

Sentencia C-358/13

MEDIDAS EN RELACION CON CAJAS DE PREVISION Y PRESTACIONES SOCIALES
PARA EL SECTOR PUBLICO-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA INTERPRETACIONES
JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA INTERPRETACIONES
JUDICIALES-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: expediente D-9128

Actor: Iván Alexander Chinchilla Alarcón

Demanda de inconstitucionalidad: contra el inciso 2° del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y el inciso 3° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993

Conjuez Ponente: AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional conformada por los Magistrados JORGE IVAN PALACIO PALACIO, quien la preside, NILSON PINILLA PINILLA, LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA, y los Conjueces CARMEN MILLÁN DE BENAVIDES, EDGARDO MAYA VILLAZÓN, DIEGO LÓPEZ MEDINA, GABRIEL MELÓ GUEVARA, EDGARDO VILLAMIL PORTILLA Y AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha producido la siguiente SENTENCIA:

1- ANTECEDENTES

El ciudadano Iván Alexander Chinchilla Alarcón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 40, numeral 6° de la Constitución Política, instauró demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y76 el inciso 3 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

1.1- Texto normativo demandado.

A continuación se transcriben los artículos referidos, cuyos apartes con subrayas corresponden al texto normativo acusado.

LEY 33 de 1985

Enero 29)

Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las cajas de Previsión y con las

prestaciones sociales para el sector público

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

Artículo 3º. Modificado por la Ley 62 de 1985. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión."

"Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación; prima técnica; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio."

"En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes." (...)

LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

Artículo 18. Base de cotización. <Inciso 4. y párrafo modificados por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. (El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el artículo). El nuevo texto es el siguiente:-- La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

2- LA DEMANDA

El demandante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, por vulnerar el artículo 13, los incisos 3 y 12 del artículo 48, y el 53 de la Constitución Política.

2.1- Fundamentos de la demanda:

2.2.1- Vulneración del artículo 13 de la Constitución.

Las normas demandadas, ajuicio del demandante, someten a los empleados públicos a un trato desigual frente a los trabajadores del sector privado, dado que estos tienen derecho a que todos sus ingresos considerados salariales sean incluidos en las cotizaciones, mientras que los trabajadores al servicio del Estado deben someterse a los factores determinados por el legislador a través de la Ley 33 de 1985 (modificada por la Ley 62 del mismo año) o los que señale el Ejecutivo en desarrollo de la delegación contenida en el inciso 3 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993. Para el actor es evidente la desigualdad, que se agrava con las diversas interpretaciones de que ha sido objeto la ley 33 de 1985 por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, de manera que el hecho de no tener unificado su criterio sobre los factores que deben entenderse como salariales, dejando amplio margen de decisión a los jueces de instancia.

2.2.2.- Vulneración del artículo 48, incisos 3 y 12 de la Constitución.

Expresa el actor que las disposiciones acusadas violan también el inciso 3 del artículo 48 constitucional al vulnerar el principio de progresividad y, por lo tanto, afectar el nivel de protección alcanzado por los servidores públicos del nivel nacional. En efecto, agrega, el sistema pensional aplicable antes de la expedición de la Ley 33 de 1985 y la Ley 100 de 1993 contemplaba un listado bastante amplio de factores -relacionados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978- que conformaban la base de liquidación para determinar el monto de la pensión, el cual fue notablemente reducido por las disposiciones acusadas. En refuerzo de su argumento, el accionante indica que la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 del Consejo de Estado, interpretó de manera extensiva el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, concluyendo que el listado enunciado en la norma ha de entenderse como meramente enunciativo, porque en el evento de entenderse como taxativo claramente significaría la regresividad de los derechos sociales de los ciudadanos, concluyendo que las normas impugnadas contienen medidas abiertamente regresivas frente al contenido de la norma anterior, es decir el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

2.2.3.- Igualmente violan -sostiene el demandante- los principios de solidaridad y sostenibilidad fiscal contenidos en el mismo artículo 48 de la Constitución Política, pues los empleadores del sector público para aportar a pensiones, deben limitarse a los factores señalados por el Gobierno o por el Congreso sabiendo que con posterioridad sus servidores pueden demandar la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas para que el juez ordinario declare la reliquidación de sus pensiones con base en todos los factores devengados como salario. En otras palabras el sistema solo recibe los aportes para pensiones indicados en la ley, pero posteriormente por orden judicial debe asumir el sobre costo de la reliquidación de pensiones incluyendo factores sobre los cuales no se aportó, atentando de este modo categóricamente contra el principio de solidaridad y sostenibilidad del sistema.

