C-110-13

Sentencia C-110/13

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Requisito de semanas mínimas de cotización para obtener la pensión de invalidez

REQUISITO DE SEMANAS MINIMAS DE COTIZACION PARA OBTENER LA PENSION DE INVALIDEZ-Inhibición para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMADA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Casos particulares o discrepancia sobre un sistema de seguridad social no permiten estructurar un cargo apto de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-9257

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 100 de 1993

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., seis (6) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alexei Julio Estrada, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Natalia Alejandra

Borda Zapata demandó la constitucionalidad del artículo 39, parcial, de la Ley 100 de 1993, por considerarlo contrario a los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución Política. La demanda fue radicada con el número D-9257.

Mediante auto del tres (3) de septiembre de dos mil doce (2012), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada.

En atención a lo anterior, invitó a participar del asunto al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Trabajo, a la Fundación Saldarriaga Concha, al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho Universidad de los Andes, al Grupo de Investigación de Derechos Humanos y DIH "De las Casas" de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, a la Dirección de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Facultad de Medicina y a la línea de investigación de educación inclusiva de la Universidad Nacional de Colombia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia, a Asofondos, a la Universidad Pontificia Bolivariana, a la Universidad del Norte, a la Universidad del Rosario, a la Universidad Javeriana, a la Universidad del Sinú, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Externado de Colombia para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en este debate.

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

ARTÍCULO 39. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. PARÁGRAFO 1o. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han

cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

PARÁGRAFO 2o. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

1.2 LA DEMANDA:

1.2.1 En relación con la norma acusada, considera la demandante que el legislador ha desconocido la Constitución al establecer requisitos para acceder a la pensión de invalidez. En este orden de ideas, en su concepto se transgrede el artículo 48 Superior "en razón a que exigen a que la persona que requiere ser beneficiaria de la Pensión de Invalidez se encuentre afiliado al sistema, si una persona no tiene trabajo y con ocasión a la labor que desempeñaba adquirió un enfermedad de origen profesional debe estar afiliado para ser beneficiario a este derecho, de no estarlo no puede ser declarado invalido, y tendría que seguir cotizando al sistema aun no teniendo la capacidad laboral para conseguir un trabajo o el dinero o capacidad económica suficiente para realizar una cotización de manera independiente y así ser beneficiario de una pensión al momento de cumplir con todos los requisitos exigidos por la ley."

1.2.2 Aduce que la expresión "anteriores a la fecha de estructuración", deja por fuera "aquella persona al momento de su nacimiento, sufriera una enfermedad que no le dé una discapacidad laboral del suficiente para no iniciar su vida laboral , pero con el tiempo se agravare y llegara subir a mínimo requerido o superior para obtener una pensión de invalidez , no podría ser beneficiario en razón a que la fecha de estructuración seria desde su nacimiento y no tendría para el momento de la estructuración el mínimo de semanas cotizadas ya que como iba a cotizar antes de nacer, pero si no se tuviera en cuenta la fecha de estructuración sino la fecha de la calificación de invalidez, esta persona que tuvo una discapacidad o invalidez puede ser beneficiario de una pensión por el grado de discapacidad que presenta, se entiende que ésta ha aumentado y disminuye su capacidad de ser una persona laboralmente necesario para una empresa y así suene duro servirle" (sic)

De igual manera, describe otras situaciones en donde el titular del derecho no tiene las semanas cotizadas, a la fecha de estructuración por cuanto es anterior al inicio de su vida

laboral.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1 MINISTERIO DEL TRABAJO

El Ministerio del Trabajo, a través de su apoderada especial, intervino en el proceso y solicitó a la Corporación INHIBIRSE en el conocimiento del asunto, o declarar la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, haciendo el siguiente análisis:

1.3.1.1 Comienza su intervención señalando que no se está frente a una desigualdad de individuos por parte del legislador como quiere argumentar la actora, sin suficientes fundamentos que indiquen dicha violación al principio constitucional.

1.3.1.3 Enfatiza en que, en su concepto, la demanda es inepta por no cumplir con el tercer requisito consagrado en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en donde se expresa que es necesario que el ciudadano exponga los motivos y razones por las que considera que la norma viola preceptos constitucionales.

1.3.1.4 Argumenta que la norma demandada en vez de contrariar la Constitución, lo que pretende es favorecer al trabajador amparándolo en situación de invalidez y, a la vez, resolver problemas de carácter financiero que se presentaban dentro del sistema pensional colombiano.

