

Sentencia C-1187/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN REGIMEN PENSIONAL ESPECIAL-
Procedencia porque entre la fecha de presentación de la demanda y la de la emisión de la sentencia se llevó a cabo reforma constitucional

Resulta poco viable emitir un pronunciamiento de fondo, en la medida en que entre el momento en que se presentó la demanda y el de la emisión de esta sentencia se llevó a cabo la referida reforma constitucional. Por lo cual, ni el demandante ni los intervinientes tuvieron la posibilidad de hacer referencia a dicho Acto Legislativo. Por esta razón, la Corte no procederá al análisis de los cargos expuestos en esta oportunidad, pues ello indefectiblemente configuraría la realización de un control de tipo oficioso, lo cual no es propio de la tarea que como guardián de la Constitución le corresponde efectuar a esta Corporación en atención a las distintas demandas de inexecutable que se presenten contra las normas legales. En ese orden de ideas, la Corte debe inhibirse, en la medida en que evidentemente se ha producido un cambio en el parámetro de comparación constitucional, pues dicho Acto no sólo reformó el artículo 48 de la Carta, sino que dispuso unas reglas con relación directa a la existencia de los regímenes pensionales especiales. Por otra parte, en caso de que la Corte procediera a adelantar el estudio de las normas impugnadas, sin tener en cuenta que ni el demandante ni los intervinientes tuvieron la oportunidad de expresar su opinión con relación a las nuevas reglas superiores contenidas en la señalada reforma constitucional, se afectaría el principio de la participación ciudadana, elemento integral del Estado social y democrático de derecho. Lo anterior, por cuanto ante la ausencia de conocimiento de quienes intervinieron en este proceso, esto es, demandante e intervinientes, respecto del Acto Legislativo, no podría la Corte entrar a suponer los distintos puntos de vista de aquellos ni fundamentarlos en forma oficiosa.

PARTICIPACION CIUDADANA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance
constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN REGIMEN PENSIONAL ESPECIAL-
Improcedencia por cuanto reglas del juicio de exequibilidad cambiaron

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos deficientes

Referencia: expediente D-5713

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 (parcial), 9 (parcial) y 17 de la Ley 4 de 1992, 14 (parcial) y 279 de la Ley 100 de 1993, y 1 de la Ley 238 de 1995.

Demandante: Néstor Raúl Correa Henao

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Néstor Raúl Correa Henao solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable de los artículos 2 (parcial), 9 (parcial) y 17 de la Ley 4 de 1992, 14 (parcial) y 279 de la Ley 100 de 1993, y 1 de la Ley 238 de 1995.

II. DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas acusadas y se subrayan y resaltan con negrilla los apartes demandados:

LEY 4 DE 1992

(Mayo 18)

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

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

El Congreso de la República

DECRETA

TITULO I.

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PÚBLICA

ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

ARTÍCULO 9o. Los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta o asimiladas, observarán en relación con las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las Juntas y Consejos Directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el Conpes, sin perjuicio de respetar plenamente el derecho de contratación colectiva.

Los negociadores, en representación de la parte empleadora, en las negociaciones de estas empresas no se podrán beneficiar del régimen prestacional obtenido mediante la convención.

En todo caso, las directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 60 de 1990.

TÍTULO II.

OTRAS DISPOSICIONES

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

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

LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

Diario Oficial No. 41.148, de 23 de diciembre de 1993

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA

LIBRO I.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

TÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I.

OBJETO Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

ARTÍCULO 14. REAJUSTE DE PENSIONES. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

TÍTULO VI.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

LIBRO V.

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente régimen de Seguridad Social, no se aplica a los servidores públicos de la

Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos-Ecopetrol, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de Seguridad Social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.

PARÁGRAFO 1o. La empresa y los servidores de que trata el inciso anterior, quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta ley.

Las entidades empleadoras referidas en el presente artículo, quedan facultadas para recibir y expedir los bonos correspondientes a los períodos de vinculación o cotización a que hubiere lugar, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

PARÁGRAFO 2o. La pensión gracia para los educadores de que trata las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

PARÁGRAFO 3o. Las pensiones de que tratan las leyes 126 de 1985 adicionada por la Ley 71 de 1988, continuarán vigentes en los términos y condiciones en ellas contemplados.

PARÁGRAFO 4o. Adicionado por el artículo 1o. de la Ley 238 de 1995, el nuevo texto es el siguiente: Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.

LEY 238 DE 1995

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 42.162, de 26 de diciembre de 1995

Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993

El Congreso de la República

DECRETA

ARTÍCULO 1o. Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo:

"Párrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".

III. LA DEMANDA

Para el demandante, las disposiciones impugnadas, al consagrar la existencia de regímenes pensionales especiales, vulneran el principio de igualdad, contemplado en el artículo 13 de la Carta Política.

En dicho sentido, manifiesta que antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, el sistema pensional colombiano era un completo caos originado en la multiplicidad de regímenes pensionales que existían y señala que precisamente dicha desorganización intentó ser resuelta mediante la promulgación de la mencionada ley.

Sin embargo, aduce que después de que la misma entrara en vigencia, el régimen pensional en Colombia continuó siendo dual, ya que de una parte se encuentra el denominado sistema general de pensiones, regulado por la Ley 100 de 1993 y, por la otra, existen distintos regímenes pensionales especiales o excluidos, que son avalados por la propia Ley 100 de 1993 y se encuentran reglamentados por diversas normas y convenciones colectivas.

En este orden de ideas, pone de presente que la Ley 100 de 1993 adolece falencias de diverso orden, las cuales no son cosa distinta que las implicaciones que, tanto a nivel administrativo como a nivel fiscal, se derivan de las distintas reglas de transición y de las diferentes excepciones al sistema general.