2.2.4.- De la misma manera el demandante señala un desconocimiento por parte de las normas acusadas, del mandato imperativo del inciso 12 del artículo 48 superior, que establece la obligación de liquidar la pensión con los factores sobre los cuales se cotizó. Para el actor resulta claro tal desconocimiento, al limitarse la gestión de los empleadores públicos a la hora de efectuar los descuentos para pensión, puesto que por virtud de esas leyes se inaplican al momento de la liquidación los factores que no están enlistados en ellas pero que sí son parte del salario devengado por el trabajador.

2.3.- Vulneración del artículo 53 de la Constitución

Enuncia también el actor que las normas acusadas desconocen el principio de primacía de la realidad, al no aplicar el concepto de "salario"[1] acogido por la OIT, sustentando su acusación en el hecho de que las pensiones suponen una tasa de reemplazo proporcional al ingreso que recibe una persona en su etapa laboralmente productiva, razón por la cual la pensión debe liquidarse en función de todos aquellos ingresos que durante la relación laboral se constituyeron como salario, más allá de la potestad legal y constitucional que podría tener el Congreso y el Gobierno por delegación de definir los factores salariales.

2.3.1. Sostiene que a través del artículo 3 de la Ley 33 de 1985, y el 18 de la ley 100 de 1993 pretende el Congreso limitar de manera formal los factores constitutivos de la base de cotización y liquidación de las pensiones, pasando por alto que otros factores no incluidos por el legislador son desde el punto de vista de la realidad factores salariales, razón por la cual cualquier norma de rango legal o reglamentaria que desconozca esta realidad debe considerarse de plano inconstitucional.

2.3.2.- Finalmente, los artículos indicados en la Ley 33 de 1985, y el 18 de la Ley 100 de 1993, transgreden el principio de favorabilidad en materia laboral al permitir la existencia de varias interpretaciones en el examen de la norma, por lo que se deberá aplicar la que resulte más favorable para los trabajadores, aclarando que los destinatarios de esas normas se encuentran ante un conflicto de aplicación literal del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y la interpretación del Consejo de Estado esgrimida en la sentencia del 4 de agosto de 2010, por lo que deberá el máximo Tribunal en lo Constitucional pronunciarse de fondo sobre la interpretación de la norma de conformidad con la tesis del Consejo de Estado o en su defecto precisar cuál es la correcta interpretación que debe hacerse de dicha disposición.

3- INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De manera general solicita que la Corte se declare inhibida por existir cosa juzgada absoluta con relación al inciso 3 del artículo 18 de la Ley 100/93, y por inepta demanda en lo que respecta al inciso 2 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985, puesto que la exposición de un precedente de unificación del Consejo de Estado no es fundamento constitucional para declarar la inexequibilidad de la norma, y aún menos técnico solicitar a una corporación que unifique, module o corrija el precedente de otra institución.

Con relación a los cargos planteados por el demandante argumentó que no existe vulneración del principio de progresividad de la seguridad social, dado que en la sentencia No. 4 del 01 de febrero de 1989 la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano de control constitucional de la época se pronunció sobre la constitucionalidad de los incisos 2 y 3 del artículo 1 de la Ley 62 de 1985, que modificó el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 ahora acusado de inconstitucional, y declaró que dicha norma era exequible por cuanto el Legislador es competente para fijar una lista taxativa de factores de liquidación en la base de cotización pensional, las cuales surten efectos hacía el futuro y no afectan las condiciones de quienes antes de su vigencias hubieren cumplido los presupuestos legales para acceder a la pensión que se liquidaba con la norma más favorable.

