

Sentencia C-073/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargo de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de indicación precisa de norma legal que desconoce la Constitución

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objeto sobre el cual versa la acusación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de indicación precisa de norma legal que desconoce la Constitución

Referencia: expediente D-4698

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37 (parcial) de la Ley 443 del 11 de junio de 1998, 9 (parcial) de la Ley 797 del 29 de enero de 2003 y 133 (parcial) del Decreto Reglamentario 1572 de 1998.

Actor: Josefa Briceño Pedraza

Magistrado Ponente

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D. C., tres (3) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

La Señora Josefa Briceño Pedraza presentó el día 16 de junio de 2003 demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 37 (parcial) de la Ley 443 de 1998, 9 (parcial) de la Ley 797 de 2003, 133 (parcial) del Decreto Reglamentario 1572 de 1998, solicitando su inexequibilidad, por considerarlos contrarios de los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución

Política.

Mediante auto datado el día 9 de julio de 2003 se inadmitió la demanda por considerar que esta no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Se señaló en el mentado auto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución, existía manifiesta incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de la constitucionalidad de la disposición demandada del Decreto Reglamentario 1572 de 1998. Además de lo anterior, precisó la providencia que el texto de la demanda presentada omitía el requisito de expresar las razones jurídicas por las cuáles se consideraban violadas las normas constitucionales invocadas.

Surtido el trámite por medio del cual se subsanó la demanda, el 25 de julio 2003, la Corte procedió a admitirla en relación con los cargos de inconstitucionalidad formulados en contra de los artículos 37 (parcial) de la Ley 773 de 1998 y 9 (parcial) de la Ley 797 de 2003. En el misma providencia se resolvió rechazar la demanda formulada por la ciudadana respecto del artículo 133 (parcial) del Decreto Reglamentario 1572 de 1998 por considerar que existía manifiesta incompetencia por parte de la Corte Constitucional para decidir sobre su exequibilidad.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas de forma parcial conforme a su publicación en el Diario Oficial del 12 de junio de 1998 (Ley 443 de 1998) y la Gaceta del Congreso No. 51 de 7 de febrero de 2003 (Ley 797 de 2003) y se subraya los segmentos que la demandante considera violatorios de la Constitución.

LEY 443 de 1998

(junio 11)

Por la cual se expiden normas sobre la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“ARTICULO 37. Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

(...)

e) Por edad de retiro forzoso

LEY 797 DE 2003

(enero 29)

Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales y exceptuados

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 9°. El artículo 33 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer y sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1º de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y a sesenta y dos (62) años para el hombre.

1. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir

del 1º de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

(...)

III. LA DEMANDA

Expuso la demandante que las disposiciones acusadas fijan el tiempo (semanas) de cotización y la edad como criterios para el reconocimiento de la pensión de vejez y que si llegare a faltar uno de los requisitos citados, no habría lugar al reconocimiento de la pensión. Preciso entonces que los empleados públicos que hubieren llegado a la edad de retiro forzoso sin tener el tiempo de cotización exigido por la ley, se verían automáticamente privados del derecho a la pensión como empleados públicos e indicó que esta situación abocaría al desamparo y a la desprotección social al servidor público, considerando que la empresa privada tampoco lo emplearía por analogía.

Adujo que si bien la Ley había consagrado la creación de la figura de la indemnización substitutiva, ésta tampoco mitigaba el impacto de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda y que hacen inoperante la obligación del Estado de aplicar la protección social. Además preció que los efectos de no poder acceder a la pensión, bajo las hipótesis descrita, constituyen una verdadera “muerte laboral” y hacen gravoso el acceso de los afectados a los créditos bancarios, a la vivienda de interés social.

En relación con la razones jurídicas que acuden en sustento de la demanda de inconstitucionalidad y cuyo señalamiento se omitió en el texto original del libelo petitorio, la actora los precisó de la siguiente manera en el escrito por medio del cual subsana:

“...Artículo 25: CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Es taxativo cuando se refiere que el trabajo “es un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado”.