En su concepto, existen cuatro grandes problemas en el sistema pensional colombiano que la Ley 100 de 1993 no logró resolver, estos son:

La fragmentación del sistema pensional: Afirma que la existencia de una pluralidad de regímenes pensionales especiales, con reglas heterogéneas, pone de presente una diversidad de requisitos y condiciones para acceder a la pensión que resulta intolerable, verbigracia las distintas edades para pensionarse, las diferentes las bases salariales y los diversos tiempos de cotización. Al respecto, señala que dicha situación no sólo no fue corregida por la Ley 100 de 1993, sino que, por el contrario, fue avalada por ella, dando lugar al establecimiento perpetuo de los regímenes pensionales especiales, excluidos del sistema general de pensiones.

1. La inequidad del sistema: Por otra parte, alega que existe una desproporción evidente entre el porcentaje que las personas cotizan y lo que reciben como pensión, situación que resulta mucho más notoria en los regímenes pensionales especiales, puesto que quienes pertenecen a éstos no hacen aportes para pensiones o los hacen en un porcentaje muy inferior al que realizan quienes integran el sistema general. Ahora bien, dado que dichos regímenes deben pagar pensiones más altas, necesariamente deben recibir un mayor subsidio, es decir, debe haber una mayor transferencia de recursos por parte de todos los contribuyentes hacia ciertos grupos privilegiados en particular.
2. La baja cobertura: Con relación a este problema indica que de cada cien personas de la tercera edad, setenta y cuatro se encuentran sin pensión.
3. La insostenibilidad financiera: Finalmente, advierte que, si bien, el Decreto 3041 de 1966 estableció una financiación tripartita y escalonada del régimen pensional a cargo del Instituto de los Seguros Sociales, con recursos del Estado, del empleador y del afiliado, ello nunca se cumplió, razón por la cual no se conformaron las reservas necesarias para afrontar los requerimientos del futuro. Así las cosas, para el año 2005 tuvieron que financiarse pensiones con recursos del presupuesto nacional, lo cual actualmente es conocido como la “bomba pensional”. Por otra parte, hace notar que existe un desequilibrio flagrante entre las cotizaciones y los beneficios que se reciben, sobretodo en los regímenes pensionales especiales, razón por la cual las soluciones fiscales se tornan insuficientes, de modo que de continuar las actuales características del sistema, de manera indefectible se producirá un colapso de las finanzas públicas. En dicho sentido, añade que es claro que la verdadera protección de los derechos de los asociados se logra a través del equilibrio financiero del sistema y no por medio de la consagración de

determinados privilegios que benefician a unos pocos.

En ese orden de ideas, el ciudadano Correa Henao expone sus cargos en contra de las normas acusadas de la siguiente manera:

- El aparte acusado del literal a), artículo 2 de la Ley 4 de 1992, al avalar el hecho de que puedan existir regímenes pensionales especiales, alternos al sistema general de pensiones, infringe el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, puesto que el derecho a la seguridad social en pensiones, dada su estrecha relación con el derecho a la vida digna, se torna en un derecho fundamental, y no pueden haber derechos fundamentales de diversas clases, esto es, pensionados tipo A y pensionados tipo B. No se trata de lograr un igualitarismo matemático, puesto que es razonable que quienes coticen mayor tiempo o sobre una base salarial más alta, reciban una superior pensión, lo que es inconstitucional, a su juicio, es que existan regímenes pensionales especiales que contengan requisitos preferenciales para un determinado grupo poblacional, verbigracia que se les exija una menor edad para pensionarse o un menor tiempo de cotización.

La existencia de diversas modalidades de regímenes pensionales no supera la realización de un test de igualdad, ya que establecer pensiones sin el requisito de la edad, con montos exorbitantes, sin haber cotizado o habiendo cotizado muy poco resulta abiertamente inconstitucional.

Por otra parte, el subsidio que a través del presupuesto nacional se hace a las pensiones, se ha convertido en un tema de interés general, puesto que agotadas las reservas del Instituto de los Seguros Sociales, es el erario público el que entra a contribuir con el financiamiento de las mismas, por medio de transferencias fiscales directas, lo cual implica una disminución en otros gastos de contenido social que podrían llevarse a cabo, cosa distinta sería si los regímenes exceptuados fueran autosostenibles, o que el mayor porcentaje de su sostenimiento lo aportaran los cotizantes y no el Estado. Aquí la cuestión radica simplemente en lograr la aplicación del principio de la justicia redistributiva.

- En dicho sentido, el literal ll) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992, al señalar que para la fijación del régimen salarial y prestacional de la Rama Legislativa, se tendrá en cuenta el reconocimiento de los gastos de representación y de salud y de las primas de localización, vivienda y transporte, cuando las circunstancias lo justifiquen, contraría el principio de igualdad, ya que establece prerrogativas desproporcionadas en favor de un sector en particular, en desmedro de los otros que componen el conjunto de servidores del Estado.

- Por su parte, el segmento impugnado del artículo 9 de la Ley 4 de 1992, al estipular que los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta o asimiladas observarán con relación a las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las Juntas y Consejos Directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el Conpes, vulnera el principio de igualdad, pues a través de las convenciones colectivas se han establecido regímenes especiales exorbitantes que resultan discriminatorios. Así mismo, infringe lo establecido por los literales e) y f), numeral 19, del artículo 150, y los artículos 55, 115, y 211 de la Carta Fundamental, ya que otorga a órganos incompetentes la facultad de trazar directrices, políticas y pautas generales a los representantes legales de las empresas estatales para efectos de realizar convenciones colectivas.