Acerca del cargo por violación de los principios de primacía de la realidad sobre la forma y, de

favorabilidad, indicó que la Corte Constitucional ha considerado que la competencia para la definición de cuáles elementos salariales deben ser tenidos como factores para la liquidación de una prestación no consolidada por el servidor público, es el legislador. Por lo cual se hizo la diferencia entre los derechos adquiridos y las meras expectativas, categoría jurídica que puede ser modificada por cuanto no reviste la alteración de un derecho consolidado.

3.2. Ministerio de Trabajo.

3.2.1. Defiende la constitucionalidad de las disposiciones atacadas por cuanto al legislador se le confió la dirección, coordinación y control del servicio público a la seguridad social, y en desarrollo de esa potestad ha establecido ciertos requisitos para acceder al derecho pensional, lo cual implica que la pensión es el fruto del ahorro que ha efectuado el trabajador durante toda su vida laboral, definido por la jurisprudencia como "el salario diferido" y en ese sentido, el legislador definió los factores salariales sobre los que se cotiza, los cuales son reflejados en el ingreso base de cotización.

3.3. Instituto de Seguros Sociales - ISS.

Desestima los argumentos de inconstitucionalidad presentados por el actor, por cuanto el mismo Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de febrero de 2010 Expediente 2004-04269 había unificado su precedente con respecto al tema de los factores salariales, y posteriormente el 4 de agosto de 2010, nuevamente dice unificar su jurisprudencia cambiando totalmente la línea mantenida hasta entonces por esa Corporación, y que además fue compartida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Señala que no debe olvidarse el principio de Sostenibilidad Fiscal introducido con el Acto Legislativo 01 de 2005, por medio del cual el Legislador buscó no solamente unificar y aclarar algunos regímenes pensionales existentes, sino de preservar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social para que las entidades encargadas en materia pensional pudieran garantizar la prestación económica a los afiliados que cumplan con los requisitos para acceder a ella.

Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Al propugnar por la constitucionalidad del inciso 2 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 señala que, en cuanto a la presunta vulneración del principio de no regresividad, la modificación normativa que varió los factores salariales no resulta regresiva al aplicar el test de regresividad; el Legislador con esa medida no proponía la afectación de un grupo determinado de personas, sino que en busca de satisfacer una finalidad constitucional imperativa, como lo es la cobertura y la sostenibilidad de todo el Sistema Pensional, reestructuró las condiciones pensionales del sector oficial. En ese orden de ideas, la taxatividad de los factores cumplen una función sistemática e integradora al señalar que el ingreso base de cotización debe ser coherente y corresponder a lo recibido por el servicio, "con el fin de procurar un equilibrio económico del sistema que haga real un balance proporcional entre lo efectivamente cotizado frente a lo efectivamente devengado por vía pensional"[2].

Sobre el precedente del Consejo de Estado invocado por el actor, considera que se invadió la competencia legislativa al incluir supuestos fácticos que no fueron considerados en la norma, como el pretendido alcance enunciativo de los factores salariales; además de aplicarse indebidamente el principio de progresividad, por cuanto el precedente constitucional ha indicado que éste principio no es absoluto y, no todo retroceso significa regresividad.

3.5. Intervenciones ciudadanas.

3.5.1. Laura Gaitán Gómez, en calidad de miembro activo del consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, coadyuva la petición de declaratoria de inexequibilidad de los preceptos normativos bajo estudio, al considerar que el artículo 53 de la Carta Fundamental, al establecer el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, trae consigo la diferenciación existente entre empleadores y trabajadores, lo cual incluye la necesidad de proteger los derechos de la parte débil de la relación; evitando la desmejora o afectación de sus condiciones laborales por meras formalidades, tal y como ocurre en el caso de los servidores públicos, al verse desprotegidos ante la amplia facultad del Congreso y la Rama Ejecutiva en la limitación de los factores salariales que constituyen la base para cotizar y liquidar sus pensiones.

3.5.2. El ciudadano Alexander Monroy Rodríguez en defensa de la disposición contenida en la Ley 33 de 1985, adujo que el régimen de transición prescrito por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, garantizó a sus beneficiarios el derecho a pensionarse con los requisitos fundados en el régimen anterior, de manera que los únicos factores sobre los cuales se aporta para pensión y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de la liquidación son los señalados en el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985 - modificados por la Ley 62 de 1985. Señala que con la eventual declaratoria de inexequibilidad se vulneraría el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, en tanto que por más de dos décadas se han liquidado las pensiones de miles de pensionados con base en el criterio de taxatividad.