Lo que vale decir que mientras una persona tenga vida no pierde el derecho a la protección social así halla sobrepasado la edad de retiro forzoso (Folio 20)

(...) Artículo 48: CONSTITUCIÓN NACIONAL

No se está garantizando a todos los ciudadanos la Seguridad Social teniendo en cuenta que el retiro forzosos por edad queda sin pensión desprotegido de la seguridad social, teniéndose en cuenta que la mayoría de las personas habita en estratos diferentes al que cobija el SISBEN. Y en cuanto a las personas que no han sido empleados oficiales quedan totalmente desprotegidas puesto que se les impide como lo dije anteriormente el derecho a adquirir una vivienda de interés social y un préstamo bancario quedando sin recursos suficientes para la supervivencia. (fl.19)

(...) Artículo 53 CONSTITUCIÓN NACIONAL

No existiría igualdad de oportunidad para los trabajadores por que se les está recortando sus derechos limitándoles la edad para que no tengan derecho a la protección social que ordena el mencionado artículo. (fl. 20)

Finalmente indica que la demanda presentada desvirtúa la presunción de constitucionalidad de las normas acusadas y por tanto es procedente retirarlas del ordenamiento jurídico.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones

1. La Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino en el presente proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada. Luego de un breve recuento histórico sobre los sistemas pensionales, manifiesta que las normas demandadas se limitan a mantener la disposición ya existente de la edad de retiro forzoso, pero acompasando la presencia del número de semanas con los parámetros actuales de longevidad. Así pues, aduce, es la misma condición biológica del ser humano la que origina el imperativo cumplimiento del retiro forzoso. Por otra parte señala que el funcionario o institución que no acatasen las normas relativas al retiro forzoso, incurrirían en causal de mala conducta.

Indicó también que los casos particulares no deben primar sobre el beneficio común, y que la

situación de quienes se verían presuntamente afectados por las disposiciones atacadas resulta de fácil remedio, pues está en sus manos seguir cotizando al Sistema de Seguridad Social a título individual las pocas semanas que les pudiesen restar para el adecuado cumplimiento de los parámetros legales.

2.- El Ministerio del Interior y de Justicia en su intervención solicita la exequibilidad de las normas acusadas. Frente a la constitucionalidad de la disposición relativa al retiro forzoso causado por la edad, sostiene que este tipo de provisión se erige en mecanismo razonable de renovación de los cargos públicos y, con ello, promueve las oportunidades laborales de las personas. Además indica que el ejercicio de cargos públicos es eminentemente temporal y que, dado lo anterior, es imposible argumentar la estabilidad laboral para impedir el acceso de nuevas generaciones a los empleos públicos. Con este tipo de medidas, indica, el Estado no incurre en ninguna forma de desamparo o de desconocimiento del derecho a la seguridad social, puesto que cualquier persona puede acceder a la indemnización sustitutiva en subsidio de la pensión de vejez. Señala que la actora malinterpreta la dimensión del derecho al trabajo, ya que este comprende la promoción de la facultad de trabajar - que queda intacta después del retiro forzoso- y no la de trabajar en un cargo específico.

3.- El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de apoderado, interviene para pedir la exequibilidad de la disposición censurada. Después de considerar que la demandante malinterpreta el espíritu de lo que el Legislador pretendió con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 797 de 2003 y de ajustar la interpretación del artículo a lo que él considera su verdadero significado, señala que el aumento de edad para adquirir el derecho pensional, aún cuando afecte la expectativas de quien se encuentra en proceso de adquirirlo, goza de la plena legitimidad que le brinda el ser producto de la emanación de la voluntad del Legislador

Después de hacer una breve reseña del esquema de funcionamiento del sistema pensional colombiano, el interviniente alega la inexistencia del desamparo de los afectados por la norma y señala la existencia de la indemnización sustitutiva de la pensión como el mecanismo de protección de los intereses de estos. Aduce que se incurre en un yerro al pensar que una persona es perdurable en el servicio público sin límite de tiempo y que de ser así se haría prevalecer el interés particular sobre el general.

