

Sentencia C-642/12

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-
Creación/CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES
SOCIALES-Integración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de certeza y especificidad de los
cargos de inconstitucionalidad impide que la Corte Constitucional pueda proferir un
pronunciamiento de fondo

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-
Alcance/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-
Condiciones

Para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. La doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso".

CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-
Planteamiento sobre la ausencia de docentes pensionados como miembros se enmarca en una argumentación de omisión legislativa pero no cumple con los requisitos establecidos para estructurar un cargo de esta índole

El planteamiento sobre la ausencia de los docentes pensionados como miembros del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se enmarca en una argumentación de omisión legislativa relativa. No obstante, en esta oportunidad la presentación de las alegaciones no cumple con los requisitos establecidos

jurisprudencialmente para estructurar un cargo de esta índole. En efecto, si bien se señaló la norma sobre la cual recae la omisión (i) y se realizan planteamientos generales sobre la exclusión normativa de los docentes pensionados que a juicio del demandante deben incluirse en el Consejo Directivo por mandato constitucional (ii), nada se expuso sobre el principio de razón suficiente para la exclusión (iii), ni sobre la desigualdad negativa derivada de la norma (iv) y menos sobre el deber específico impuesto por el constituyente al legislador para la participación de los docentes pensionados en el órgano directivo del pluricitado Fondo.

Referencia: expediente D-8951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° de la Ley 91 de 1989, "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio."

Actor: Crystian Enrique Hernández Campos.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Crystian Enrique Hernández Campos formuló ante la Corte Constitucional acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6° de la Ley 91 de 1989.

Por medio de auto del quince (15) de febrero de dos mil doce (2012), el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda al considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Como consecuencia de ello dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; así como al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, a la Ministra de Salud y Protección Social y a la Ministra de Educación Nacional.

En la misma providencia, se invitó, con el propósito de que rindieran concepto técnico sobre la norma demandada a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, Libre, Eafit de Medellín, de Antioquia, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación Colombiana de Educadores y a la Central Unitaria de Trabajadores –CUT.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 39.124 del veintinueve (29) de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve (1989):

"Ley 91 de 1989

(diciembre 29)

por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 6. En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el artículo 3. de la presente Ley, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado.
4. Dos representantes del magisterio, designados por la organización gremial nacional que agrupe el mayor número de asociados docentes.
5. El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Crystian Enrique Hernández Campos interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6º de Ley 91 de 1989 al considerar que su contenido normativo es incompatible con los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 16, 29, 38, 40, 46, 93 y 103 de la Constitución Política. De acuerdo con el actor su pretensión es la siguiente: "(...) que la Corte Constitucional (...) declare la exequibilidad condicionada, de la norma demandada, en el entendido de que deba incluirse a dos (2) representantes de las organizaciones que agrupen y/o asocien a EXDOCENTES (Pensionados), o jubilados a los cuales el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio administra sus prestaciones y deba garantizar la salud de los mismos: y por ende se exhorte al legislador para que en un término razonable legisle sobre la ausencia en la norma demandada, incluyéndose a dos (2) miembros adicionales que represente los intereses de dichos afiliados ante el Consejo Directivo de dicho Fondo; en todo caso buscando un verdadero equilibrio entre las partes que integran el consejo Directivo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio."

De forma preliminar, el actor aseguró que el artículo demandado desconoce la garantía de representación de los ex docentes pensionados pues los priva de tener un delegado en el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto aquél está integrado por docentes que hacen parte de una organización sindical o gremial que no los representa pues sus miembros son docentes activos.