1.3.1.5 De otro lado, comenta que este problema ha sido analizado en las sentencias C-428 de 2009 y C-727 de 2009, en donde la Corporación se pronunció sobre el artículo 1 de la ley 860 de 2003 que modificó la norma hoy demandada.

1.3.2 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su delegado, intervino en el proceso y solicitó se declare INHIBIDA para decidir de fondo por defectos sustantivos de la demanda, o en subsidio la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, haciendo el siguiente análisis:

1.3.2.1 En primer lugar, considera que la demanda no cumple con los requisitos mínimos que debe cumplir una acción de inconstitucionalidad, dado que la actora no es clara al

exponer sus argumentos, son vagos, abstractos e indeterminados, por lo cual no se hace posible una decisión de fondo por parte de la Corporación.

1.3.2.2 No obstante lo anterior, reitera que aunque el derecho a la Seguridad Social es un servicio público, también se encuentra el principio de universalidad implícito. Éste se aplica a las personas que legalmente están obligadas a afiliarse al sistema, lo que no significa que los demás no estén obligadas a afiliarse. Para las personas que le es imposible acceder al sistema, el legislador diseñó otros mecanismos para lograr la inclusión de otros grupos al sistema integral de seguridad social.

1.3.2.3 Respecto del principio de progresividad, señala que la norma demandada está acorde con la realidad del mercado laboral, permitiendo mayor acceso a las prestaciones señaladas en el sistema pensional, incluyendo la pensión de invalidez, de tal manera que se afirma que los requisitos establecidos en la ley 860 de 2003, que modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, no están en detrimento de la condición favorable ya consolidada para los trabajadores.

1.3.2.4 De otra parte, considera que, contrario a lo que la demandante propone, la norma demandada muestra un avance en favorabilidad para los trabajadores ya que bajo la norma anterior si una persona no tenía las semanas de cotización suficientes en el último año anterior a la fecha de estructuración de invalidez, no tendría derecho a la prestación aunque ya contara con una gran cantidad de semanas cotizadas durante toda su vida laboral.

1.3.3 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

El Ministerio de Salud y Protección Social intervino en el proceso y solicitó se declare la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, haciendo el siguiente análisis:

1.3.3.1 Comienza señalando que la norma objeto de la demanda ya ha sido objeto de decisiones por parte de la Corporación cuando fue demandado el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, la cual modificó el artículo 39 de la ley 100 de 1993.

1.3.3.3 Reitera que los menores de edad que son discapacitados son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Sobre el particular aduce que “No es del sistema pensional, ni

del Estado, que deban depender los menores de edad, ni siquiera en el caso de invalidez". Agrega que para este tipo de situaciones se encuentran otros mecanismos, tal y como el consagrado en el parágrafo 4, inciso 2 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que consagró la pensión especial de vejez a la que pueden acceder el padre o madre cabeza de familia, con hijos discapacitados, de manera anticipada, sin consideración a la edad, sólo por el hecho de haber cotizado el mínimo de semanas exigido por la ley.

1.3.4 UNIVERSIDAD DEL SINU

La Universidad del Sinú, a través de la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación, Programa de Derecho, Seccional Montería, intervino en el proceso y solicitó que la Corte Constitucional se declarara INHIBIDA, o en su defecto declarara la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, haciendo el siguiente análisis:

1.3.4.1 Sobre los errores en el planteamiento de la demanda, la interviniente aduce que la demandante confundió el tratamiento legal de la invalidez al presentar ejemplos de riesgos laborales, para controvertir una norma que trata la invalidez de origen común.

1.3.4.2 De otro lado, respecto de la norma acusada, no menciona las modificaciones que ha sufrido el inicial artículo 39 de la Ley 100 de 1993, como las hechas por el artículo 11 de la ley 797 de 2003, declarado inexequible posteriormente, por la ley 860 de 2003.

1.3.4.3 En relación con el fondo del asunto, explica la interviniente que, al extender los beneficios de la pensión de invalidez a las personas que no se encuentren afiliadas al sistema de pensiones, atenta contra la estabilidad financiera del sistema pensional pues en el futuro no se contarían con los recursos económicos necesarios para cubrir este tipo de contingencia.

1.3.4.4 Enfatiza en que al dar tratamiento igual a las personas que cotizan durante las dos terceras partes de semanas requeridas para la pensión de vejez y a los que cotizaron menor tiempo, se desestimularía la continuidad en la afiliación y pago de aportes al sistema.