- El artículo 17 de la Ley 4 de 1992, al señalar que las pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores, no podrán ser inferiores al 75% del ingreso

mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista, también quebranta el principio de igualdad, pues estipula ciertas prerrogativas en favor de los parlamentarios, que no son acordes con las otorgadas a quienes pertenecen al sistema general de pensiones, en dicho sentido, se reitera que no pueden existir pensionados de tipo A y pensionados de tipo B, es decir, unos a los que se les conceden privilegios y otros a los que no. En este caso en particular, la sola condición de parlamentario no es un motivo que constitucionalmente justifique consagrar una diferenciación en tan extremas condiciones, como por ejemplo, el hecho de que se les liquide la pensión de acuerdo a lo devengado en el último año de servicios o que se les tenga en cuenta lo que perciben por todo concepto.

- El artículo 14 de la Ley 100 de 1993, al disponer que con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o de sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, infringe el principio de igualdad, pues construye un igualitarismo matemático sobre realidades absolutamente diferentes, pues no es lo mismo el reajuste anual de una pensión derivada del sistema general de pensiones, que una pensión que tenga su origen en un régimen especial, por lo cual las pensiones que sobrepasen el máximo legal deben ser congeladas hasta que dicha cifra las alcance, y así puedan aumentar por igual.

- El artículo 279 de la Ley 100 de 1993, cuyo parágrafo 4 es adicionado por el artículo 1 de la ley 238 de 1995, que también se demanda, al contemplar la existencia de regímenes pensionales especiales, verbigracia el de los miembros no remunerados de las corporaciones públicas, el de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el de los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, vulnera el principio de igualdad, en la medida en que establece privilegios a favor de determinados sectores, en discriminación de quienes pertenecen al sistema general de pensiones.

Lo mismo ocurre con otros regímenes pensionales especiales como el que corresponde a los magistrados de las Altas Cortes, al Procurador General de la Nación, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Registrador Nacional, el cual se asimila al de los Congresistas, el régimen que vincula a los funcionarios que se benefician de las convenciones colectivas y otros más como el aplicable al Banco de la República, a los funcionarios del sector salud dispersos en el país y con vinculación laboral periódica, a un desconocido grupo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidades estatales ya desaparecidas (Ferrocarriles Nacionales, la Caja Agraria, etc), entidades privatizadas y universidades entre otros, los son objeto de la presente demanda por extensión.

No se demandan el régimen especial correspondiente a las Fuerzas Armadas, el de los servidores beneficiados con el régimen de transición y el régimen de los funcionarios de alto riesgo cuyo tratamiento excepcional si se encuentra justificado, según lo manifestado por el demandante.

- Por otra parte, en consideración a las razones anteriormente expuestas, las normas acusadas, al avalar el hecho de que existan regímenes pensionales especiales que se apartan de lo dispuesto por el sistema general de pensiones, desconocen las siguientes disposiciones constitucionales: las finalidades últimas del pacto social entre los colombianos, consagradas en el preámbulo, los principios de solidaridad, trabajo, dignidad humana y prevalencia del interés general, (artículo 1), los fines esenciales del Estado, especialmente el de lograr un orden justo, (artículo 2), el derecho al trabajo (artículo 25), el derecho a acceder a cargos públicos (Artículo 40), los principios de

igualdad y solidaridad que deben inspirar el sistema de seguridad social (artículo 46), la igualdad de oportunidades para los trabajadores y extrabajadores (artículo 53), el respeto de los derechos adquiridos (artículo 48), los pactos internacionales de derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT (artículo 93), la armonía entre las ramas del poder público (artículo 113), la igualdad de los servidores públicos (artículo 123) y la igualdad, economía y coordinación de la Administración Pública (artículo 209).

IV. intervenciones

1.- Intervención de la Contraloría General de La República

En escrito recibido en Secretaría General de esta Corporación el día 26 de abril de 2005, la Contraloría General de la República, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, en virtud de lo cual, expuso las siguientes razones.

En primer lugar, argumentó que la inequidad en el sistema pensional colombiano, cuyo origen, a juicio del actor, radica en la existencia de regímenes pensionales especiales, debe ser resuelta a través de los cauces institucionales pertinentes, sin que se llegue al desconocimiento de los derechos adquiridos. En tal sentido, afirma que la variación de las condiciones fiscales del país, es uno de los temas que pertenece a la esfera propia del legislador y no al ámbito judicial, por ello, el hecho de acudir ante la jurisdicción constitucional para que usurpe funciones propias del poder legislativo o aún del constituyente primario, no puede tener asidero dentro del Estado Social de Derecho configurado por la Carta Política de 1991.

Por otra parte, manifiesta que el ciudadano Correa Henao realiza una aplicación poco acertada del test de igualdad, pues parte del supuesto de que la consagración de regímenes pensionales especiales está por fuera del ámbito de configuración propio del legislador y que su sola existencia vulnera el principio de igualdad constitucional, lo cual, en el parecer de dicha entidad, no es cierto.

Seguidamente, elabora un listado de sentencias de la Corte Constitucional, en las que estima, se ha justificado la existencia de los regímenes pensionales especiales y se ha declarado su constitucionalidad, por tratarse de tratos diferenciados que no contrarían el artículo 13 constitucional, en dicho sentido, realiza una extensa transcripción de la sentencia C-093 de 2001 y otra de la sentencia C-173 de 1999.

Por último, asegura que en este caso, a la luz de lo dispuesto por el artículo 243 constitucional, es palmaria la existencia de la cosa juzgada constitucional, por lo que debe estarse a lo resuelto por la Corte en las sentencias C-608 de 1999, que declara la exequibilidad de los artículos 2 y 17 de la Ley 4 de 1992, C-989 de 1999, C-173 de 1996, que establecen la constitucionalidad del inciso 4 del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, y SU-1354 de 2000, puesto que sobre las normas acusadas, al tratar temas idénticos, opera la unidad normativa, razón por la cual deben ser declaradas exequibles.