En la misma línea argumentativa, destacó que la falta de representación en el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.P), a la libertad de asociación (art. 38) y el derecho a elegir y ser elegido, así como el de participar en las corporaciones públicas (art. 40.1 y 40.5), en los siguientes términos: "(...) la trasgresión de la norma demandada frente a los derechos de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, que no están representados por la organización (FECODE) que en la actualidad los representa ante el Consejo Directivo del citado fondo, ya que la misma dentro de sus miembros (sic) no posee como afiliados a personas que en la actualidad hacen uso del buen retiro como EXDOCENTES (Pensionados), sin embargo, las decisiones que toma el Consejo Directivo del multicitado Fondo, si los afecta sin que se vean representados con voz y voto en el citado consejo Directivos (sic)". Y agregó: "(...) los dos (2) miembros del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pertenecen a la Federación Colombiana de Educadores -FECODE- ente sindical que agremia a organizaciones de educadores en su Junta Nacional, pero no agremiaciones de EXDOCENTES (Pensionados) y a su vez desde el nivel territorial los citados Fondo (sic) de Prestaciones se encuentran estructurados de igual manera, por lo cual en la actualidad los más de ciento veinte siete mil (127.000) EXDOCENTES (Pensionados) a quienes el Fondo Nacional debe pagar sus prestaciones sociales y asegurar la prestación del servicio de salud sólo se encuentran representados por docentes en ejercicio, los cuales tienen a simple vista intereses diferentes de los EXDOCENTES (Pensionados) que en uso del buen retiro no se encuentran representados en el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ni a nivel nacional ni a nivel regional o departamental, lo cual configura una transgresión de los derechos antes indicado ya que si bien la representación en el mismo se a través de la democracia representativa, las organizaciones que en la actualidad lo hacen no poseen dentro de sus estructuras organizaciones de EXDOCENTES (Pensionados).".

Adicionalmente, expuso que existe un desequilibrio injustificado en la representación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en favor de los empleadores, al estar integrado por tres ministros o sus delegados y dos representantes del magisterio, el cual se puede corregir con la inclusión de un representante de los docentes pensionados en el mismo.

En relación con los demás artículos constitucionales que considera vulnerados por la disposición demandada establece de forma literal:

"a) Vulneran el artículo 2º de la Constitución Nacional, pues el Estado Social de Derecho no estaría cumpliendo con su contenido principal en cuanto a los fines esenciales del mismo;

b) Vulneran los artículos 13, 16, 18, 38, 40 y 46 de nuestro Estatuto Político, al no proteger de manera inmediata los derechos a la igualdad, y acción positiva para aquel grupo de personas que por su condición merezcan protección especial, al de asociación, al de elegir y ser elegidos;

c) Conculcan el artículo 93 de la constitución colombiana, en la medida en que las normas acusadas permiten que se transgredan tratados internacionales relacionados con la participación democrática en las decisiones que afectan a las asociaciones de EXDOCENTES (Pensionados) que no se les permite estar representados en organizaciones magisteriales integradas por docentes activos:

d) Y, por último, viola el artículo 103 de la Carta Política, pues esta norma señala que el Estado colombiano debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de todo tipo de

asociaciones de utilidad común para miembros de la sociedad que requieran de protección especial, como es obvio sin que dicha intervención recurra en detrimento de la autonomía de la misma (sic) y con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública como en el caso objeto de la presente demanda, donde los EXDOCENTES (Pensionados) no tienes (sic) representación alguna en los órganos de toma de decisiones."

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Trabajo

La apoderada especial del Ministerio del Trabajo solicitó a la Corte que se inhiba por ineptitud sustantiva de la demanda. Al respecto, luego de citar la sentencia C-1052 de 2001, indicó que el actor no cumplió con el requisito de especificidad pues se limitó a enunciar y transcribir la norma constitucional que considera violada sin precisar los argumentos en los que fundamenta sus pretensiones, ni exponer alegaciones que justifiquen su exclusión del ordenamiento jurídico.

Con posterioridad, la misma apoderada presentó una adición "a la contestación de la demanda" en la cual reiteró la ineptitud de la misma pues no se cumplen con los requisitos de suficiencia y claridad previstos por la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Además, en su concepto el cargo está fundamentado en una proposición jurídica inexistente de que se acepte representación de los ex docentes pensionados en el Consejo directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Igualmente, advirtió que no se presenta un argumento que sustente la discriminación de los docentes pensionados frente a los docentes activos que se encuentran en este momento designados por FECODE de la siguiente forma: "(...) el demandante presenta como sujetos de comparación a los docentes activos y a los ex-docentes pensionados en torno a la elección de representantes al Consejo directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuando la norma demandada no se refiere ni a unos ni a otros, sino a representantes del magisterio, que pueden ser activos o inactivos dependiendo de la asociación gremial que los represente."