Concepto del Procurador General de la Nación.[3]

1. Indica el Procurador General que a partir de la vigencia de la Carta de 1991, la competencia para establecer el régimen prestacional de los servidores públicos, es compartida por el Congreso de la República y por el Gobierno Nacional, y que la enunciación de los factores salariales no es taxativa, como lo reconoce de manera pacífica la jurisprudencia y la doctrina, pues de serlo, perdería sentido la existencia de algunos regímenes especiales reconocidos por la propia Carta.
2. Con relación a la pretensión de unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la de la Corte, en materia de liquidación de pensiones de servidores públicos, es menester señalar que la acción pública de inconstitucionalidad no es la vía idónea para ese propósito, puesto que ésta acción esta diseñada para juzgar la contradicción existente entre normas legales y normas constitucionales, y no discrepancias existentes en los tribunales sobre la inteligencia de las normas; porque en cualquier caso, los jueces están obligados en virtud del principio de supremacía de la Constitución, a interpretar todas las leyes acorde con la Carta Fundamental.
3. El máxime representante del Ministerio Público solicita la inhibición de la Corte dado que el actor no satisfizo los mínimos argumentativos necesarios para obtener un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de las normas demandadas, pues ésta no depende de la mera existencia de diversas interpretaciones razonables de la Carta y de las leyes al momento de resolver casos concretos por los jueces especializados, no se brindan elementos de juicio suficientes para equiparar a los servidores públicos con los particulares, y para señalar que los primeros sufren una discriminación injustificada.

II- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

4. Análisis de los cargos contra el inciso 2º del artículo 3º de la ley 33 de 1985 y contra el inciso 3º del artículo 18 de la ley 100 de 1993, por violación del artículo 13 constitucional.

Aduce el actor que los servidores públicos se encuentran en desventaja frente a los trabajadores del sector privado, por cuanto éstos tienen derecho a que su ingreso base de liquidación se tase con base en todos los factores salariales, mientras que en el caso del sector público, la ley indica cuales componentes sirven de base para la liquidación, excluyendo otros factores que ajuicio del actor también deben ser incluidos.

2.1.- La demanda se limita a plantear que los trabajadores del sector privado tienen derecho a que todos sus ingresos considerados como salariales sean incluidos en las cotizaciones y en las liquidaciones pensionales, mientras que los empleados públicos se deben someter a los factores que señalen el legislador o el ejecutivo en desarrollo de la norma de la ley 100 que acusa.

El actor no avanza en el tema de la diferenciación entre la vinculación del servidor público del nivel central y el trabajador privado, es decir, se abstiene de formular consideraciones sobre la esencia de la función pública, desarrollada por los servidores públicos, que difiere de la prestación de servicios a cargo de los trabajadores particulares. En cambio se extiende frente a las diversas interpretaciones de que ha sido objeto la ley 33 de 1985 por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, cuyos criterios han oscilado entre asumir que el listado contenido en el artículo 3º de la ley 33 no permite la inclusión de otros factores y, como lo está haciendo actualmente, asumir que dicho listado es meramente enunciativo.

La jurisprudencia de la Corte y, en particular la sentencia C-244 de 2013, ha formulado orientaciones en materia de igualdad en el derecho laboral administrativo. Pero en el caso presente el actor no demanda el inciso 2º del artículo 3º de la mencionada ley 33 (modificado por el artículo 1º de la ley 62 de 1985) sino su interpretación. La demanda insiste en solicitar una unificación de las interpretaciones que existen en torno a la norma mencionada.

Ni existe claridad en cuanto al cargo específico ni la demanda cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional sobre demandas de inconstitucionalidad por vulneración al derecho a la igualdad, al no justificarse adecuadamente por qué debe darse un mismo tratamiento a situaciones que no son iguales y qué justificaría dar un tratamiento distinto al contenido de las normas demandadas.