2.- Intervención de la Universidad Libre

La Universidad Libre intervino en el presente proceso, mediante escrito recibido el 13 de mayo de 2005, en la Secretaría General de esta Corporación. A juicio de dicha Universidad, las normas acusadas deben ser declaradas inexequibles, en la medida en que la existencia de regímenes pensionales especiales genera una condición de desigualdad ostensible, que se fundamenta en la

consagración de beneficios en favor de unos pocos.

Argumenta que tal situación no necesita de un minucioso análisis comparativo para su descubrimiento, por el contrario debe ser corregida por la autoridad constitucional dada su elemental evidencia, pues, si bien, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, no busca crear condiciones de igualdad o de uniformidad forzada entre las personas, no es posible mantener situaciones de aberrante injusticia económica y social, en favor de quienes gozan durante el ejercicio de sus cargos de exageradas ventajas patrimoniales asumidas por el Estado, lo cual trae como inevitable consecuencia el colapso del sistema de seguridad social integral establecido en la Ley 100 de 1993.

3.- Intervención de la Fundación FESCOL

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 15 de junio de 2005, la Fundación FESCOL se pronunció respecto a la demanda contenida en el presente expediente, en dicho documento se adujo lo siguiente.

Como primera medida, manifestó que esta es una oportunidad única que tiene la Corte para solventar una crisis que hasta el momento no ha podido ser resuelta por éste ni por anteriores gobiernos, pero que, sin embargo, debe estarse a la expectativa de la reforma que cursa en el Congreso respecto al tema, la cual, a su juicio, absorbería la presente discusión.

En ese orden de ideas, con relación a los artículo 2 (parcial) y 17 de la Ley 4 de 1992 argumentó que deben ser declarados inconstitucionales en la medida en que dicha distinción pensional, legítima en teoría, no es sostenible en la práctica en términos financieros, además de que perjudica gravemente a los demás pensionados, pues no permite una expansión universal de la cobertura pensional, la cual alcanza un reducido 26%, lo que indefectiblemente finalizará en el colapso del sistema pensional colombiano. Por ello, asegura que corresponde al Tribunal Constitucional, de acuerdo con la realidad fáctica, elaborar una adecuada ponderación de los principios constitucionales para lograr darles aplicabilidad dentro del marco del Estado Social de Derecho, en donde prevalecen las máximas constitucionales de la igualdad, la dignidad humana y la prevalencia del interés general.

Por otra parte, con relación al literal II) del artículo 2 y al artículo 17 de la mencionada ley, señala que, si bien, fueron analizados por la sentencia C-608 de 1999, dicho estudio sólo se hizo respecto de las competencias entre el Congreso y el Gobierno, y no en lo relativo a la discusión ontológica de los diversos regímenes pensionales y a su sostenibilidad.

Respecto al artículo 9 (parcial) de la Ley 4 de 1992 señala que no se configura el vicio formal planteado por el actor, ya que se presenta una confusión de términos, puesto que las directrices y las políticas del Conpes y de las Juntas y Consejos Directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, no son lo mismo que los objetivos y los criterios señalados por el numeral 19 del artículo 150 constitucional, pues mientras los dos primeros se refieren a la situación concreta de una determinada empresa en el marco de una negociación colectiva presente o futura, los segundos se refieren a las pautas generales que deberán guiar esas directrices y políticas. Con relación al vicio de igualdad, señala que no es viable aducirlo en la medida en que no es el artículo en sí el que consagra la violación, sino los eventuales acuerdos de beneficios excesivos a los que se pueda llegar en una negociación colectiva, en dicho sentido, es más acertado demandar las convenciones concretas antes que el artículo.

Con relación al artículo 14 de la Ley 100 de 1993 indica que debe ser declarado inconstitucional, pues el hecho de que existan pensiones que superen el máximo legal pone de presente una evidente distribución inequitativa de los escasos recursos pensionales, los cuales sólo alcanzan para cubrir el 26% del universo de personas en edad de recibir una pensión, señala que de declararse dicha inexecutable se abre la posibilidad de replantear la periodicidad de aquellas paradójicas pensiones, que siendo legales, insólitamente superan el máximo legal establecido en la ley.

En cuanto al artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y al artículo 1 de la Ley 238 de 1995, indica que la mera existencia de regímenes pensionales especiales no configura una inconstitucionalidad inherente, pero reitera que es totalmente inequitativo que se consagren ciertas pensiones que resultan excesivas ante la inminente escasez de recursos para sufragarlas.

Por último, señala que respecto a los beneficios a que puedan acceder los trabajadores de una determinada empresa, en virtud de los acuerdos de una Convención, se aparta de la línea argumentativa de la demanda, pues la fijación de una edad, un salario base, un factor salarial y un porcentaje de pensión determinados e inmutables le quitan la posibilidad a los trabajadores de negociar acuerdos razonables que no resulten desproporcionados.

4.- Intervención de la Universidad Nacional

Según certificación expedida por la Secretaría General de esta Corporación, el día 19 de mayo de 2005 se recibió, en forma extemporánea, escrito firmado por el Dr. Luis Ignacio Aguilar Zambrano, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, en el cual señala no poder realizar una interpretación de las implicaciones jurídicas del tema que se debate, sin embargo, manifiesta, desde el punto de vista económico, estar de acuerdo con el demandante en el sentido de que existen una diversidad de normas y regímenes pensionales, con notorias implicaciones presupuestales y de gasto público, que merecen ser reformadas dada la evidente asimetría que generan.