Acto seguido indica que la constitucionalidad del retiro forzoso por edad ya fue estudiado por la corte en la Sentencia C-351 de 1995 y que en esa ocasión se indicó que los argumentos en contra de las disposiciones demandadas podían ser de conveniencia pero no de constitucionalidad. Indica además que la constitución misma señala la edad de retiro forzoso para los magistrados de las altas cortes y que ello no excluye que dicha causal sea extendida por vía legal a otros servidores públicos. Indica que resulta apenas razonable que exista una regla general que fije una edad máxima para el desempeño de las funciones, como un mecanismo de eficiencia y renovación de los cargos públicos

4.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención solicita la exequibilidad de las normas acusadas. Señala que la Constitución misma, en su artículo 125, faculta al Legislador para determinar las causales de retiro del servicio público de un empleado y que las disposición demandada de la Ley 443 de 1998 es un desarrollo de lo anterior.

Sostiene además que esa norma acusada se justifica en la garantía a la igualdad de oportunidades y en el derecho al trabajo, puesto que resulta razonable que el legislador prevea que un empleado público, al alcanzar cierta edad, le de paso a otras personas que pueden acceder a los cargos públicos. De esta manera, dice, se hace prevalecer el interés general sobre el interés particular.

Manifiesta que la eficacia y la eficiencia son propósitos generales de la administración y que se encuentra demostrado que una persona, con el transcurso de los años y el advenimiento de la edad, disminuye sus capacidades.

Por último descarta violación alguna al derecho al trabajo y a la igualdad de oportunidades y argumenta que las disposiciones demandadas pretenden la salvaguarda de estos derechos, al hacer prevalecer el interés general sobre el particular.

5.- El Ministerio de la Protección Social en su intervención solicita la exequibilidad de las normas acusadas. Manifiesta que el artículo 48 de la Constitución señala que la seguridad social es un derecho que se prestará en los términos que establezca la ley. De ahí que corresponda al Congreso de la República regular los aspectos que conformen el marco de la efectiva aplicación de este derecho y que por lo tanto el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 no sea violatorio de la Constitución. Por otra parte, arguye que la regulación demandada en la Ley 797 responde a una realidad concreta que es el estado del pasivo pensional.

Adicionalmente argumenta que la demandante interpreta en forma errónea el respeto a la seguridad social, ya que con la expedición de la Ley 797 de 2003 el Estado aspira a promover la afiliación obligatoria de todos los trabajadores independientes en aras de lograr la cobertura universal del sistema. Para finalizar señala que la demanda no cumple con los requisitos para realizar un juicio de constitucionalidad al no formularse en debida forma los cargos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor en el presente proceso mediante escrito del 25 de septiembre de 2003, cuyos argumentos centrales se resumen a continuación.

La primera consideración que hace el Procurador es respecto al carácter de la demanda presentada por la ciudadana Josefa Briceño Pedraza, de la que concluye estar demandando, no el contenido normativo de los artículos atacados, sino sus consecuencias prácticas. De ahí que indique que el análisis debe centrarse en la procedencia del control de constitucionalidad en casos como éste.

Manifiesta el Procurador que de conformidad con los artículos 241 y 242 de la Carta Política, a la Corte le corresponde decidir, con efectos erga omnes, si el contenido material de una disposición se ajusta a la preceptiva constitucional. Citando la Sentencia C-357 de 1997, resalta que en principio se podría concluir que la Corte Constitucional es incompetente para decidir de fondo sobre demandas encaminadas a cuestionar los efectos que se generan de la aplicación concreta de una ley, pero que la misma Corporación, en sentencias como la C-1489, ha desvirtuado esa hipótesis y ha señalado que el control procede ante normas que provocan el advenimiento de situaciones verdaderamente inconstitucionales.