Tiene razón el demandante cuando afirma que la aplicación de la ley no ha sido uniforme. Pero tal afirmación no permite deducir un problema de inconstitucionalidad o no de la norma. Es más aún: la Corte puede declarar inexecutable una interpretación que lo sea, pero no puede decidir cuál es la interpretación que debe aceptarse entre varias que puedan ser constitucionales.

La Corte ha reiterado que la acción de inconstitucionalidad es pública y popular y, por lo mismo, no exige especial erudición. Sin embargo la Corporación no puede corregir ni aclarar equívocos o ambigüedades que surjan del texto de la demanda "so pretexto de de aplicar el principio pro actione, pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso", lo cual desborda el sentido del control de constitucionalidad[4].

En la antedicha providencia la Corte expresó con claridad si bien es cierto que,

excepcionalmente, el control de constitucionalidad es susceptible de ejercerse "sobre interpretaciones de los órganos judiciales o administrativos, también lo es que, en aras de preservar la autonomía de los jueces y el respeto del principio de legalidad de la competencia, los requisitos de las demandas que se instauren contra interpretaciones judiciales o de la Administración presentan su propia especificidad y exigen una mayor carga argumentativa"[5]:

"En otras palabras, solo habrá lugar a un pronunciamiento de fondo "cuando se establezca: claramente el enunciado o enunciados normativos que según el demandante generan la presunta inconstitucionalidad" (sentencia C-802/08). Debe verificarse que se haya señalado tanto el enunciado o disposición, como la norma derivada del mismo, la cual, a juicio del actor, no resulta concordante con la Constitución. La idea de interpretación que cabe aquí considerar, hace relación específicamente a lo que la doctrina entiende como resultado de la actividad interpretativa y no la actividad misma. Lo que se analiza no es la forma a través de la cual el intérprete atribuye sentido a un texto jurídico, sino el sentido que el juez u órgano administrativo extrae o deduce del texto, el cual se convierte en regla para resolver el caso. A la vez, debe establecerse que la atribución del sentido cuestionado derive de una ley o norma con fuerza de ley, la cual haya supuesto aplicaciones judiciales y no sea resultado de la mera especulación del actor".

En este caso, al demandar una interpretación habiendo otra de la misma norma, el demandante pretende que se unifique la jurisprudencia del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional. Pero como lo ha reiterado la Corporación en providencias citadas en la antes mencionada sentencia C-304 de 2013, "La jurisprudencia de este Tribunal, ha considerado que en tratándose de censuras contra interpretaciones judiciales, cada uno de los requisitos ordinarios exigibles al libelo ciudadano, presenta su propia especificidad"[6].

Por lo que respecta al requisito de claridad ha dicho la Corte:

"(...) a.- En cuanto al requisito de claridad, el ciudadano no sólo debe señalar cuál es la disposición acusada como inconstitucional (numeral 1º del artículo 3º del Decreto 2067 de 1991), sino que, en demandas contra interpretaciones judiciales, es necesario indicar con absoluta precisión cuál es el contenido normativo o "norma " derivada de la disposición acusada. En otras palabras, sólo habrá lugar a un pronunciamiento de fondo "cuando se establezca claramente el enunciado o enunciados normativos que según el demandante generan la presunta situación de inconstitucionalidad"[7]. Así, el ciudadano debe indicar, de manera suficientemente comprensible, cuál es la interpretación de la disposición acusada que considera contraria a la Constitución (...)"

Debe entonces verificarse que se haya señalado tanto el enunciado o disposición, como la norma derivada del mismo, la cual, en el sentir del actor no resulta concordante con la Constitución. La idea de interpretación que cabe aquí considerar, hace relación específicamente a lo que la doctrina entiende como resultado de la actividad interpretativa y no a la actividad misma.[9] Lo que se analiza no es la forma a través de la cual el intérprete atribuye sentido a un texto jurídico, sino ese sentido o significado mismo que el intérprete extrae o deduce del texto, el cual, se convierte en la regla para resolver el caso.

En lo que concierne a la certeza la Corte ha dicho que comprende tres dimensiones:

Por un lado, (i) debe tratarse de una interpretación que realmente fije un contenido normativo derivado de la disposición impugnada[10]. Esto significa que la interpretación debe derivarse

directamente de la disposición demandada.