Sobre este particular, resalta la necesidad de verificar quienes cotizan y quienes no, quienes cotizan con base en tasas diferenciales, dejando la mayor parte del gravamen al Estado patrón, los diferentes ingresos base de liquidación, que contribuyen al desequilibrio en la asignación de las mesadas pensionales, la tasa de reemplazo y las diferencias existentes entre las proporciones de las diversas mesadas pensionales.

Para dicho efecto, anexa el boletín No. 18 del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la mencionada facultad, en el cual se aboga esencialmente por el establecimiento de un sistema pensional único que permita la redistribución del ingreso y la instauración de una perspectiva de universalización, a través de la integración de toda la población activa, antes de que ingrese a la tercera edad.

Señala que para ello se hace necesario implantar un sistema compuesto por tres pilares: El primero, un pilar universal bajo el sistema de prima media, que integre a todos los trabajadores del país en un sistema público obligatorio, en el que se cotice hasta cuatro salarios mínimos mensuales vigentes. El segundo, un pilar de capitalización privado obligatorio en el que coticen todos aquellos que devenguen más de cuatro salarios mínimos legales mensuales, en donde la base de cotización es el ingreso que supere los cuatro salarios y estará sometida a las condiciones de una cuenta de ahorro individual. Y, finalmente, un tercer pilar de capitalización privado voluntario que involucre a todos aquellos que esperen recibir una pensión superior a la que

obtendrían en los dos pilares anteriores, sin recargarse en el presupuesto público.

Bajo este contexto, indica que para que el sistema de los tres pilares sea funcional es indispensable realizar una reforma a fondo que modifique la actual estructura a favor de un sistema único, dicha reestructuración del sistema actual implica la integración de los diferentes fondos y AFP en uno solo, eliminar los costos de la competencia y reducir los de administración, aplicar la mayor parte de las cotizaciones en el incremento de las reservas, y crear un régimen unificado de beneficios y requisitos para obtener la pensión.

Finalmente, pone de presente que ello trae como consecuencia inequívoca la reordenación del sistema y la construcción de reglas de juego nuevas y universales, donde se prohíban los acuerdos institucionales que beneficien a unos pocos.

5.- Intervención de la Universidad de Cartagena

El día 31 de agosto de 2005, de manera extemporánea se recibió escrito firmado por los Doctores Arturo Matson Figueroa, Jefe del Departamento de Derecho Público, y David Mercado Pérez, docente de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, remitido por la Dra. Carlota Verbel Ariza, Decana de la mencionada facultad, con el objeto de intervenir en el proceso de la referencia. Mediante dicho documento se solicita a la Corte se declaren exequibles las normas acusadas o subsidiariamente se declare inhibida para pronunciarse por operar la cosa juzgada constitucional. La anterior solicitud se realiza con base en las siguientes consideraciones.

Como primera medida, pone de presente que la Corte Constitucional, en sentencia C-608 de 1999, se pronunció respecto de la constitucionalidad de los literales a) y II) del artículo 2 y de la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, razón por la cual estima que con relación a dichas normas opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Seguidamente, la referida Universidad, al analizar el cargo de vulneración del principio de igualdad por parte de las normas demandadas, realiza una extensa transcripción de la sentencia C-093 de 2001, específicamente en lo relacionado con el alcance del mencionado principio, para concluir que el actor no expone la presunta vulneración de la igualdad de acuerdo con los parámetros señalados por la Corte, por lo que sus argumentos carecen de cualquier sustento teórico.

Por último, señala que los cargos secundarios, en igual forma que el anterior, adolecen de falta de sentido, puesto que no existe coherencia entre los argumentos señalados en ellos y la presunta vulneración de la Constitución, que se pretende demostrar.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación en concepto No. 3875, recibido en secretaría de esta Corporación el 15 de julio de 2005, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los segmentos acusados de los artículos 2 y 9 y la totalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, el aparte del artículo 14 que se cuestiona y la totalidad del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, este último adicionado por el artículo 1 de la Ley 238 de 1995, únicamente en cuanto a los cargos analizados.

En primer lugar, advierte la Procuraduría que la existencia de jurisprudencia de la Corte Constitucional referida a la conformidad de las normas reguladoras de regímenes pensionales

especiales con la Constitución Política, no impide al análisis de los cargos formulados por el ciudadano Correa Henao, toda vez que de tales providencias se concluye la existencia de cosa juzgada relativa frente a los cargos que en esta oportunidad se formulan (sentencias C-173 de 1996, C-182 de 1997, C-608 de 1999, C-956 de 2001, entre otras).

Argumenta que el principio de justicia armonizado con el derecho a la igualdad, que constituyen pilares del Estado Social de Derecho, impondrían, en principio, un rechazo a los regímenes especiales del sistema de seguridad social en pensiones, sin embargo, indica el Ministerio Público, que en un análisis formal de las funciones que desempeñan los trabajadores y las condiciones en que las mismas deben desarrollarse, sumado ello a las condiciones derivadas del tratamiento jurídico que merece el ejercicio de ciertas dignidades, se erigen en razones de hecho suficientes para entender que el legislador goza de la facultad configurativa de las normas que reconocen el derecho a la pensión, siendo permitido que desde dicha perspectiva opte por la adopción de regímenes claramente diferenciados. Esto aunado a la plena vigencia del principio de los derechos adquiridos, permite concluir que el tratamiento jurídico puede igualmente ser diferenciado para efectos del reconocimiento de los derechos consagrados en las normas cuestionadas.

Así mismo, aduce que la crisis del sistema de seguridad social en pensiones en Colombia es de origen multicausal, esencialmente cifrado en la imprevisión, en la ausencia de estudios financieros suficientemente razonados sobre la sostenibilidad del sistema y la falta de adecuación de las normas a los cambios macroeconómicos, entre otros.