1.3.5 UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

La Universidad del Rosario intervino en el proceso y solicitó declarar la EXEQUIBILIDAD de la

disposición acusada, pues considera que la norma no vulnera los preceptos constitucionales teniendo en cuenta que si el legislador consideró diferenciar los aportantes de más del 75% del tiempo necesario para acceder a la pensión de vejez de los que no alcanzaron este número de semanas, no fue para colocarlos en desigualdad de condiciones sino que, por el contrario, la norma busca ayudar a las personas que solicitan pensión de invalidez exigiéndoles menos y pocas semanas de cotización, precisamente porque entiende su especial condición que no le permitirá trabajar o desempeñarse normalmente.

1.3.6 UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

La Universidad Sergio Arboleda, a través del Decano de la Escuela de Derecho y el Director del Grupo de Investigación en Derechos Humanos, intervino en el proceso para solicitar que la Corte interprete la norma acusada, para lo cual aporta algunas líneas argumentales.

1.3.6.1 El interviniente hace un recorrido por la normativa colombiana de la pensión de invalidez en Colombia y concluye por una parte, que para el caso de la pensión de invalidez, no existe un régimen de transición que favorezca a las personas que han cotizado durante la vigencia de las modificaciones a los requisitos que se exigen para el reconocimiento de dicha prestación, por lo que la Corte ha tenido que aplicar el principio de favorabilidad laboral para determinar qué régimen afecta a cada persona cuando se le niega el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, con base en la aplicación de disposiciones contrarias al principio de progresividad.

1.3.6.2 Por otro lado, al no existir un régimen de transición para la pensión de invalidez, de manera general, salvo las excepciones legales, la norma aplicable será la vigente en el caso concreto al momento de la estructuración de la discapacidad, es decir, cuando acontece la circunstancia que genera la condición que hace exigible la prestación. Pero, teniendo en cuenta ello, se pregunta el interviniente ¿qué pasa con las personas cuya invalidez se estructuró estando vigente la palabra fidelidad del artículo 1 de la ley 860 de 2003?, ya que si se aplica la normativa vigente en ese momento, se estaría otorgando validez a la aplicación de un precepto declarado inconstitucional que desconocería los efectos de cosa juzgada.

1.3.6.3 Para lo anterior, el interviniente realiza un análisis sobre el principio de favorabilidad en materia laboral, concluyendo que la Corte ha reiterado que frente a las

múltiples interpretaciones sobre qué norma aplicar en materia de pensión de invalidez, se debe ponderar en cada caso, la que sean más favorables al trabajador y que le otorgue mejores condiciones.

1.3.6.4 También presenta una síntesis de la evolución de la normativa, de la jurisprudencia y doctrina sobre el principio de progresividad, para concluir que la ley 100 de 1993 estableció que para acceder a la pensión de invalidez se debía presentar que el trabajador se encontrara afiliado al sistema y haber cotizado por lo menos 26 semanas para cuando se estructurara su invalidez o, que estando desafiliado, acreditara que había aportado durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior para cuando se produjera su estado de invalidez, por lo cual, la modificación de la ley 860 de 2003 a estas condiciones, aumentando el número de semanas a 50 y eliminando la posibilidad que tenía la persona cuando se encontraba desafiliada, llevó a la Corporación a establecer que la nueva norma hacía más exigentes los requisitos para acceder a la prestación y que era una medida regresiva.

1.3.6.5 Concluye su intervención diciendo que, pese a que la Corporación declaró inexequible el principio de fidelidad, consideró que el aumentar el número de semanas cotizadas no era contrario a la Constitución. No obstante, en su opinión, ello debería replantearse.

1.3.7 ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS – ASOFONDOS –

La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y cesantías – ASOFONDOS -, por medio de su representante legal, intervino en el proceso de la referencia, con el fin de que se declare la INHIBICIÓN, y en su defecto la EXEQUIBILIDAD de la norma parcialmente demandada, para lo cual sustenta su petición en las siguientes consideraciones:

1.3.7.1 Para sustentar su primera petición, sostiene que la demandante no involucra una inconstitucionalidad de la norma que acusa, sino más bien se trata de una crítica propia al diseño del Sistema General, en aspectos como la separación de riesgos de origen común y profesional, las fuentes de financiación, prestaciones reconocidas y los administradores de cada Sistema.

