “si alguna duda surge en relación con el ámbito de cobertura del riesgo mismo y de la protección legal” que emana del decreto, ella debe resolverse a favor de los trabajadores.

Resalta que si bien el proceso de constitucionalidad supone un ejercicio abstracto de confrontación normativa, cuando se alega la violación del principio de igualdad el ejercicio varía, por cuanto se hace necesario descender a la realidad de los hechos. Es por eso que él hace en su demanda una alusión especial al caso de los bomberos de la Aeronáutica Civil.

Solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de las palabras “Cuerpos de”, o, en subsidio, que declare su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que ellas también cobijan a los bomberos que laboran en la Aeronáutica Civil.

IV. INTERVENCIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

1. Diana Arenas Pedraza intervino en el proceso, en su calidad de apoderada jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de defender la constitucionalidad de la expresión acusada.
2. Manifiesta que mediante la Ley 797 de 2002, el legislador le otorgó al Ejecutivo la facultad de definir las actividades de alto riesgo y de dictar las normas sobre condiciones, requisitos y beneficios para los trabajadores que realizan esas actividades, conforme a estudios y criterios actuariales. Menciona que en la sentencia C-189 de 1996 la Corte Constitucional reconoció que el legislador goza de un amplio espacio de configuración normativa para determinar qué actividades son de alto riesgo.
3. Expone que a las personas que desarrollan actividades de alto riesgo se les concede un sistema pensional más favorable, dado que esas labores aparejan una disminución de la expectativa de vida. El objetivo de esa medida “es proteger al trabajador que se ve expuesto a un 'riesgo', disminuyendo el tiempo de exposición a condiciones lesivas para la salud, mediante su retiro anticipado.”
4. Destaca que esta pensión especial de vejez se concede no solamente por la actividad profesional que desarrolla la persona, sino también por el ejercicio permanente de ella, condiciones las dos que disminuyen la expectativa de vida saludable de la persona, por su exposición a condiciones que lesionan la salud. Por consiguiente, considera que no es cierto el planteamiento del actor acerca de que el alto riesgo se refiere únicamente a la actividad y no a las condiciones en las que se desarrolla. Al respecto expone:
5. “(...) la actividad por sí misma no es la que expone a la disminución de la expectativa de vida, sino, en este caso particular, la determinan las condiciones a las que se ven expuestos permanentemente por su actividad. De hecho, estos bomberos no se ven expuestos permanentemente a actuar en operaciones de extinción de incendios, como lo exige la norma.
6. “Los bomberos de la Aeronáutica Civil no cumplen permanentemente con la actividad de extinción de incendios, pues su campo de acción se ve limitado a los incendios que se presentan en los aeropuertos (incendios forestales y derivados de incidentes aéreos) eventos que se presentan eventualmente y que no pueden ser comparados con la frecuencia de incendios que deben ser atendidos por los Cuerpos de Bomberos. Por esta razón, su expectativa de vida saludable no se ve disminuida por cuanto las funciones que desarrollan son más relacionadas con la seguridad aérea y no con la extinción de incendios, es decir, desarrollan más actividades de carácter preventivo que pueden ser consideradas de alto riesgo.”
7. Expresa que el actor confunde los conceptos de riesgo profesional y el de alto riesgo. El primero se refiere a la protección que se debe prestar al trabajador frente al riesgo de

accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Este peligro es cubierto mediante la cotización del empleador en el Sistema de Riesgos Profesionales, la cual difiere de acuerdo con los riesgos propios de cada actividad profesional. El segundo concepto, en cambio, “va ligado a que la actividad que ejerce el trabajador o las condiciones en las que desarrolla esa actividad hacen que se vea disminuida su expectativa de vida probable, razón por la cual se debe proteger a éste mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez a una menor edad, para que así la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo.” Por lo tanto, afirma que los bomberos de la Aeronáutica Civil están protegidos por el Sistema de Riesgos Profesionales, pero no se les garantiza una pensión especial de vejez, por cuanto no requieren del retiro anticipado.

8. Considera, entonces, que en el caso en estudio no se presenta una vulneración al principio de igualdad, por cuanto la situación fáctica es diferente y el trato distinto es justificado y razonable.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL

9. Edgar Enrique Bernal Pulido, quien intervino en el proceso en representación del Ministerio de Protección Social, solicitó que se declarara la constitucionalidad de la expresión demandada.
10. En primer lugar, manifiesta el interviniente que la demanda es inepta. En el juicio de constitucionalidad se observa si lo establecido en una norma determinada se ajusta a lo prescrito por la Constitución. Consiste, entonces, en un ejercicio comparativo que no puede ser realizado en esta ocasión, “pues lo aquí demandado no es el contenido de una norma de carácter legal, el Decreto Ley 2090 de 2003, sino aquello que en el sentir del actor debió incluirse y no se hizo.” Es decir, “se trata de una proposición jurídica inexistente, pues no hay texto legal cuyo contenido pueda ser comparado con la Norma Superior para establecer el juicio de constitucionalidad.” Por consiguiente, solicita que la Corte se abstenga de conocer sobre la demanda.
11. De otra parte, expone que en desarrollo del artículo 48 de la Constitución, el legislador creó tres subsistemas de seguridad social, a saber: el de salud, el de riesgos profesionales y el de pensiones, siendo de importancia para este proceso los dos últimos. Afirma, entonces, que el subsistema de riesgos profesionales es la sumatoria de los subsistemas de salud y de pensiones, cuando el origen de la contingencia es profesional, y que cuando el origen del riesgo no es profesional son los subsistemas de salud y de pensiones los llamados a brindar la protección requerida por el afiliado. Por lo anterior, expresa que “los riesgos que se cubren en el Sistema General de Riesgos Profesionales, en materia de pensiones, que es la trascendente para este análisis, son las de invalidez o muerte de origen profesional. Por el contrario, las pensiones reconocidas por el Sistema General de Pensiones son las de invalidez o muerte de origen común y la pensión de vejez, derivada esta última de la acumulación de un ahorro que revierte en el afiliado o su grupo familiar cuando cumple unos requisitos de edad y tiempo para ello.”
12. Así, concluye que con el beneficio pensional “se trata de permitir que el afiliado logre disfrutar, por un plazo razonable, de los ahorros que acumuló durante su vida, ello sobre la base de la expectativa de vida, es decir en el comportamiento que arrojan las tablas de mortalidad.” Anota a continuación que, sin embargo, es conocido que la expectativa de vida de algunos grupos de trabajadores no responde a las tablas de mortalidad generales, puesto que tienen un promedio de vida inferior al ordinario. Precisamente, es por eso que se creó el régimen de pensiones especiales de vejez de alto riesgo, “en consideración a las circunstancias malsanas que rodean la vida de unas personas, [dado que] se conoce que

su expectativa de vida saludable no es equiparable a la de la generalidad de los afiliados al Sistema.” Así, concluye:

13. “Por lo anterior, es claro que estas pensiones especiales de vejez no derivan exclusivamente de la actividad profesional del individuo, sino del impacto que la exposición permanente a esta labor genera en su expectativa de vida, lo cual, dicho de otro modo, significa que estas pensiones no reflejan simplemente un riesgo profesional, sino que reconocen que las personas expuestas permanentemente a condiciones dañinas per se, también deben tener oportunidad de disfrutar de su pensión.
14. “En este orden de ideas, es razonable que se permita a estas personas adelantar su acceso a la pensión de vejez, respetando, claro está, los principios técnicos y financieros del sistema; por ello su cotización es más alta.
15. “Así las cosas, se observa que el legislador estando facultado para ello, creó un beneficio especial dentro del Sistema General de Pensiones, como reconocimiento a una situación de hecho, indeseable pero ineludible, constituida por la necesidad social de que se adelanten labores [que son] dañinas en el largo plazo para la vida de las personas.”
16. Con respecto a los cargos formulados por el actor expone que en ellos “se confunde el riesgo profesional con la disminución de la expectativa de vida que es el verdadero riesgo amparado por las pensiones especiales de vejez aquí comentadas.” Afirma que el demandante desconoce que la labor que desarrollan los bomberos de la Aeronáutica Civil, Servicio de Extinción de Incendios, “están muy lejos de equipararse a aquellas que cumplen los servicios de bomberos.” Al respecto agrega:
17. “En efecto, las labores de este servicio están mucho más relacionadas con la prevención de eventos que con el enfrentamiento de sus efectos, lo cual obviamente es la mayor necesidad en materia de transporte aéreo, pues cualquier accidente o evento que se presenta en un terminal de esta naturaleza tiene la virtualidad de constituirse en catastrófico, por lo cual los especialistas a los que nos referimos se dedican con mucho más énfasis a evitar que esto llegue a ocurrir y, debido a la efectividad de dicha labor, no se ven expuestos a los nocivos efectos que, en el largo plazo, genera la exposición al calor y al humo, lo cual precisamente es el propósito de las pensiones especiales de vejez de alto riesgo.
18. “Así las cosas, de acuerdo con la información que suministró el servicio de Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil, dicho grupo no se ve enfrentado a la situación descrita, en cuanto a la exposición permanente al calor y al humo, dado que sus labores, primero son ejecutadas exclusivamente dentro de los predios de los aeropuertos, lo cual limita ampliamente los eventos a los cuales deben enfrentarse, y segundo, no existe un número significativo de incendios en tales predios, a punto tal que se presentan, en promedio por año por terminal aéreo, apenas 2 relacionados con incidentes aéreos y 4 con incidentes denominados forestales.
19. “Los denominados incidentes aéreos se refieren a eventos en los cuales se ha visto involucrada una aeronave en el aeropuerto o en sus inmediaciones y los denominados forestales guardan relación con incendios presentados en las zonas verdes que usualmente rodean los aeropuertos.
20. “En este orden de ideas, cabe preguntarse si la situación descrita puede equipararse a aquella que enfrentan quienes se dedican permanentemente a la extinción de incendios, ya no en un lugar determinado, sino en toda la ciudad o municipio, exponiéndose a los efectos nocivos ya mencionados todos los días y varias veces al día, mientras que los bomberos de la Aeronáutica Civil cumplen una labor de la mayor trascendencia para el país, en virtud de la importancia que reviste la seguridad aérea, al tiempo que su principal