Por lo anterior, insta a la Corte a que exhorte al legislador para que, con aplicación del principio de respeto de los derechos adquiridos, adecue el sistema de seguridad social en materia de pensiones teniendo en cuenta el principio de solidaridad y especialmente la equidad en materia de cotizaciones, toda vez que la especialidad de los regímenes no conlleva per se la exoneración a los beneficiarios ni a los empleadores de su responsabilidad en la contribución adecuada para el sostenimiento del sistema, porque una exoneración o atenuación irrazonable de las cuotas de dicho régimen contributivo, si vulnera el derecho a la igualdad.

Ahora bien, con relación al cargo específico en contra del artículo 9 de la Ley 4 de 1992, la Procuraduría establece que el sometimiento que la norma cuestionada contempla en materia de negociación de las convenciones colectivas de trabajo, a la política macroeconómica y a las directrices de los organismos de mayor jerarquía en entidades industriales y comerciales del Estado no es de la esencia de la facultad reglamentaria que la Constitución Política defiere al Gobierno Nacional, y por lo mismo no implica una delegación de tal función.

Ello por cuanto, desde el punto de vista formal, el artículo 150 de la Carta Política establece que mediante la ley, el Congreso debe fijar pautas al Gobierno Nacional para establecer los distintos regímenes salariales y prestacionales, pero en el caso en estudio, es el mismo legislador el que está fijando un sometimiento a ciertas directrices y políticas que no son del resorte del Gobierno Nacional sino que hacen parte de la estructura económica de cada empresa o sociedad en particular.

Para el Ministerio Público, la disposición acusada constituye un instrumento jurídico legítimo e idóneo para controlar el desbordamiento de las facultades de los representantes legales, a efectos de impedir el reconocimiento de prerrogativas de orden económico que beneficien a grupos determinados de trabajadores, con las cuales se pueda afectar el sistema de seguridad social.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

Problema jurídico

2.- Corresponde a la Corte: (i) Determinar si los artículos 2 (parcial) y 9 (parcial) de la Ley 4 de 1992, 279 de la Ley 100 de 1993, y 1 de la Ley 238 de 1995, al avalar la existencia de los regímenes pensionales especiales, vulneran el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

(ii) Establecer si el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993, al disponer que con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o de sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, de igual modo, quebranta el principio de igualdad.

Inhibición respecto a totalidad de las normas acusadas, en atención a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 01 del 22 de julio de 2005.

3.- Para el ciudadano Correa Henao los artículos 2 (parcial), 9 (parcial) y 17 de la Ley 4 de 1992, 14 (parcial) y 279 de la Ley 100 de 1993, y 1 de la Ley 238 de 1995, en la medida en que reconocen la existencia de regímenes pensionales especiales, contrarían el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, puesto que reconocen privilegios injustificados a favor de unos pocos destinatarios, en discriminación de quienes pertenecen al sistema general de pensiones.

4.- En dicho sentido, sea lo primero señalar, que en aras a resolver el tema de la constitucionalidad de los regímenes pensionales especiales, resulta absolutamente necesario acudir a lo regulado en el Acto Legislativo No. 01 del 22 de julio de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política”, tal y como lo previó la Fundación FESCOL en su intervención, cuando señaló que había que estar a la expectativa de la reforma que cursaba en el Congreso respecto al tema, la cual de hecho absorbería la presente discusión, pues, bien, ello resultó así, en la medida en que dicho Acto Legislativo hizo mención expresa a los referidos regímenes especiales.

5.- Para efectos de confirmar ello, debe hacerse referencia inequívoca a lo señalado en distintos apartes del Acto Legislativo, que sobre este tema en particular señalan textualmente:

(...)

“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.”

(...)

“Parágrafo Transitorio 2°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafo

del presente artículo, **la vigencia de los regímenes especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Participaciones expirará el 31 de julio del año 2010.**” (Negritas fuera de texto).

6.- Bajo este contexto, resulta poco viable emitir un pronunciamiento de fondo con relación a los cargos expuestos por el actor, en la medida en que entre el momento en que se presentó la demanda y el de la emisión de esta sentencia se llevó a cabo la referida reforma constitucional. Por lo cual, ni el demandante ni los intervinientes tuvieron la posibilidad de hacer referencia a dicho Acto Legislativo. Por esta razón, la Corte no procederá al análisis de los cargos expuestos en esta oportunidad, pues ello indefectiblemente configuraría la realización de un control de tipo oficioso, lo cual no es propio de la tarea que como guardián de la Constitución le corresponde efectuar a esta Corporación en atención a las distintas demandas de inexecutable que se presenten contra las normas legales.

En ese orden de ideas, la Corte debe inhibirse, en la medida en que evidentemente se ha producido un cambio en el parámetro de comparación constitucional, pues dicho Acto no sólo reformó el artículo 48 de la Carta, sino que dispuso unas reglas con relación directa a la existencia de los regímenes pensionales especiales.

7.- Por otra parte, es menester señalar que en caso de que la Corte procediera a adelantar el estudio de las normas impugnadas, sin tener en cuenta que ni el demandante ni los intervinientes tuvieron la oportunidad de expresar su opinión con relación a las nuevas reglas superiores contenidas en la señalada reforma constitucional, se afectaría el principio de la participación ciudadana, elemento integral del Estado social y democrático de derecho. Lo anterior, por cuanto ante la ausencia de conocimiento de quienes intervinieron en este proceso, esto es, demandante e intervinientes, respecto del Acto Legislativo, no podría la Corte entrar a suponer los distintos puntos de vista de aquellos ni fundamentarlos en forma oficiosa.