1.3.7.2 Expresa la entidad interviniente, que el Sistema de Seguridad Social Integral se organizó pensando en todos los habitantes que se pueden diferenciar en los económicamente activos y los que no pueden contribuir al sistema, pero que gracias a mecanismos solidarios pueden acceder a servicios sociales complementarios. Así, el legislador señaló los obligados a participar del sistema a través de la afiliación y cumplimiento de deberes específicos como los aportes pensionales, en donde se incluyó la posibilidad de afiliarse voluntariamente.

1.3.7.3 Lo anterior evidencia la obligatoriedad de la afiliación y cotización al Sistema, lo cual ayuda al desarrollo de los principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad del Sistema de Pensiones

1.3.7.4 Así las cosas, se puede concluir que la expresión "afiliado al sistema" demandada no viola derechos sociales a las personas ya que, como ya se dijo, no sólo se trata de la afiliación sino también del esfuerzo de trabajadores tanto independientes como independientes para cumplir los deberes y principios que involucra dicha afiliación, como las cotizaciones.

1.3.7.5 De otro lado, recuerda que el legislador previó garantías para las personas que han perdido capacidad laboral calificada, como la pensión de invalidez de origen común, y para aquellas que sufren una discapacidad inferior al límite legal incluyó garantías como la incapacidad por enfermedad no profesional, por enfermedad no profesional después de los 180 días, calificación del estado de invalidez, revisión obligatoria de la calificación para las personas discapacitadas entre el 40 y 50 por ciento, indemnización sustitutiva o devolución de saldos y la revisión de la calificación de la incapacidad permanente parcial. Además de la figura de estabilidad laboral reforzada.

1.3.7.6 Concluye manifestando que la norma no viola la carta por cuanto "establece una medida equitativa a aquél que ha contribuido en un porcentaje significativamente alto para una prestación pensional y con el sistema".

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declararse INHIBIDA de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad del artículo 39, numeral 1° (parcial) y parágrafo 2º. de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustancial de la demanda.

El Señor Procurador advierte que la demanda incurre en un grave error sobre la norma acusada pues ignora las modificaciones que la han afectado, y que por lo tanto, la norma hoy vigente es la modificada por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003. Esta modificación fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-428 de 2009. En este orden de ideas, el actor no explica si su acusación es la misma que la estudiada en aquella oportunidad, o si se trata de otras razones.

En relación con palabra "afiliado", para la Vista Fiscal éste carece de elementos suficientes para que la Corporación se pueda pronunciar puesto que del hecho de que la seguridad social sea derecho y servicio público a la vez no se puede inferir que no es necesario acreditar o no la afiliación al sistema pensional para acceder a la pensión de invalidez o que una persona discapacitada no pueda volver nunca a trabajar, existiendo normas que las favorecen y protegen en el mercado laboral.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones acusadas contenidas en el artículo 39 (parcial) de la Ley 100 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

El accionante ataca el artículo 39 (parcial) de la Ley 100 de 1993, al considerar que la exigencia de requisitos para acceder la pensión de invalidez, tales como las semanas de cotización y la afiliación al sistema general de pensiones, desconoce el artículo 48 Superior. Para sustentar su afirmación, pone de presente los casos particulares en que las personas no pueden durante su vida laboral afiliarse al sistema en razón a que nacen con alguna enfermedad que les impide ingresar al mercado laboral, o por otro tipo de razones.

La mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público solicitan a la Corporación se declaren inhibidos al considerar que el accionante expone en su escrito argumentos dirigidos a expresar su inconformidad con la manera en que está concebida la pensión de invalidez y

expone los problemas de aplicación a situaciones concretas. De igual manera, aducen que no existe claridad si los argumentos se encuentran dirigidos a atacar la totalidad de la disposición, o si sólo alguno de los requisitos, por cuanto la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre algunos de ellos en la Sentencia C-428 de 2009.

Todos los intervinientes, a excepción de la Universidad Sergio Arboleda, solicitan de forma subsidiaria la exequibilidad de la disposición. Afirman que la norma objeto de la demanda fue reformada por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003. Exponen que el actual sistema de pensiones está basado en un esquema de afiliaciones y cotizaciones que dan derecho a ciertos beneficios, de lo contrario podría poner en riesgo su estabilidad financiera. En este orden de ideas, es a través de otros mecanismos que el Estado busca garantizar los derechos de la población discapacitada.

La Universidad Sergio Arboleda considera que la disposición debe ser interpretada por la Corte, en razón a que aunque la Corporación declaró inexequible el principio de fidelidad contenido en artículo 1 de la Ley 860 de 200, pero consideró que el aumentar el número de semanas cotizadas no era contrario a la Constitución, pero esta postura podría revisarse.