De otro lado, (ii) no puede considerarse satisfecho el requisito de certeza cuando el reproche de inconstitucionalidad se sustenta en simples "hipótesis hermenéuticas"[11] que no hallan sustento en una real y cierta interpretación judicial, o donde la interpretación no conduce a las implicaciones reprochadas, sino que responden a una proposición jurídica inferida por el actor o que recaiga sobre disposiciones que no han sido acusadas. En este punto cobra relevancia la doctrina del derecho viviente, pues el control constitucional sobre interpretaciones judiciales "recae sobre el derecho realmente vivido por los ciudadanos, y no sobre contenidos hipotéticos, que podrían eventualmente inferirse del texto acusado, pero que no han tenido ninguna aplicación práctica".

En lo atinente a la exigencia de especificidad ha estimado la Sala:

c- En cuanto al requisito de especificidad, en esta clase de demandas lo que se exige es que las razones de inconstitucionalidad sean puntuales y recaigan sobre el contenido normativo cuyo alcance específico ha sido fijado por la interpretación acusada, pero no sobre la base de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales "[13].

En este punto, se trata de evaluar las razones de la presunta inconstitucionalidad alegadas por el actor y su relación con la interpretación judicial censurada. El cuestionamiento, debe recaer sobre la interpretación y, su inaceptabilidad no debe estribar en una interpretación mejor, sino, en la inconstitucionalidad misma. Se ha sentado por este Tribunal:

Si... (lo) que se busca es su separación del ordenamiento con base en su comparación con otra interpretación de la ley, es evidente que las razones esgrimidas no recaen "sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad competente"[14] y (...) en consecuencia, se incumple el requisito de especificidad(..)"

En materia de pertinencia se ha expuesto:

d. - En cuanto al requisito de pertinencia, es necesario que el demandante señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, "y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia "[16].

Y en otra decisión posterior se precisó:

"(...) El control sobre interpretaciones judiciales de las leyes ha de cumplirse de un modo tal que pueda conciliarse con los rasgos característicos del control de constitucionalidad instaurado en Colombia, que no es control de la aplicación de la ley ni instrumento orientado a producir una eventual corrección de problemas suscitados en la praxis judicial[17], corrección que, incluso, cabría intentar ante la autoridad competente y de conformidad con las reglas y oportunidades procesales establecidas para cada tipo de procesos, mas no mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad(...)"

Se observa, pues, que el Tribunal Constitucional ejerce su competencia en materia de control constitucional en defensa de la Constitución y no, como un juez de legalidad o conveniencia de las interpretaciones vertidas por otros órganos judiciales. Para ello, los motivos aducidos por el actor, en cuanto a su inconformidad con la interpretación tachada, deben tener la calidad de razones constitucionales y no de otra índole, pues a esto se debe contraer el análisis del juez

constitucional.

En el caso presente la Corte encuentra adecuado el razonamiento del Ministerio Público al considerar que "En materia de liquidación de pensiones de servidores públicos es menester señalar que la acción pública de inconstitucionalidad no es la vía idónea para este propósito, (pues) esta acción está diseñada para juzgar la contradicción existente entre normas legales y normas constitucionales, y no discrepancias existentes en los tribunales sobre la inteligencia de las normas, tratándose de interpretaciones razonables".

3- Aptitud de los cargos formulados por violación a los incisos 3 y 12 del artículo 48 y del artículo 53 de la Constitución.

En este caso la Sala analizará si la demanda formula una argumentación jurídica clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y con reiterada jurisprudencia de la Corporación[19]. De esos factores depende una eventual ineptitud sustantiva de la demanda por inexistencia de cargos de constitucionalidad, y la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo respecto del litigio constitucional formulado.

2.1.- De conformidad con los anteriores postulados, encuentra la Corte que los cargos planteados en la demanda por violación de los incisos 3 y 12 del artículo 48 y artículo 53 constitucionales, los cuales fueron descritos dentro del acápite de cargos en los puntos que desarrollan los fundamentos de la demanda, no tienen pertinencia. La demanda adolece, además de claridad y certeza, ya que no identifica claramente el concepto de la violación, parte de apreciaciones subjetivas y no expone argumentos de naturaleza constitucional.