Sobre este particular esta Corporación, en sentencia C-1155 de 2005, señaló lo siguiente:

2.1. El ámbito de las intervenciones ciudadanas en los procesos de constitucionalidad

2.1.1. Los procesos que se lleven a cabo en desarrollo del control de constitucionalidad tienen en nuestro ordenamiento el carácter de públicos y en ellos pueden intervenir todos aquellos ciudadanos que quieran actuar como impugnadores o defensores de las normas sometidas al juicio de la Corte. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242-1 de la Constitución Política, “[c]ualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública”.

Ha señalado la Corte que, de conformidad con las normas aplicables a los procesos de constitucionalidad, contenidas en el Decreto 2067 de 1991, los únicos requisitos para intervenir son la calidad de ciudadano y la presentación oportuna de la intervención[1]. Ha puntualizado también la jurisprudencia constitucional que esa intervención ciudadana fue consagrada por el constituyente “... no sólo para que los ciudadanos puedan impugnar o defender la norma sometida a control -garantía de la participación ciudadana- sino, además, con el propósito de que éstos le brinden al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión.”

Al resaltar la necesidad de que el debate constitucional se plantee en debida forma, a partir de cargos aptos de inexecutable, la Corte amplió sus consideraciones en torno al ámbito de

la intervención ciudadana, al señalar que “[e]l imperativo de provocar el debate de constitucionalidad, se explica, entre otras razones, por la necesidad de permitir el aporte de quienes han participado en la producción de la norma, de quienes son sus destinatarios o pueden verse afectados por ella, de aquellos que tienen a su cargo su aplicación, y del Ministerio Público como representante de la sociedad.”[3] Agregó la Corporación que “... esa dimensión participativa del debate atiende también al propósito de conjurar el peligro de la trivialización del juicio de constitucionalidad, al permitir que se incorporen al proceso, y enriquezcan el debate, quienes viven la norma y son conscientes de sus perfiles eventualmente lesivos del orden constitucional, o, por el contrario, de la manera en que, no obstante una apariencia de inconstitucionalidad, la misma resulta compatible con la Carta, aspectos éstos que en un momento dado podrían escapar al juez constitucional en un análisis realizado a partir de una insuficiente configuración del debate de constitucionalidad.”

En ese contexto es posible distinguir diferentes escenarios para la participación ciudadana en los procesos del control abstracto de normas, puesto que una es la situación cuando se trata del ejercicio del control oficioso de constitucionalidad, y otra distinta cuando las intervenciones se presentan en el curso de un proceso iniciado a instancias de quien está constitucionalmente habilitado para ello, bien sea por la vía de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad o por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. En la primera hipótesis, y dada la naturaleza integral del control que ejerce la Corte en tales casos, las intervenciones ciudadanas pueden versar sobre la totalidad del conjunto normativo sometido a control y remitir al examen de cualquier asunto de constitucionalidad que pueda estar presente en el mismo. En la segunda hipótesis, por el contrario, la competencia de la Corte está restringida por los términos en los que se haya planteado el debate de constitucionalidad por quien está habilitado para ello.

Específicamente, en el caso de los procesos iniciados en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ámbito de las intervenciones ciudadanas está definido por el contenido de la demanda: La competencia de la Corte se define en función de los cargos presentados, tanto en cuanto a las normas demandadas, como, en principio, también a las concretas acusaciones formuladas por el actor. Para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo se requiere que exista al menos un cargo apto de inconstitucionalidad contra una determinada norma jurídica. Como quiera que en estos casos la Corte no puede ejercer un control oficioso de constitucionalidad, su pronunciamiento está restringido a las normas demandadas, salvo en los eventos en que sea posible predicar la existencia de unidad normativa con otras disposiciones no demandadas o que la incorporación de las mismas sea indispensable para integrar una proposición jurídica completa. Por otra parte, una vez establecida la existencia de, al menos, un cargo apto de inconstitucionalidad, puede la Corte pronunciarse sobre aspectos distintos a aquellos que hayan sido planteados por el actor.

De esta manera, se ha establecido que los intervinientes en un proceso iniciado mediante demanda ciudadana de inconstitucionalidad pueden coadyuvar la demanda, reforzando los argumentos presentados por el actor, o por el contrario, oponerse a ella, mostrando las razones por las cuales no hay lugar a la declaratoria de inexecutable por los cargos presentados. Es claro, entonces que, por una parte, los intervinientes no pueden ampliar el ámbito de la demanda, solicitando que el pronunciamiento de la Corte se extienda a normas no demandadas, salvo que se pretenda la existencia de una unidad normativa con aquellas que si han sido demandadas. Por otra parte, la posibilidad de presentar cargos nuevos contra las disposiciones demandadas tiene un alcance limitado, puesto que ella no resulta vinculante para la Corte. Así, en cuanto hace al primer aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el régimen que regula las actuaciones de la Corte Constitucional no está prevista la competencia para fallar sobre

demandas adicionales o complementarias, ni para considerar peticiones formuladas por intervinientes que adicionen o complementen la petición inicial que fue admitida, comunicada y fijada en lista.[5] Ha dicho la Corte que en tales eventos, dado que la vía de la acción pública es un instrumento democrático de control de los ciudadanos, no sometido a mayores formulismos, por un lado, el cumplimiento de los mínimos establecidos por el ordenamiento jurídico debe ser estricto, y, por otro, si es voluntad del interviniente la de formular una nueva demanda sobre la disposición acusada o sobre otras, debe presentarla conforme a los requisitos exigidos y someterse al trámite legal correspondiente.[6] Ha advertido la Corte que si bien está llamada a examinar las normas acusadas en relación con toda la Constitución y que, cuando se dan las condiciones para ello, puede efectuar la unidad normativa con disposiciones o apartes no demandados por el actor, dicha posibilidad es estrictamente excepcional. En relación con el segundo aspecto, la Corte ha puntualizado que la situación de los intervinientes no se asimila a la del demandante y que, por lo tanto, no pueden formular propiamente cargos nuevos aunque sí pueden "... plantear argumentos adicionales a los esgrimidos por el actor e invitar a la Corte a que juzgue las normas acusadas a la luz de toda la Constitución indicando cuáles son los vicios que encuentran." [7] Precisó la Corporación que en esta última hipótesis, "... la Corte no está obligada a proceder de esta manera ya que está facultada para limitar los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que ésta no sea absoluta sino relativa." [8] De hecho, la Corte con frecuencia acude a esta posibilidad por consideraciones de debido proceso constitucional, para evitar que, particularmente en casos que puedan catalogarse como difíciles, la decisión se adopte sin la oportunidad para un debate suficiente por parte de quienes están constitucionalmente habilitados para ello.