Resuelto el anterior problema, el señor Procurador procede a analizar los efectos prácticos descritos por la demandante

En relación con la demanda impetrada en contra del artículo 37 de la Ley 443, señala que el análisis de esta norma puede sustentarse en lo argumentado por la Corte Constitucional con ocasión del estudio de constitucionalidad contenido en la sentencia C - 351 de 1995. Recuerda el Procurador que en aquella ocasión la Corte consideró que la Constitución, en su

artículo 125, facultaba al Legislador para regular las causales de retiro y que eso fue lo que hizo al señalar la edad de retiro forzoso.

Adicionalmente refiere que la Corte determinó que el señalamiento de una edad para el retiro no genera discriminación alguna, toda vez que a través de ella el Estado trata de responder a la necesidad de brindar oportunidades laborales a otras personas. Reitera en este sentido lo dicho en la sentencia en el sentido de ser la función pública de interés general y como consecuencia de ello, estar el Estado obligado a garantizar su eficiencia y eficacia. Cita en apoyo de su tesis la Sentencia C - 1488 de 2000.

Por último, anota que en su entender la norma a demandar no era el artículo 37 de la Ley 443 de 1998, que señala como causal de retiro la edad de retiro forzoso, sino el artículo 31 del Decreto - ley 2400 de 1968, que fija en 65 años dicha edad de retiro de los servidores públicos, pues considera que es este precepto junto con el que señala la edad para adquirir la pensión, los que solicita que en sus efectos prácticos sean comparados.

Por consiguiente plantea a la Corte que se abstenga de efectuar el análisis que propone la actora, toda vez esta estructuró su demanda frente a un precepto diverso a aquel que contiene el supuesto de hecho que pretende atacar y como tal, debe inhibirse de fallar.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones parcialmente acusadas forman parte de leyes de la República.

La materia sujeta a examen

2.- A juicio de la actora las disposiciones parcialmente atacadas vulneran los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política, puesto que los empleados públicos que cumplan la edad de retiro forzoso y no hayan cotizado el número de semanas requerido para obtener la pensión de vejez, pierden automáticamente tal derecho como empleados públicos, lo cual los dejaría en completo desamparo o desprotección considerando que la empresa privada tampoco los

emplearía por analogía.

Sostiene que los empleados públicos que son retirados del servicio por cumplir la edad de retiro forzoso quedan automáticamente bloqueados para continuar trabajando para su sustento personal y el de su familia, lo que comporta una injusticia social, pues se les aplica la muerte laboral, lo que les impide obtener créditos bancarios o conseguir una vivienda de interés social, quedando en completo desamparo por la ineficiencia del Estado.

Los intervinientes coinciden en solicitar la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones parcialmente objetadas, atendiendo a que la edad de retiro forzoso causado por la edad constituye un mecanismo razonable de renovación de los cargos públicos, promoviendo las oportunidades laborales de otras personas. Con este tipo de medidas sostienen no se incurre en ninguna forma de desamparo o de desconocimiento del derecho a la seguridad social, puesto que cualquier persona acceder a la indemnización sustitutiva en subsidio de la pensión de vejez. Aducen además que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre las normas que establecen la edad de retiro forzoso y la ha encontrado conforme a la Constitución en las Sentencia C - 351 de 1995. Por último, algunos de ellos estiman que el Legislador está facultado por la Constitución para establecer las causales de retiro del servicio, por tanto, bien puede fijar una edad de retiro forzoso.

