

## Sentencia C-013/00

DERECHO POLITICO-Posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos para su ejercicio

Configura un derecho político de aplicación inmediata, la posibilidad de todo ciudadano de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política, cuyo trámite y decisión corresponde realizar a esta Corporación, en cumplimiento de su labor primordial de servir de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política. Por lo tanto, dada la relevancia de la acción pública de inconstitucionalidad como instrumento esencial de participación de la ciudadanía en ese control abstracto para la prevalencia del ordenamiento superior, su ejercicio efectivo debe comportar unos requisitos mínimos para alcanzar el objetivo para el cual fue establecido.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumentos que concretamente justifiquen la violación y controversia en el ámbito constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

No es suficiente la simple acusación de una preceptiva legal por considerar que desconoce la Carta Política, sino que resulta necesario presentar los argumentos que concretamente justifiquen dicha violación, toda vez que “El ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre”. Adicionalmente, la argumentación esbozada debe plantear una controversia en el ámbito constitucional a partir de la cual se emitirán juicios de valor sobre los actos jurídicos demandados. El incumplimiento de ese requisito, necesariamente, conducirá a una decisión inhibitoria, en virtud de la ineptitud que presenta la demanda por adolecer de vicios sustantivos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por controversia exclusivamente legal

El actor denuncia en su argumentación una controversia que efectivamente es normativa, pero que no trasciende del orden exclusivamente legal, pretendiendo otorgarle eventuales consecuencias constitucionales, que no son precisadas en forma suficiente y concreta. El actor plantea un problema jurídico circunscrito a una interpretación legal y, si bien, la

interpretación de una ley por la jurisdicción constitucional puede producirse dentro del examen de constitucionalidad, con ella no puede fijarse el sentido de la norma, ya que dicho juicio de legalidad constituye materia de los jueces ordinarios, en la medida en que “los problemas de interpretación legal son ajenos a las atribuciones asignadas por la Carta Política de 1991 a la Corte Constitucional ya que carecen de trascendencia constitucional. ”

#### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inexistencia de debida forma

Si bien es cierto que por el origen y la naturaleza misma de la acción pública de inconstitucionalidad se impone a la Corte una actitud interpretativa amplia y flexible de las respectivas demandas, también lo es que no existe demanda en debida forma cuando el actor “se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Tampoco existe una demanda idónea cuando la acusación no es relevante constitucionalmente sino que se fundamenta en razones puramente legales.”

#### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de concepto de violación

Referencia: expediente D-2453

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 49 de la Ley 100 de 1993

Actor: Martín Nicolás Barros Choles

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Martín Nicolás Barros Choles demandó el artículo 49 de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

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

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.148 del 23 de diciembre de 1993 y se subraya lo demandado:

"LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

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

Artículo 49. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Sobrevivientes. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley."

## III. LA DEMANDA

El accionante considera que la norma enjuiciada desconoce el objeto del Sistema General de Pensiones y los requisitos establecidos para obtener la pensión de sobrevivientes (Ley 100/93, arts. 10 y 46) toda vez que, opina que el resultado de la remisión que allí se hace al artículo 37 de la Ley 100, relativo a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, no sólo se refiere a la determinación del monto de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, sino también a otros presupuestos para el respectivo reconocimiento, tales como los requisitos de edad y número de semanas cotizadas, los que de ahora en adelante serán los mismos exigidos para la indemnización sustitutiva de la pensión que se otorgue en el evento de la vejez.

El libelista deduce lo anterior, dado que estima que la norma acusada presenta una regulación contradictoria, pues para la configuración normativa que se pretende alcanzar pone en igualdad de condiciones dos situaciones antagónicas, como son la vida y la muerte, a través de la comparación de las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones de sobrevivientes y de vejez, lo que además, a su parecer, resulta innecesario, pues indica que para la determinación del monto de la pensión de sobrevivientes en el artículo 48 (Ley 100/93), no hubo necesidad de recurrir a algún referente externo.