función está relacionada con la prevención, sin que ello implique que se vean expuestos a la pérdida de su expectativa de vida, pues no enfrentan los efectos que en el largo plazo implica su exposición permanente al calor y al humo.

21. “Con base en lo anterior, pude afirmarse que si bien los bomberos de la Aeronáutica Civil deben y son considerados como de alto riesgo desde el punto de vista del Sistema General de Riesgos Profesionales, no lo son desde el punto de vista del Sistema General de Pensiones, pues su actividad, si bien es peligrosa, no implica necesariamente la pérdida de la expectativa de vida, que es el único riesgo cubierto por el régimen especial de vejez de alto riesgo.”
22. Plantea también el interviniente en representación del Ministerio de Protección Social que las empresas tienen el deber legal de diseñar un plan de emergencia para prevenir y controlar en forma oportuna y adecuada las situaciones de riesgo que se pueden presentar en ellas. De esa obligación se deriva la de tener o conformar en cada empresa un Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios. Este grupo tiene como funciones las siguientes: Controlar el fuego técnica y ordenadamente; remover los escombros y limpiar el área; apoyar al grupo de evacuación y rescate; rescatar los bienes, equipos y maquinaria; supervisar el mantenimiento de los equipos de extinción; capacitarse en prevención y extinción de incendios; e investigar e informar los resultados sobre causas.
23. Asevera que “en ningún momento se puede afirmar que los Grupos de Prevención, Control y Combate de Incendios que por Ley deben de tener las empresas, sean bomberos o ejerzan las mismas funciones que los Cuerpos de Bomberos, quienes en sus actividades diarias y permanentes se encargan de la extinción de incendios y actividades conexas, en cambio los Grupos de Prevención, Control y Combate de Incendios atienden y tienen su radio de acción dentro de la empresa o entidad que los conforma y su actuación ante un incendio es esporádica u ocasional y no permanente como se exige para obtener una pensión especial por actividad de alto riesgo.”
24. Por lo tanto, afirma que los trabajadores de la Aeronáutica Civil que laboran como “bomberos” no son realmente bomberos, sino parte del personal de la brigada de emergencia y, en especial, del Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios. Por eso, no fueron incluidos dentro del decreto 2090 de 2003, pues los miembros de estos Grupos de prevención no sufren una disminución de su expectativa de vida por causa de la labor que realizan.
25. Por último, el interviniente señala que si se declarara la inconstitucionalidad condicionada de la expresión demandada se podrían generar las siguientes consecuencias:
26. “a) Si mediante la presente acción de inconstitucionalidad se asimila a los trabajadores que conforman el Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios de la Aeronáutica Civil a los bomberos de los cuerpos de bomberos y se les reconoce iguales derechos en materia de pensiones especiales se estaría dando tratamiento igual para situaciones muy diferentes, lo que viola el principio de igualdad.
27. “b) Si se les reconocen los beneficios de pensiones especiales a quienes conforman el Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios de la Aeronáutica Civil, se le tendría que reconocer a todos los trabajadores de todas las empresas del país que conforman los Grupos de Prevención, Control y Combate de Incendios de las brigadas de emergencia, lo cual, económica, técnica y socialmente, crearía un caos en las empresas, porque el simple hecho de pertenecer al Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios daría derecho a recibir una pensión especial.
28. “c) Se afecta el sistema pensional colombiano porque se le reconocería pensión especial de vejez por parte de los fondos de pensiones a personas que por el solo hecho de

pertenecer a las brigadas de emergencia y realizar alguna labor o simulacro de incendio ya adquieren el derecho a la pensión especial por pertenecer al Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios, sin importar que se presente o no una emergencia; ya que la conformación de dichos grupos es parte del plan de emergencia, que en esencia es preventivo y no operativo, como lo son los cuerpos de bomberos.