El Procurador General de la Nación sostiene, por su parte, que la Corte Constitucional debe declararse inhibida. Respaldado en la Sentencia C - 1489 de 2000, aduce que si bien el control constitucional puede ejercerse sobre interpretaciones de normas legales que desconozcan la Carta Política, tal como sucede en este caso, la Corte debe abstenerse para efectuar el análisis que propone la actora toda vez que estructuró su demanda frente a un precepto diverso a aquel que contiene el supuesto de hecho que pretende atacar, pues la norma a demandar era el artículo 31 del Decreto Ley 2400 de 1968, que fijó en sesenta y cinco (65) años dicha edad de retiro de los servidores públicos y no el artículo 37 de la Ley 443 de 1998, que señala como causal de retiro del servicio de los empleados de carrera, la edad de retiro forzoso.

Previo al análisis de los cargos formulados en la demanda, así como de los aspectos señalados por los intervinientes, la Corte deberá determinar si ellos reúnen los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto Extraordinario 2067 de 1991, para realizar un estudio

de constitucionalidad.

Los cargos formulados no cumplen los requisitos para realizar un juicio de constitucionalidad

3.- La Corte Constitucional encuentra, conforme lo puso de presente la Procuraduría General de la Nación, que los cargos formulados no están encaminados a cuestionar el contenido normativo de las disposiciones demandadas, sino la aplicación de la norma que señala la edad de retiro forzoso como causal de separación del servicio de los empleados de carrera administrativa, cuando ésta impida que el trabajador cumpla con el requisito de cotización del mínimo de las semanas necesarias para tener derecho a la pensión de vejez; pues, sería a juicio de la demandante lo que quebrantaría la Constitución Política.

En este orden, lo que genera el desconocimiento de los derechos fundamentales de los empleados públicos al trabajo, a la seguridad social y a la igualdad (C.P., arts 25, 48 y 53) es la aplicación conjunta de las dos disposiciones parcialmente acusadas, respecto a la posibilidad de los trabajadores para acceder a la pensión. La una, al establecer una edad de retiro forzoso (Ley 443/98, art. 37 -parcial-) y, la otra, por consagrar un número mínimo de semanas cotización (Ley 797/03, art. 9° -parcial-).

4.- Sobre este tópico la Corte considera que la demandante incurre en un yerro al formular el cargo de inconstitucionalidad, toda vez que uno de los extremos a partir del cual realiza la acusación no contiene el supuesto fáctico que generaría supuestamente la inconstitucionalidad, debido a que el literal e) del artículo 37 de la Ley 443 de 1998, sólo alude a la edad de retiro forzoso sin precisar cuál es esa edad. De suerte que esa disposición por si misma no imposibilita cumplir los requisitos para acceder a la pensión. Se requiere entonces de una norma que fije esa edad, siendo por tanto ésta a partir de la cual debería erigirse el cargo.

Ahora bien, la norma que establece esa edad es el artículo 31 del Decreto 2400 de 19681, y lo fija en sesenta y cinco (65) años la edad para que un empleado pueda ser retirado del servicio. Así las cosas, es la edad de sesenta y cinco años, y no la simple existencia de la “edad de retiro forzoso”, la que genera los efectos que según la actora conducen a la declaratoria de inexecutable de los preceptos parcialmente atacados.

En consecuencia, al no señalarse la norma legal pertinente la actora incumplió con una de las exigencias previstas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que impone la carga procesal de indicar con precisión la norma legal que vulnera la Constitución.

Así la Corte ha sostenido que el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (artículo 2° numeral 1° del Decreto 2067 de 1991).

Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”²

En tales circunstancias, la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra los artículos 37 (parcial) de la Ley 443 del 11 de junio de 1998 y 9° (parcial) de la Ley 797 del 29 de enero de 2003, por ineptitud sustantiva de los cargos formulados.

VII. 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,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 37 (parcial) de la Ley 443 del 11 de junio de 1998 y 9° (parcial) de la Ley 797 del 29 de enero de 2003, por ineptitud sustantiva de los cargos formulados.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 351 de 1995. Posición reiterada en la Sentencia C - 1488 de 2000.

2 Vide Sentencia C - 1052 de 2001, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.