En consecuencia, el demandante concluye que se produce una afectación del derecho de los beneficiarios a la pensión de sobrevivientes, ya que se dificulta su reconocimiento, particularmente en lo que hace a los niños, a pesar de que éstos gozan de una protección especial por razones de orfandad (C.P., art. 44).

Por lo anterior, solicita la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1875, recibido el 10. de septiembre de 1999, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 49 de la Ley 100 de 1993, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Por una parte, el jefe del Ministerio Público presenta un recuento de la naturaleza y propósitos del Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia, con una breve referencia al Sistema General de Pensiones, para señalar que dentro de éste se ubica el régimen de prima media con prestación definida, del cual hace parte la norma demandada.

Al respecto, manifiesta que la regulación de la pensión de sobrevivientes y su indemnización sustitutiva pretende proteger a las personas dependientes del jubilado o afiliado fallecido, para hacer menos gravosa la situación de quien tenga derecho a esa prestación y que, la disposición censurada, “no exige que para obtener la pensión de sobrevivientes se hayan cotizado 1000 semanas, como equivocadamente asegura el demandante. Lo que la norma dispone es que los miembros del grupo familiar de un afiliado -al Sistema General de Pensiones- que al momento de su muerte no hubiere reunido los requisitos que darían lugar a la pensión de sobrevivientes -artículo 46, Ley 100 de 1993- únicamente tendrán derecho a recibir una indemnización sustitutiva, cuyo monto será el equivalente al que le hubiere

correspondido como indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, el cual se establece, conforme lo dispuesto en los artículos 37 y 33 parágrafos 1o. y 2o. de la Ley 100 de 1993...”.

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación considera que el legislador reguló en distinta forma los casos de pensión de vejez, pensión de sobrevivientes y las indemnizaciones sustitutivas de éstas, pero en términos razonables y justificados, teniendo en cuenta que “el deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo.”

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### 2. Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda

Como consideración previa a la fundamentación del fallo que adoptará la Corporación, es necesario señalar que como resultado del estudio inicial realizado a la demanda de la referencia para efectos de decidir sobre la respectiva admisión, la cual fue finalmente decretada mediante auto de fecha 16 de julio de 1999, se estimó que la misma reunía los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991; sin embargo, en virtud de la necesaria labor de sustanciación del proyecto final de decisión constitucional, se ha encontrado que la argumentación planteada presenta en realidad una formulación apenas aparente del cargo de inconstitucionalidad de la disposición acusada y de tipo exclusivamente legal, como se pondrá de presente en las consideraciones que se expresan a continuación.

Hecha la anterior precisión, antetodo es de resaltar que configura un derecho político de aplicación inmediata, la posibilidad de todo ciudadano de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política, cuyo trámite y decisión corresponde realizar a esta

Corporación, en cumplimiento de su labor primordial de servir de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (C.P., arts. 40-6, 85 y 241-4).

Por lo tanto, dada la relevancia de la acción pública de inconstitucionalidad como instrumento esencial de participación de la ciudadanía en ese control abstracto para la prevalencia del ordenamiento superior, su ejercicio efectivo debe comportar unos requisitos mínimos para alcanzar el objetivo para el cual fue establecido.

De ahí que, según lo establece el Decreto 2067 de 1991, antes citado, el cual regula el procedimiento que debe aplicarse en los juicios y actuaciones que con ocasión al ejercicio de esa acción se inician y surtan ante la Corte Constitucional, como presupuesto indispensable para que ésta pueda emitir una decisión de mérito está el señalamiento de las disposiciones del ordenamiento superior que se consideran infringidas por las normas legales acusadas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados (art. 2o., nums. 2o. y 3o.).