29. “Las empresas que tienen conformado un buen Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios disminuirían automáticamente dichos grupos por la cotización especial (10 puntos adicionales) para pensión especial de vejez de trabajadores que solo ejercen una actividad preventiva y no están sometidos a un peligro o control de incendios y exposición a calor de manera permanente, lo cual afecta la seguridad y los planes de emergencia de todas las empresas a nivel nacional porque la actual normatividad no señala un número determinado de personas que deben conformar dichos grupos y en estos casos lo más sencillo para un empresario es reducir el número de integrantes.
30. “Además, en el caso de declararse la inconstitucionalidad condicionada se estaría dando fundamento para que en el futuro cualquier trabajador pueda solicitar que las personas que conforman el Grupo de Prevención, Control y Combate de Incendios sin estar expuestos a riesgos que afecten directamente su salud (calor) que disminuyan su expectativa de vida, tengan derecho a una pensión especial.
31. “En conclusión, no es cierto el argumento del demandante al pretender equiparar la labor de los bomberos de la Aeronáutica Civil con la desarrollada por los cuerpos de bomberos, pues es tanto como sostener que quien ingresa a una mina subterránea 4 veces al año corre el mismo riesgo que el trabajador que allí labora todos los días.”

ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA

En representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino en el proceso Jaime Cerón Coral, quien solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de la expresión atacada.

Expone que la demanda se sustenta con acierto en el hecho de que hay “otros bomberos que no son cuerpo, según la reglamentación legal, pero sí social, como los de la Aeronáutica Civil, según la demanda, y según el suscrito de algunas empresas, por ejemplo, ECOPETROL, como oficial, e Intercol, como privada.” Anota que todos estos bomberos “tienen una actividad de alto riesgo porque están expuestos al fuego, a altas temperaturas, a explosivos, a bombas destructoras, como es de dominio público.” En vista de ello y de que las leyes laborales y las de seguridad social no pueden hacer discriminaciones donde jurídica y lógicamente no caben, concluye que “no es viable diferenciar entre cuerpo de bomberos y bomberos, simplemente para establecer que aquellos tienen alto riesgo y estos no, que en el fondo es lo que está haciendo la norma acusada, violando el artículo 13 de la Constitución Política.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicitó que se declarara la inexecutable de la expresión acusada.

Para empezar, la Vista Fiscal menciona que existen dos tipos de omisiones legislativas: las absolutas y las relativas. Frente a las primeras no opera el control de constitucionalidad, por cuanto no existe materia objeto de control. Diferente sería la situación en el caso de las omisiones relativas. Ante ellas, la Corte podría inhibirse de dictar sentencia de fondo, declarar la inconstitucionalidad de la norma o condicionar la declaración de constitucionalidad.

A continuación, el concepto del Ministerio Público se ocupa de la aplicación del examen de igualdad. Entra, entonces, en primer lugar, a analizar si se configuró “un trato igual entre iguales o diferente entre diferentes.” Para ello analiza la situación de los bomberos de la Aeronáutica Civil de la siguiente manera:

“4.8. Al parecer, desde el año de 1959 se tiene personal que cumple la función de bomberos aeronáuticos. En el numeral 11 del artículo 12 del decreto 2724 de 1993 se estableció como función de la Oficina de Control y Seguridad Aérea de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la de diseñar y coordinar el servicio de extinción de incendios a cargo de los aeropuertos.

“El numeral 5 del artículo 23 del decreto 260 de 2004, al modificar la estructura de la Aeronáutica Civil, señaló como función de la Secretaría de Sistemas Operacionales la de prestar los servicios de extinción de incendios. En el decreto 261 de 2004 se estableció la planta de personal de la Aerocivil, en cuya planta global se consagraron trescientos diecisiete (317) cargos de bomberos aeronáuticos de diferentes niveles y grados.

“(…)

“Esto permite concluir que en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil existen los cargos de bomberos aeronáuticos encargados de la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios, en una situación de mayor riesgo contingente que cualquier otra desempeñada por los cuerpos de bomberos, no sólo por los niveles de combustible tan elevados y de alto octanaje que se utiliza para los aviones, sino por la multiplicidad de carga peligrosa que se moviliza por transporte aéreo.

“4.9. Lo mismo puede decirse de la actividad de bomberos desarrollada por los trabajadores operadores de contraincendio de la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, tanto en las refinerías como en los campos de producción. Es de esperarse que las demás empresas privadas que en Colombia se ocupan de suministros de combustible al por mayor pongan en sus centros de almacenamiento personal a cargo de la función de bomberos, lo mismo que Indumil.”

Además, añade que el artículo 36 de la Ley 322 de 1996 dispone que la actividad de bomberos sería considerada como empleo de alto riesgo para todos los efectos de la seguridad social, sin distinguir y menos discriminar dicha actividad únicamente a la prestada por los cuerpos de bomberos.” Por ello, concluye:

“Lo anterior permite observar que por su propia naturaleza e independientemente de las condiciones en las cuales se efectúa el trabajo, la actividad de bomberos es en sí misma de alto riesgo para el sistema general de pensiones, independientemente de si es prestada por cuerpos de bomberos en forma directa como ocurre en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o en ECOPETROL, o en las demás entidades públicas y empresas privadas que, por su naturaleza, lo requieran obligatoriamente.