2. Ministerio de Salud y Protección Social

La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social, después de citar la sentencia C-461 de 1995 de la Corte Constitucional y el concepto emitido por la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el veintitrés (23) de mayo de dos mil dos (2002), sobre la naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, concluyó: "(...) que no le corresponde a esta entidad el pronunciarse sobre la legalidad de la normativa demandada sino al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Trabajo en lo que corresponda a cada una de sus áreas."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5342, solicitó a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 6° de la Ley 91 de 1989, por ineptitud sustantiva de la demanda.

El representante del Ministerio Público precisó que el demandante no cumple con los mínimos argumentativos para estructurar un cargo de inconstitucionalidad que cuestione la exequibilidad

del artículo 6° de la Ley 91 de 1989. Esto, porque simplemente transcribe las normas constitucionales sin proponer una confrontación del texto legal acusado y las disposiciones de la Carta que considera infringidas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una ley de la república.

Asunto bajo revisión.

2. El demandante plantea que el artículo 6° de la Ley 91 de 1989 desconoce la garantía de representación de los ex docentes pensionados pues los priva de tener un delegado en el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto aquél está integrado por docentes que hacen parte de una organización gremial que no los representa pues sus miembros son docentes activos. El accionante refiere que FECODE designa los representantes en dicho Consejo Directivo sin incluir a los pensionados como docentes. A su juicio, dicha exclusión es incompatible con los artículos 1°, 2°, 4°, 13, 16, 29, 38, 40, 46, 93 y 103 de la Constitución Política, pues se impide su participación en un órgano directivo encargado del pago de sus mesadas pensionales.

3. Adicionalmente, expuso que existe un desequilibrio injustificado en la representación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en favor de los empleadores, al estar integrado por tres ministros o sus delegados y dos representantes del magisterio, el cual se puede corregir con la inclusión de un representante de los docentes pensionados en el mismo.

El Ministerio Público y la representante del Ministerio del Trabajo coinciden en la solicitud de ineptitud sustantiva de la demanda porque en su concepto no se presentan argumentos que configuren un cargo constitucionalidad. En tal sentido, advierten que el actor se limitó a transcribir las normas constitucionales que en su criterio resultaban vulneradas por el artículo 6° de la Ley 91 de 1989 sin desarrollar argumentos que cuestionen su exequibilidad.

Para resolver los planteamientos del demandante, del Ministerio de Trabajo y del Procurador General de la Nación, la Corte se referirá inicialmente a la configuración de cargos de inconstitucionalidad en la demanda.

Reiteración de jurisprudencia. Los requisitos de configuración de cargos de inconstitucionalidad frente al principio pro actione.

4. El texto constitucional habilita a los ciudadanos, como parte de la participación, ejercicio y control del poder político, a interponer acciones públicas para la defensa de la Constitución y la ley (Art. 40 de la C.P.). De forma correlativa, faculta a la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra leyes (Art. 241 de la C.P.).

5. En esa medida, cuando este Tribunal estudia la admisión de una acción pública de inconstitucionalidad debe guiarse, de una parte, por el cumplimiento de los requisitos previstos

en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991[1], y de otra, por el principio pro actione según el cual "(...) el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte"[2]. En especial, para la Corte la valoración de los cargos presentados en las demandas de inconstitucionalidad está mediada no solo por el cumplimiento de los requisitos legales sino por la garantía de acceso a la administración de justicia de todos los ciudadanos[3].

En consecuencia, corresponde a la Corte, sin desconocer el principio pro actione, evaluar que la demanda cumpla con los siguientes requisitos: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales; (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

En esa medida, no basta con que el actor se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido, sino que debe exponer "las razones por las cuales considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda". Además, ha reiterado que dichos argumentos deben cumplir las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia[4], que se expondrán a continuación[5].

5.1. La claridad de los cargos planteados se predica de aquellos que tienen una coherencia argumentativa tal que le permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. De acuerdo con la jurisprudencia, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, no resulta exigible la adopción de una técnica específica para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto. Pero ello no exime al demandante de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de forma coherente y comprensible.

5.2. La certeza de las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad se dirijan contra una proposición normativa "real y existente"[6]. Esto es, que la norma contra la que se inicia la acción esté efectivamente contenida en la disposición acusada y no sea una proposición inferida por el actor, implícita o construida a partir de normas que no fueron objeto de demanda. Un cargo es cierto, entonces, cuando atribuye a la norma que se acusa un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto.