Al asimilar el principio de no regresividad con la ampliación de la cobertura (inciso 3 del artículo 48 CP.), estima que las normas acusadas afectan la sostenibilidad financiera (inciso 12 del artículo 48 CP.), sin indicar de qué modo se evidencia un impacto fiscal producto de dichas normas. Con base en el principio de favorabilidad (artículo 53 CP.) pretende que la Corte acoja la interpretación que en los saberes del demandante es la adecuada, dándole un alcance no previsto en la norma. Por estas razones, los cargos en contra de los artículos superiores mencionados, no serán analizados de fondo en la presente sentencia.

De acuerdo con las consideraciones que se han formulado, no procede el examen de constitucionalidad de las normas demandadas. La argumentación del actor no satisface la necesidad de demostrar que la oposición entre la norma legal y la constitucional provienen de una contradicción real entre los dos regímenes. En consecuencia la Corte debe abstenerse de realizar un juicio de fondo sobre la materia examinada.

III- DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados contra las normas examinadas, por las razones expuestas en la presente sentencia.

Copíese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ

Conjuez Ponente

DIEGO LOPEZ MEDINA

Conjuez

EDGARDO MAYA VILLAZON

Conjuez

GABRIEL MELO GUEVARA

Conjuez

CARMEN MILLAN DE BENAVIDES

Conjuez

EDGARDO VILLAMIL PORTILLA

Conjuez

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Definido en el artículo 1 del Convenio 95 de 1949 de la OIT, aprobado por la Ley 54 de 1962.

[2] C-1054 de 2004.

[3] Concepto No. 5408 del 31 de julio de 2012.

[4] Sentencia C-304 de 2013, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[5] Ibidem

[6] Ibidem.

[7] Corte Constitucional, Auto 103 de 2005, MP. Humberto Sierra Porto.

[8] Sentencia C-802 de 2008

[9] Ver Guastini R., Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho, trad. J.Ferrer, Ed. Gedisa,

[10] Corte Constitucional, Sentencias C-426 de 2002 y C-207 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil, C-158 de 2007, MP. Humberto Sierra Porto

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2007, MP. Humberto Sierra Porto

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004, MP. Rodrigo Uprimny Yepes

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, MP. Maule José Cepeda Espinosa

[14] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[15] Sentencia C-309 de 2009 M.P. Mendoza Martelo

[16] Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2005, MP. Rodrigo Escobar Gil.

[17] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[18] Sentencia C- 309 de 2009 M.P Mendoza Martelo.

[19] C-1052 de 2001 **"la claridad en la formulación de los cargos de inconstitucionalidad constituye "un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental" 19, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa".**

¹⁹ C-803 de 2006 **"Así, sobre la primera conclusión de los actores y que se deriva de la decisión del juez contencioso administrativo se logra advertir que no es cierta pues, una sola decisión judicial en la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse, asunto que no fue probado durante el proceso ".**

¹⁹ C-1256 de 2001 **"Esta Corporación ha insistido en que los requisitos deben ser cumplidos materialmente por el actor, y no sólo formalmente, por lo cual es deber del ciudadano formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada. Por consiguiente, si el actor se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, la demanda es inepta, pues la falta de concreción del cargo impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad".**

¹⁹ C-1294 de 2001 **"La jurisprudencia ha recalcado que para que la demanda sea admisible, el cargo debe ser constitucionalmente relevante, es decir, que las razones de oposición entre la norma legal y la constitucional deben provenir de una contradicción real entre dichos regímenes, de lo cual se deduce -además- que el cargo debe consistir en un argumento normativo, no en una oposición práctica deducida de una aparente aplicación inconstitucional de la norma, por parte de las autoridades o de los particulares. Como consecuencia de la última restricción, el cargo de inconstitucionalidad no puede estar sustentado en las objeciones que al demandante le surjan respecto de la resolución de un caso particular ".**

¹⁹ C-860 de 2007 "Por su parte, la suficiencia en la argumentación se satisface "con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche"; igualmente, este último requisito "apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".



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