“De igual manera, dicha actividad de bomberos prestada en forma directa se hace de manera permanente y de dedicación exclusiva, como lo exige el artículo 3 del decreto 2090 de 2003, y no como un contingente de prevención, control y combate de incendios propia de los planes de emergencia de las empresas en su deber de cumplir con las norma sobre seguridad industrial.

“Por tanto, se observa la existencia de un trato diferente en materia de seguridad social entre la actividad bomberil prestada por los cuerpos de bomberos, que se considera de alto riesgo, y la

prestada de manera directa, la cual no se incluyó como tal en el decreto 2090 de 2003 al regular de manera especial lo referente a las actividades de alto riesgo para efectos de beneficios pensionales, las cuales son idénticas por su propia naturaleza, siendo mayor la contingencia de riesgo de incendios y conexos en la mayoría de actividades bomberiles directas.”

De la misma manera, la Vista Fiscal estima que “el trato desigual establecido no tiene ninguna finalidad constitucional que lo justifique.” Ello, por cuanto todos los antecedentes legislativos y los mismos considerandos del Decreto 2090 de 2003 “le reconocen finalidad constitucional a la actividad bomberil por su propia naturaleza, independientemente de las condiciones en la cuales se efectúa el trabajo.”

Dado que la distinción contemplada en la norma es discriminatoria, afirma que no resulta necesario aplicar los pasos siguientes del examen de igualdad. Por consiguiente, solicita a la Corte Constitucional que se declare inexecutable “la expresión 'cuerpos de' contenida en el numeral 6 del artículo 2 del decreto 2090 de 2003, a efectos de que todos los trabajadores del ramo queden cubiertos por el beneficio que consagra el decreto del cual hace parte el numeral parcialmente acusado.” De igual manera, solicita que se declare unidad normativa con el artículo 9 del mismo decreto. Este artículo señala que los trabajadores que se venían dedicando a actividades de alto riesgo debían trasladarse al régimen de prima media con prestación definida, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la vigencia del decreto, sin ser necesario que cumplieran con los términos de permanencia mínima exigidos para solicitar el traslado. Lo anterior, por cuanto el artículo 3 del mismo decreto establece que las pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo quedarían únicamente a cargo del régimen de prima media con prestación definida.

Por lo tanto, solicita que se declare “la inexecutable indicada, bajo el entendido que los bomberos que resulten protegidos por el régimen pensional especial serán trasladados al régimen de prima media con prestación definida en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia de constitucionalidad.”

VI. PRUEBAS RECOPIADAS

En el marco del proceso, el actor anexó una copia del libro de anotaciones de los bomberos aeronáuticos de Bogotá, “en el que se relacionan las emergencias que éstos han tenido que afrontar (...) desde finales del año 1995 y hasta lo que va corrido del presente año.”

El análisis del mencionado libro hizo evidente la necesidad de recopilar distintas pruebas, con el objeto de obtener información sobre las actividades que desarrolla, a nivel nacional, el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil, y compararlas con las que cumple el Cuerpo de Bomberos de Bogotá.

Por ello, el Magistrado Ponente le solicitó al Director de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil que informara a la Corte: i) sobre las labores que desempeña el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil; ii) ¿cuántos servidores de la Aeronáutica se encuentran vinculados a este Servicio y cuántos desempeñan directa y permanentemente funciones de extinción de incendios? y iii) ¿cuántos incendios tuvo que extinguir el mencionado Servicio en los últimos tres (3) años, tanto a nivel general, como en cada terminal aéreo?

También se le solicitó al Director General de Bomberos de Bogotá que expusiera a esta Corporación: i) ¿Cuáles son las labores que desempeña un Cuerpo de Bomberos? ii) ¿Con

cuántos servidores cuenta el Cuerpo de Bomberos de Bogotá, y cuántos desempeñan directa y permanentemente funciones de extinción de incendios?, y iii) ¿Cuántos incendios tuvo que extinguir el Cuerpo de Bomberos de Bogotá en los últimos tres (3) años?

Finalmente, se le solicitó al Director General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social que enviara a la Corte una copia de los estudios realizados con el fin de determinar cuáles son las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones, documento que sirvió de base para dictar el decreto ley 2090 de 2003.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Una cuestión previa

2. El demandante considera que la expresión acusada vulnera el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución, por cuanto de ella se deduce un trato pensional diferente entre las personas que ejercen actividades de extinción de incendios, con base en el criterio de si esas personas pertenecen – o no - a cuerpos de bomberos. Afirma, entonces, que la expresión “cuerpos de” es inconstitucional, por cuanto excluye del tratamiento pensional favorable propio de las profesiones de alto riesgo a las personas que laboran en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios en la Aeronáutica Civil. Por lo tanto, solicita a la Corte “que declare la inconstitucionalidad de las palabras acusadas o, en subsidio, declare la constitucionalidad condicionada de dichas expresiones, en el sentido de que ellas también cobijan a los bomberos que laboran en la Aeronáutica Civil.”