En ejercicio de sus atribuciones, la Corte puede diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto, admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen. Pero, tal como lo precisó esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos, "esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden"[7].

5.3 Las razones expresadas por el demandante son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada.

La Corte ha dicho que "el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales'[8] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan"[9].

5.4. La pertinencia de los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad está relacionada con que el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional, y no fundado solamente en consideraciones legales y doctrinarias. Por ello, son impertinentes los cargos que se sustenten en la interpretación subjetiva de las normas acusadas a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; los que se fundan en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales; y los que califican la norma de "inocua, innecesaria o reiterativa"[10] a partir de una valoración parcial de sus efectos, entre otras.

5.5. Por último, la suficiencia se predica de las razones que guardan relación, por una parte, "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"[11] y, por otra parte, con el alcance persuasivo de los argumentos de la demanda 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." [12].

A partir de estos elementos de juicio, pasa la Corte a valorar los argumentos presentados por el ciudadano en la demanda objeto de estudio.

Ineptitud sustantiva de la demanda.

6. El artículo 6º de la Ley 91 de 1989 dispone que el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio estará integrado por representantes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio del Trabajo, del magisterio y por el Gerente de la entidad fiduciaria. Específicamente, en lo relacionado con la demanda objeto de estudio, el numeral cuatro del citado artículo señala: "Dos representantes del magisterio, designados por la organización gremial nacional que agrupe el mayor número de asociados docentes."

7. En la demanda presentada por el ciudadano Crystian Enrique Hernández Campos se expone que la falta de representación de los exdocentes pensionados en el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vulnera los derechos a la libre asociación, participación y representación (artículos 1º, 2º, 38, 40.1, 40.5 y 103 de la C.P.); a la igualdad y la especial protección a las personas de la tercera edad (artículos 13 y 46 de la C.P.) y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la C.P.). Esto, porque de acuerdo con el actor carecen de representación en el órgano directivo del Fondo que les paga sus prestaciones sociales.

Adicionalmente, se argumenta que existe un desequilibrio injustificado en la representación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en favor de los

empleadores, al estar integrado por tres ministros o sus delegados y dos representantes del magisterio. Desequilibrio que en su concepto se puede corregir con la inclusión de un representante de los docentes pensionados en el Consejo Directivo.

La configuración de los dos cargos planteados por el demandante serán analizados de forma separada. En primer término, el relacionado con la falta de representación en el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por cuanto la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) no designa docentes pensionados para integrar ese Consejo. En segundo lugar, el anunciado desequilibrio creado por la ley al excluir a los docentes pensionados del Consejo Directivo del citado Fondo.

La decisión de la Corte de separar los cargos obedece a que en cada uno de ellos el demandante parte de una interpretación diferente del artículo censurado. En efecto, para estructurar el primer cargo la premisa es que la norma incluye a los pensionados como docentes en la conformación del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, pero en la práctica la organización que reúne al mayor número de docentes no los representa. En contraste, para la construcción del segundo cargo el actor señala que los docentes pensionados no están incluidos en el artículo demandado cuando en su concepto deberían hacer parte del Consejo Directivo.

Bajo los presupuestos descritos, la Corte explicará la ausencia de cargos en esta oportunidad por incumplimiento, de una parte, de los requisitos de especificidad y certeza, y de otra, por la falta de configuración de un cargo por omisión legislativa relativa.

8. En cuanto al primer cargo, considera la Sala que carece de los requisitos de certeza y especificidad. En tal sentido, para la Corte el demandante está derivando una proposición normativa de carácter subjetivo del artículo 6° de la Ley 91 de 1989, la cual lo conduce a plantear que es la organización gremial nacional que agrupa el mayor número de docentes y no la Ley la que excluye la participación de los docentes pensionados como representantes de los maestros en el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En efecto, en su criterio a pesar de que el legislador promueve la participación de los docentes en el órgano directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, la falta de representación obedece a un criterio fáctico de las decisiones que se adoptan al interior de la organización gremial nacional que agrupa el mayor número de docentes.