De esos mandatos se infiere que no es suficiente la simple acusación de una preceptiva legal por considerar que desconoce la Carta Política, sino que resulta necesario presentar los argumentos que concretamente justifiquen dicha violación, toda vez que “El ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre”<sup>2</sup>. Adicionalmente, la argumentación esbozada debe plantear una controversia en el ámbito constitucional a partir de la cual se emitirán juicios de valor sobre los actos jurídicos demandados. El incumplimiento de ese requisito, necesariamente, conducirá a una decisión inhibitoria, en virtud de la ineptitud que presenta la demanda por adolecer de vicios sustantivos.

Ahora bien, el artículo demandado en el presente proceso, esto es el 49 de la Ley 100 de 1993, establece la posibilidad de recibir una indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, para los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema de seguridad social que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para recibir esa pensión, consistente en “una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley”.

El demandante cuestiona dicha norma, en la medida en que la considera desfavorable para el propósito del sistema general de pensiones, especialmente, para los fines de la

indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, por desconocimiento de los derechos de los niños, a pesar de la protección especial de la cual son merecedores.

Lo anterior, por cuanto el accionante deduce del artículo 49 de la Ley 100 de 1993, acusado, en virtud de la remisión que allí se efectúa al artículo 37 de la misma Ley, la inclusión de condicionamientos adicionales al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, consistente en el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la pensión de vejez. De esta manera, de lo manifestado se puede colegir lo siguiente:

Por una parte, que el actor denuncia en su argumentación una controversia que efectivamente es normativa, pero que no trasciende del orden exclusivamente legal, pretendiendo otorgarle eventuales consecuencias constitucionales, que no son precisadas en forma suficiente y concreta. En efecto, el actor plantea un problema jurídico circunscrito a una interpretación legal y, si bien, la interpretación de una ley por la jurisdicción constitucional puede producirse dentro del examen de constitucionalidad, con ella no puede fijarse el sentido de la norma, como en últimas lo pretende la denuncia del demandante, ya que dicho juicio de legalidad constituye materia de los jueces ordinarios, en la medida en que " los problemas de interpretación legal son ajenos a las atribuciones asignadas por la Carta Política de 1.991 a la Corte Constitucional ya que carecen de trascendencia constitucional.<sup>3</sup>"

Por otra parte, si bien es cierto que por el origen y la naturaleza misma de la acción pública de inconstitucionalidad se impone a la Corte una actitud interpretativa amplia y flexible de las respectivas demandas, también lo es que no existe demanda en debida forma cuando el actor "... se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Tampoco existe una demanda idónea cuando la acusación no es relevante constitucionalmente sino que se fundamenta en razones puramente legales.(..)"<sup>4</sup> (Subraya la Sala).

La circunstancia destacada en la parte final de la anterior cita ocurre en el presente caso, por cuanto la acusación del demandante no expone una contradicción sustentada entre el texto legal censurado y la Constitución, aun cuando en el escrito se citen varias normas

constitucionales como transgredidas; más bien, se limita a fundamentar el cuestionamiento con deducciones que finalmente no involucran el ordenamiento superior sino el estatuto legal que contiene la norma puesta en tela de juicio, como lo es la Ley 100 de 1993.

Comoquiera que una decisión de exequibilidad o inexecuibilidad de una disposición legal requiere, luego de un análisis claro y objetivo, que se deduzca de su propio texto una conformidad o una contradicción, respectivamente, con los preceptos superiores, esa interpretación del actor del estatuto normativo al cual pertenece y la controversia final que deduce, resulta irrelevante para el juicio de constitucionalidad.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, la Corte deberá declararse inhibida para fallar de fondo en la parte resolutoria de esta providencia, en razón a la ineptitud sustantiva que ha presentado la demanda de la referencia, por ausencia del concepto de la violación constitucional.

#### VI. DECISION

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

#### R E S U E L V E :

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 Sentencia C-131 de 1993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver la Sentencia C-044/98, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sentencia C-447/97, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver la Sentencia C-587/95, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.