3. El apoderado del Ministerio de Protección Social solicita que se dicte un fallo inhibitorio por inepta demanda. Afirma que la demanda es inepta, por cuanto no pretende comparar una norma legal con la Constitución, sino que se incluya dentro del círculo de beneficiarios de la norma a un grupo que no fue considerado dentro de esta última.

En subsidio, el mismo apoderado solicitó que se declarara la constitucionalidad de la frase demandada. En esta petición fue acompañado por la representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por su parte el concepto de la Vista Fiscal coincide con el demandante en que la expresión demandada es inconstitucional.

4. La Corte declarará que la demanda es inepta y, por consiguiente, se inhibirá para decidir sobre ella. Las razones que conducen a esta decisión se exponen a continuación.

5. El artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003 contempla distintos criterios para determinar cuáles son las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores. Así, los numerales 1 a 4 señalan que serán consideradas ocupaciones de alto riesgo aquéllas que se prestan en labores específicas, tales como los trabajos de minería en socavones, los trabajos que exigen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, y los trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y a sustancias comprobadamente cancerígenas.

Por su parte, los numerales 5 a 7 contemplan criterios concurrentes para determinar si una actividad es de alto riesgo. En estos numerales se observa tanto la institución en la que se cumple

la actividad, como el carácter mismo de la labor desarrollada. De esta manera, en ellos se establece que en ciertas entidades públicas – la Aeronáutica Civil, los Cuerpos de Bomberos y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – algunas labores específicas son de alto riesgo. Así, se expresa que en la Aeronáutica Civil serán consideradas actividades de alto riesgo las realizadas por los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo; en los Cuerpos de Bomberos, las actividades relacionadas con la función específica de extinción de incendios; y en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, y en los demás centros carcelarios – con excepción de los administrados por la Fuerza Pública - la labor que cumple el personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor.

El demandante acusa de inconstitucionalidad la expresión “cuerpos de”, contenida en el numeral 6 del artículo 2, por cuanto le impediría a las personas que laboran en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios en la Aeronáutica Civil recibir el trato pensional favorable de las profesiones de alto riesgo. Lo que el actor persigue es lograr que los integrantes del mencionado Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios en la Aeronáutica Civil sean incorporados dentro del régimen pensional especial de los oficios de alto riesgo. Para ello seleccionó la estrategia de buscar la declaración de inconstitucionalidad de la expresión “cuerpos de”, para que la norma supérstite incluyera directamente a los bomberos de la Aeronáutica Civil. O, que “en subsidio, declare la constitucionalidad condicionada de dichas expresiones, en el sentido de que ellas también cobijan a los bomberos que laboran en la Aeronáutica Civil.”

Sin embargo, el actor construye una norma que no existe, para luego atacarla. Como se ha manifestado, el artículo 2 emplea diferentes criterios para definir las actividades de alto riesgo. Pues bien, el demandante no explica por qué los bomberos de la Aeronáutica Civil estarían excluidos de todos los numerales. El intenta que la Corte expida una sentencia en la que determine que también deben incluirse dentro del régimen especial de alto riesgo a los bomberos de la Aeronáutica Civil, pero no prueba que ellos están excluidos de éste. Del artículo 2 no se deduce una norma del siguiente tenor: solo los bomberos de los Cuerpos de Bomberos realizan actividades de alto riesgo. Tampoco una que disponga que todos los integrantes de los cuerpos de bomberos realizan actividades de alto riesgo. Por lo tanto, en realidad lo que el actor hace es demandar una norma deducida por el demandante, cual sería la que establecería que los bomberos de la Aeronáutica Civil, inevitablemente, no serán, en virtud de la norma acusada, objeto del tratamiento pensional especial propio de los trabajadores que desempeñan labores de alto riesgo.

El proceso de constitucionalidad que se inicia a partir de la acción pública de inconstitucionalidad está dirigido a determinar si una norma específica y concreta dictada por el Legislador vulnera la Constitución. El proceso no puede versar sobre normas inexistentes o deducidas por los demandantes, a partir de sus propias interpretaciones sobre una norma concreta. Ciertamente, toda norma puede ser vista en relación con un sinnúmero de casos hipotéticos, que pueden ser comparados – a través de la acusación sobre la vulneración del principio de igualdad – con un espectro amplio de situaciones que se pueden también ser conectadas con la norma. Pero en los procesos de constitucionalidad, el papel de la Corte Constitucional no es el de resolver todas las dudas que pueden surgir sobre la interpretación de una norma. En estos procesos se trata es de establecer si existe una contradicción real y concreta entre lo establecido por una norma legal materialmente existente y la Constitución.