De este modo se tiene que la intervención ciudadana en los procesos de control abstracto de normas es un derecho ciudadano expresamente consagrado en la Constitución y por virtud del cual la Corte, para decidir, debe tener en cuenta las intervenciones que se hayan presentado en debida forma. Sin embargo, específicamente en los eventos de procesos iniciados en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los intervinientes no pueden pretender que el pronunciamiento de la Corte se extienda a disposiciones no demandadas, sin perjuicio de que puedan plantear la existencia de unidad normativa. Cuando ello ocurra, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre las disposiciones no demandadas, salvo que, de manera excepcionalísima, la Corte encuentre necesario integrar la unidad normativa. Del mismo modo, en esos procesos, el objeto propio de las intervenciones ciudadanas es coadyuvar o impugnar la demanda y, aunque pueden plantear cargos distintos a los presentados por el demandante, los mismos no tienen carácter vinculante y constituyen una mera invitación para que la Corte -en ejercicio de su competencia para, a partir de un cargo apto de inconstitucionalidad, examinar la norma demandada a la luz de todo el ordenamiento constitucional- decida pronunciarse sobre los mismos.

Observa la Corte que, sin embargo, aún en esos eventos, la intervención ciudadana no es inocua, porque, o provoca un pronunciamiento de la Corte, en ejercicio de su competencia para hacer el examen de constitucionalidad de las normas demandadas en relación con toda la Constitución, o conduce a la limitación de los alcances de la cosa juzgada, en aquellos eventos en los que habiéndose planteado por los intervinientes un cargo distinto de los formulados en la demanda, la Corte omite pronunciarse sobre el mismo, caso en el cual debe limitar el alcance de la cosa juzgada a los cargos efectivamente analizados.

8.- Así mismo, es necesario señalar que no es posible para esta Corporación, tal y como se solicita en algunas intervenciones, declarar la cosa juzgada respecto de disposiciones que en un

momento dado, fueron analizadas y de las cuales se profirió sentencia, por cuanto uno de los elementos integrantes de la cosa juzgada es que no se cambien o transformen la reglas que orientan el correspondiente juicio o análisis de exequibilidad, fenómeno que evidentemente ocurrió en este caso.

9.- De igual modo, resulta preciso poner de presente que el demandante acusa el artículo 9 de la Ley 4 de 1992, por vulneración al principio de igualdad, en la medida en que, a través de las convenciones colectivas da cabida a los regímenes especiales, y, adicionalmente, señala que de manera secundaria infringe lo establecido en los literales e) y f), numeral 19, del artículo 150, y los artículos 55, 115, y 211 de la Carta Fundamental, pero respecto a ello, no otorga bases claras que permitan verificar la conexidad existente entre una y otra acusación, no se verifica un hilo conductor en la argumentación expuesta, que permita al juez vislumbrar en forma precisa hacia donde está dirigida la pretensión y las razones que la justifican, de modo que se hace inevitable declarar la inhibición al respecto.

10.- Por todo ello, la Corte en esta oportunidad se declarará inhibida[9] y estará presta a resolver una posterior demanda de inexequibilidad que cumpla con los requisitos mínimos de argumentación y en la que se haga referencia a los lineamientos plasmados por el Acto Legislativo, en cuanto ello permitirá tener certeza y precisión con relación a los cargos y al marco en el que debe estudiarse la constitucionalidad de las normas acusadas.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los artículos 2 (parcial), 9 (parcial) y 17 de la Ley 4 de 1992, 14 (parcial) y 279 de la Ley 100 de 1993, y 1 de la Ley 238 de 1995, en consideración a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Decreto 2067 de 1991, Artículo 7o. Admitida la demanda, o vencido el término probatorio cuando éste fuere procedente, se ordenará correr traslado por treinta días al Procurador General de la Nación, para que rinda concepto. Dicho término comenzará a contarse al día siguiente de entregada la copia del expediente en el despacho del Procurador. // En el auto admisorio de la demanda se ordenará fijar en lista las normas acusadas por el término de diez días para que, por duplicado, cualquier ciudadano las impugne o defienda. Dicho término correrá simultáneamente con el del Procurador. // A solicitud de cualquier persona, el Defensor del Pueblo podrá demandar, impugnar o defender ante la Corte normas directamente relacionadas con los derechos constitucionales.

[2] Ver auto A-251 de 2001 que reitera lo establecido en el Auto A-243 de 2001.

[3] Sentencia C-229 de 2004

[4] Ibid.

[5] Sentencia C- 253 de 1993

[6] Ibid.

[7] Sentencia C-977 de 2002

[8] Ibid.

[9] Con relación a la inhibición, esta Corporación en la sentencia C-918 de 2002 señaló:

"La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar

las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. 241). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo. Por ello esta Corte ha señalado que "la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria". En tal contexto, la Corte reitera la importancia de que, no obstante el carácter público de la acción de constitucionalidad, los ciudadanos se esfuercen en estructurar adecuadamente sus cargos, a fin de permitir un verdadero debate y proceso de constitucionalidad".



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