De hecho, lo que plantea el actor en el primer cargo es que los docentes pensionados sí están contemplados pues se exige la participación de "dos representantes del magisterio" pero que al parecer la elección de esos representantes por "la organización gremial nacional que agrupe el mayor número de asociados docentes" impide su participación. Esto, por cuanto a su juicio lo que sucede es que la organización que agrupa el mayor número de docentes es FECODE, la cual no representa a los docentes pensionados sino solamente a los activos.

Así, lo que evidencia la Corte es que, en principio, la conformación del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio no desconoce la representación de los docentes pensionados, lo que acontece es que la exclusión propuesta por el actor es el resultado de que los designados a ese Consejo Directivo son elegidos por FECODE. Por consiguiente, la inconstitucionalidad deja de estar formulada sobre el contenido del artículo demandado y se traslada a la aplicación dada por FECODE. Lo anterior, implica que se pierde el objeto del pronunciamiento como norma abstracta sobre la cual versa un juicio de constitucionalidad y se desvirtúa el análisis que en abstracto le compete realizar a esta Corte.

En conclusión, la Sala advierte que no encuentra una proposición normativa real y existente que pueda derivarse del precepto demandado sino que se propone un cargo de inconstitucionalidad a partir de una descripción fáctica de la aplicación del artículo 6° de la Ley 91 de 1989, y en esa medida, no es cierto ni específico el cargo presentado por el demandante.

9. Ahora bien, en cuanto al segundo cargo, la Corte observa que la norma censurada no contempla de forma explícita como integrantes del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a representantes de los docentes pensionados. Por consiguiente, si la configuración del cargo, basada en el desequilibrio del Consejo Directivo, está encaminada a incluirlos en el precepto acusado, la argumentación procedente sería la configuración de una omisión legislativa relativa.

La figura de la omisión legislativa relativa supone que el legislador haya incumplido un deber constitucional de regular de forma integral determinada materia. Al respecto, la Corte ha advertido que: "(...) la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos."[13]

Asimismo, la Corte ha sintetizado la carga argumentativa del demandante cuando se alega la omisión legislativa relativa, en los siguientes términos:

"Para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. La doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso."[14]

10. En concordancia con lo anterior, reitera la Sala que el planteamiento sobre la ausencia de los docentes pensionados como miembros del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio se enmarca en una argumentación de omisión legislativa relativa. No obstante, en esta oportunidad la presentación de las alegaciones no cumple con los requisitos establecidos jurisprudencialmente para estructurar un cargo de esta índole. En efecto, si bien se señaló la norma sobre la cual recae la omisión (i) y se realizan planteamientos generales sobre la exclusión normativa de los docentes pensionados que a juicio del demandante deben incluirse en el Consejo Directivo por mandato constitucional (ii), nada se expuso sobre el principio de razón

suficiente para la exclusión (iii), ni sobre la desigualdad negativa derivada de la norma (iv) y menos sobre el deber específico impuesto por el constituyente al legislador para la participación de los docentes pensionados en el órgano directivo del pluricitado Fondo (v).

11. En suma, ninguno de los argumentos presentados por el actor constituyen cargos de constitucionalidad que permitan un pronunciamiento de fondo de este Tribunal. En esa medida, lo que corresponde es declarar la inhibición para proferir una sentencia sobre el artículo 6° de la Ley 91 de 1989.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para proferir pronunciamiento de fondo, por los cargos analizados, sobre el artículo 6° de la Ley 91 de 1989.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

María Victoria Calle Correa
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLEN
ARANGO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA
PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

[1] Decreto 2067 de 1991. Artículo 2o. "Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: //1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; //2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

[2] Cft. Sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

[3] Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-100 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa;

[4] Así lo exige el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y lo ha sostenido esta Corte en las sentencias C-335 de 2012, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1052 de 2001.

[5] En la presente decisión se sigue principalmente la exposición del precedente sintetizado desde la sentencia C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] Sentencia C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[7] Sentencia C-504/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[8] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

[9] C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[10] Ibídem.

[11] Ibídem.

[12] Ibídem.

[13] C-185 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[14] Ibídem. En el mismo sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-619 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-600 del 2011, M.P. María Victoria Calle Correa; C-127 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa; C-090 de 2011; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-942 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



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