En el presente caso, el actor no demuestra que los bomberos de la Aeronáutica Civil están

definitivamente excluidos del tratamiento pensional especial establecido para las diferentes actividades contempladas en el artículo 2° del decreto. Por lo tanto, el demandante está acusando una norma deducida por él, con lo cual su demanda es inepta, porque, como ya se explicó, los procesos de constitucionalidad versan sobre normas que efectivamente existen y no sobre posibles interpretaciones o aplicaciones de una norma, porque no se reúne el requisito de certidumbre sobre el contenido normativo acusado[1].

6. En la demanda se hace referencia constante a la discriminación que genera la expresión acusada en desmedro de las personas que laboran en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios en la Aeronáutica Civil. La mención de estos servidores públicos no tiene un carácter meramente ilustrativo. Un examen cuidadoso de la demanda permite establecer que la referencia a este grupo de personas constituye el eje de la demanda, la cual busca: i) que la Corte dicte un fallo que permita incluir expresamente a dicho grupo dentro del círculo de beneficiarios de la pensión especial de alto riesgo, bien sea a través de la declaración de inconstitucionalidad de la expresión “cuerpos de”, o bien a través de una sentencia condicionada; y ii) en consecuencia, que se satisfaga la pretensión específica de ese grupo de personas que laboran en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios en la Aeronáutica Civil de obtener el trato pensional especial.

Es por eso que el actor termina su demanda con la siguiente petición a la Corte: “que declare la inconstitucionalidad de las palabras acusadas o, en subsidio, declare la constitucionalidad condicionada de dichas expresiones, en el sentido de que ellas también cobijan a los bomberos que laboran en la Aeronáutica Civil.”

Pero el fin de la acción de inconstitucionalidad no es el de garantizar los intereses de grupos particulares, sino el de “guardar la integridad y supremacía de la Constitución” (C.P., art. 241). Precisamente por eso es que el artículo 40 de la Carta contempla que todos los ciudadanos tienen el derecho de instaurar “acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley”, como una forma de participar en el “ejercicio y control del poder político.” En la acción pública de inconstitucionalidad debe predominar el interés público de defensa del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no puede aceptarse que sea utilizada con el interés principal de obtener beneficios particulares. Lo que la acción persigue, entonces, es la defensa del orden jurídico establecido en la Constitución y para eso le confiere a todos los ciudadanos el poder de demandar ante la Corte Constitucional las leyes que consideran vulneratorias de la voluntad expresada por el Poder Constituyente al dictar la Constitución.

Así, pues, el fin de la acción de inconstitucionalidad no es la protección de intereses particulares. Por lo anterior, es inepta toda demanda que esté encaminada principalmente a obtener una sentencia que favorezca a un grupo específico de personas, tal como ocurre en el presente caso.

7. Por otra parte, tampoco es el objetivo de la acción de inconstitucionalidad el que a través de sucesivas demandas en las que se invoca la violación del principio de igualdad se agreguen paso a paso al universo de beneficiarios de una norma específica subgrupos que aparentemente son excluidos de un trato más favorable.

Las demandas que apuntan a este resultado no son jurídicamente pertinentes. Sobre el particular ah dicho la Corte:

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de

naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[2] y doctrinarias[3], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[4]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[5], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[6] a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

En el caso concreto que se analiza, una sentencia de la Corte favorable a las pretensiones del actor conduciría a la Corte a ir sumando, poco a poco, subgrupos de personas al universo de trabajadores que reciben un trato pensional especial por desempeñar la actividad de extinción de incendios. Ciertamente, si se aceptara la solicitud del actor es de esperar que subgrupos de trabajadores de las más diversas empresas, que realizan tareas de extinción de incendios, instauren un amplio número de demandas de inconstitucionalidad, con el objeto de que el tratamiento pensional especial les sea extendido también a ellos. Con ello se estaría incentivando la instauración de demandas de inconstitucionalidad dirigidas a la satisfacción de intereses específicos y puramente particulares, lejos de los propósitos públicos y de preservación del orden jurídico constitucional que animan la acción de inconstitucionalidad.

Pero, además, los procesos de inconstitucionalidad de este tipo generarían cuestionamientos sobre la vulneración del principio de igualdad a partir de las sentencias de la Corte. En cada uno de sus pronunciamientos sobre las demandas de inconstitucionalidad dirigidas a lograr el reconocimiento del interés particular de un grupo de personas, esta Corporación tendría que ordenar que se incluyera dentro del grupo de beneficiarios del trato pensional especial a los subgrupos que hubieran instaurado la demanda. Pero la Corte no podría, motu proprio, extender el beneficio comentado a todos los subgrupos de personas eventualmente excluidos para evitar el efecto perverso de incluir un subgrupo y excluir otros. Lo anterior significaría, entonces, que la Corte prohijara un tratamiento diferenciado de los trabajadores, en la medida en que solamente se brindaría el trato pensional especial a los subgrupos que instauraran una demanda de inconstitucionalidad, lo que significa que todos aquellos que, por una u otra razón, no recurrieran a la Corte quedarían excluidos del trato favorable.