Planteado entonces el debate constitucional, esta Corporación debe establecer previamente si la demanda presentada por el ciudadano Armando Colón Cárdenas permite un pronunciamiento de fondo. Sólo si la respuesta es afirmativa se entrará a estudiar el asunto presentado por el actor.

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad[1]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

2.3.1. Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001[2], esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria[3].

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

La claridad de la demanda es 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", 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.

(….)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] 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".

Las razones 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". 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 inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, 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. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento 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.” (Subrayado fuera del texto)

2.3.2. Esto implica entonces que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

En relación con el requisito de pertinencia, la Sentencia C-1052 de 2001 adujo:

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[4] y doctrinarias[5], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[6]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[7], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[8] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

2.3.3 De lo anterior puede deducirse que en el presente caso los cargos no cumplen con los presupuestos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 ni los desarrollados por la jurisprudencia constitucional, por las siguientes razones.

Primero, no existe claridad sobre cuál es el objeto acusado. En este orden de ideas, tal y como lo señalaron varios intervinientes, el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, no obstante la demandante no hace referencia a si sus cargos se refieren al texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, o las modificaciones posteriores.

De igual manera, la demandante aduce que el establecimiento de semanas de cotización para acceder a la pensión de invalidez transgrede el artículo 48 Superior. Pese a ello, en su escrito señala que su reparo se dirige a la expresión "inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración", y no dice nada sobre la parte de la norma que establece dichas semanas.

Ello imposibilita conocer cuál el asunto que la Corte debe analizar y además dificulta el establecimiento de fenómenos como la cosa juzgada. Lo anterior en razón a que al no existir claridad sobre lo que está siendo acusado, no es posible determinar si éste ya fue estudiado por la Plenaria de la Corporación en los diferentes pronunciamientos que ha hecho sobre el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, tal y como fue modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.

Segundo, la ciudadana no explica las razones por las cuales el texto acusado viola la Norma Superior, sino que sus argumentos son vagos, indeterminados indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.

Tercero, los cargos no son pertinentes y están referidos a la aplicación de la norma acusada a casos específicos y a las opiniones que la demandante tiene sobre un sistema de pensiones basado en cotización.

En este orden de ideas, la impugnación está dirigida esencialmente contra la aplicación de la disposición a ciertos supuestos. Toda la demanda gira en torno a las posibles inequidades que genera la existencia de un sistema de pensión basado en la afiliación y en las semanas de cotización

Ahora bien, esta Corte ha señalado en numerosas ocasiones que el cargo no se encuentra adecuadamente formulado y desnaturaliza el juicio abstracto de constitucionalidad cuando el demandante no acusa realmente el contenido de la norma sino que utiliza la acción pública para resolver problemas particulares o para expresar su punto de vista sobre un asunto. Ha dicho al respecto esta Corporación:

"(E)sta Corporación ha entendido que no existe materialmente cargo, si el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción

pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico. En efecto, y como bien lo señala la Vista Fiscal, la acción constitucional es de naturaleza pública y tiene rasgos específicos, ya que su finalidad es retirar o mantener en el ordenamiento una norma, según ésta sea o no exequible, por medio de una decisión que tiene efectos erga omnes. Por ello el control abstracto no es un ámbito propio para discutir peticiones de carácter individual, para las cuales el ordenamiento prevé otras vías procesales. Esto obviamente no significa que el demandante deba carecer de todo interés particular en los resultados de la demanda, pues puede ser legítimo que intente obtener un provecho propio de la decisión constitucional. Simplemente la Constitución exige que, en la medida en que el actor actúa como un ciudadano en ejercicio de una acción pública, tiene el deber de estructurar un cargo general y propiamente constitucional contra la norma legal que impugna[9].”

De esta manera, la demanda de inconstitucionalidad, parcial, contra el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 no permite activar el control de constitucionalidad, por lo cual, al asistirle razón al señor Procurador General de la Nación y algunos intervinientes, la Corte habrá de inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo.

3. 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 decidir de fondo, en relación con los apartes acusados del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa médica

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Dice la citada norma: “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. Los 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] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[3] Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

[4] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[5] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[6] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[7] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte

desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[8] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. )C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[9] Sentencia C-447 de 1997 Fundamento 3. En el mismo sentido ver, entre otras, las sentencias C-568 de 1995 y C-1052 de 2001.