8. El demandante considera que, en aras de la vigencia del principio de igualdad, los bomberos de la Aeronáutica Civil deben recibir el mismo trato pensional especial que las personas que trabajan en los cuerpos de bomberos.

Al respecto es preciso indicar que el Legislador cuenta con un margen de configuración normativa en el momento de expedir las leyes. En el ejercicio de ese ámbito de configuración, el Legislador tiene la facultad de establecer diferenciaciones. No se puede pretender que la Corte, a través de sus sentencias de constitucionalidad, sustituya al Congreso en la facultad de hacer diferenciaciones en el momento de dictar las leyes.

Por eso, todo cargo que se base en este tipo de violación del principio de igualdad - omisión de incluir a uno de los varios grupos eventualmente excluidos - debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas. De ese material debe, entonces, deducirse que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida.

La demanda que se analiza no cumple con estos parámetros. Del escrito y de las pruebas aportadas no surgen los elementos necesarios para poder hacer la comparación entre los grupos que se confrontan en la demanda – los bomberos de la Aeronáutica Civil y los integrantes de los cuerpos de bomberos. No le corresponde a la Corte desarrollar la labor de acopio de los elementos de los regímenes jurídicos que se aplican a cada grupo ni de los datos acerca de su actividad laboral que sean relevantes para la comparación. Estos materiales deben ser aportados por el actor en su demanda, junto con la respectiva valoración de los mismos. En este caso, se solicitaron pruebas que dado lo pedido en la demanda no alcanzaron a superar las causas por las cuales no habrá pronunciamiento de fondo.

9. Las razones expuestas conducen a la Corte a inhibirse para pronunciarse sobre la demanda, por ineptitud sustantiva de la misma. Así se reitera lo que ha sostenido en varias ocasiones la Corte, en casos semejantes, como la sentencia C-011 de 2001 (MP: Álvaro Tafur Galvis), en la cual se alude a otras sentencias sobre esta cuestión. Se dijo entonces:

“En este sentido ha de expresarse, que si bien **es cierto por** la naturaleza misma de la acción pública de inconstitucionalidad, se impone a la Corte una actitud interpretativa amplia y flexible de las respectivas demandas, también lo es, que **no existe demanda en debida forma, cuando el actor** se limita a efectuar una formulación de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente el texto de la disposición demandada. En el presente caso la demanda no recae sobre un texto legal real sino sobre uno deducido por el actor, lo que impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad, ya que **no expone una contradicción sustentada entre el texto legal censurado y la Constitución; aún cuando en el escrito se citen las normas constitucionales como transgredidas, la demanda se limita a fundamentar el cuestionamiento con deducciones que finalmente no involucran el ordenamiento superior pretendiendo con ello que se modifique el texto de la norma acusada para sustraer a Telecom de su obligación como sujeto pasivo de la disposición demandada.**”

10. La Corte considera importante aclarar que los argumentos desarrollados no implican que cuando la Corte efectúa el control abstracto de constitucionalidad de una norma no pueda valorar el contexto real. Tampoco significa que al comparar grupos que el demandante estima similares sean irrelevantes los hechos que permitan identificar similitudes y diferencias entre tales grupos, para efecto de determinar si se ha vulnerado el principio de igualdad.

Y finalmente, debe anotarse que la exposición desarrollada tampoco apareja que cuando la Corte analiza una norma no puede introducir en ella distinciones, con el objeto de declarar que algunas interpretaciones de ella no se avienen con la Constitución. La práctica del control constitucional ha demostrado la necesidad de que el Tribunal haga uso de las llamadas sentencias condicionadas. Ello permite evitar dos posibles efectos perversos de las declaraciones simples de constitucionalidad o inconstitucionalidad, en los casos concretos, a saber: la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico, a pesar de que admite interpretaciones conformes con la Constitución, y la conservación de una norma dentro del ordenamiento a pesar de que admite interpretaciones contrarias a los principios y valores constitucionales. En estas situaciones es preciso que la Corte Constitucional pueda condicionar su decisión de exequibilidad, con el objeto de cumplir su papel de guardián de la Constitución y de respetar el principio de preservación del derecho y el trabajo legislativo desarrollado por el Congreso de la República.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra la expresión “cuerpos de”, contenida en el numeral 6 del artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] C-1052 de 1991 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): "Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de

la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden".

[2] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[3] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[4] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[5] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[6] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[7] C-1052 de 1991 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa).



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

