C-134-18

Sentencia C-134/18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE REGULA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

NORMA QUE RECONOCE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Exclusión de los miembros de la familia de crianza

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No se configuró cosa juzgada

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Características

Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando (i) se identifican las normas que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio); (ii) se determinan las disposiciones constitucionales que se alegan como vulneradas; y (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

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

La jurisprudencia ha expresado que este requisito le impone al ciudadano “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional.

JUEZ DE TUTELA EN EJERCICIO DEL CONTROL CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDAD-Reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de los miembros de la familia de crianza

DECISION INHIBITORIA POR INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA-Procedencia al no satisfacer la carga argumentativa establecida por la jurisprudencia constitucional

Expediente D-12.147

Demandante:

Santiago Estrada Hoyos y otros

Asunto:

Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones".

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., veintiocho (28) de Noviembre de dos mil dieciocho (2018)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Santiago Estrada Hoyos y José Gabriel Restrepo García demandaron el parágrafo del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones", y el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 que modificó el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral".

Por Auto de 2 de junio de 2017[1], el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, desarrollados por la jurisprudencia en la sentencia C-1052 de 2001, y otorgó a los actores tres (3) días para ajustarla, oportunidad que aprovecharon para realizar algunas aclaraciones sobre la argumentación inicial, retirar del análisis cualquier presunta violación del artículo 4 constitucional, indicar que sus reproches no están dirigidos a proteger el

derecho a la igualdad, y subrayar que los cargos sólo afectan el contenido del parágrafo del artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

Por tanto, se dispuso su admisión el 28 de junio siguiente, en Auto[2] que a su vez ordenó suspender términos de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena[3], fijar en lista por el término de diez (10) días, comunicar la iniciación del proceso al presidente del Congreso, y dar traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

En la misma providencia se invitó a que intervinieran en el proceso, en caso de estimarlo conveniente, por un lado, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio de Justicia y Derecho, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y a ColPensiones. Por el otro, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Abogacía, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Fundación Saldarriaga Concha, a DeJusticia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía -AsoFondos, y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades de Antioquia, la Industrial de Santander, del Rosario, Los Andes, del Norte, Distrital Francisco José de Caldas, Externado de Colombia, Libre, Militar, Nacional, Pontificia Javeriana (sede Bogotá), Sergio Arboleda (sede Bogotá) y Autónoma de Bucaramanga.

Finalmente, por Auto Nro. 317 de 2018 del 23 de mayo de 2018, se ordenó levantar la suspensión de términos[4].

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, y se subraya el parágrafo acusado:

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 exceptuados y especiales”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así:

Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del

causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a) en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes (y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno); y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, (esto es, que no tienen ingresos adicionales), mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente (de forma total y absoluta) de este;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

PARÁGRAFO. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil.

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que la norma cuestionada vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 42, 48, 93, 94, 228, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

3.1. Sostienen que el parágrafo demandado “atenta contra la definición de un orden

político, económico y social justo (…) ya que exige sin razón constitucional válida alguna a los hijos, padres y hermanos inválidos de crianza que prueben el vínculo de conformidad con lo establecido en el código civil, artículos 35 (parentesco de consanguinidad) y 50 (parentesco civil) para poder acceder a la prestación de sobrevivencia, excluyendo el parentesco de crianza" por lo que desconoce tanto el preámbulo como el artículo 2 de la Constitución Política.

3.2. Explican que el artículo primero de la Carta resulta menguado en su contenido, por cuanto si bien pretende que "toda la actividad estatal debe encaminarse a contrarrestar las desigualdades sociales existentes y ofrecer a todos los coasociados iguales oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales", lo cierto es que la norma demandada les priva del derecho a la seguridad social, lo que implica, además, un retroceso en la política de salud del país, pues "no los ampara como beneficiarios de la pensión de sobreviviente, puesto que exige una prueba del parentesco civil o consanguíneo y no permite una prueba del parentesco de crianza".

3.3. Encuentran que el aparte demandado "está negando algunos de esos derechos inalienables, que revisten el carácter de fundamentales, tales como el derecho al mínimo vital (derecho fundamental innominado), a la vida digna, el derecho a una pensión, considerado como fundamental autónomo, y el derecho a la salud, a un grupo de personas familiares de un causante o afiliado al sistema, esto es, hijos, padres y hermanos inválidos de crianza, en el caso de la pensión de sobrevivencia, los cuales fueron excluidos de la posibilidad de acceder a una prestación económica", resultando discriminados en contravía de los dispuesto en el artículo 5 de la Carta Política.

3.4. Consideran que el artículo 42 de la Constitución protege a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, incluyendo aquélla cuya existencia se funda en el respeto, el amor y solidaridad aun cuando sus miembros no estén emparentados por vínculos naturales ni jurídicos, por lo que excluir "de manera injustificada a los hijos, padres y hermanos inválidos de crianza que según las normas del Código Civil no tiene y registro [sic], mediante el parágrafo del artículo 13 de la ley 797 de 2003, quienes conforman el grupo familiar de quien fallece, se está violando (…) la obligación que tiene el Estado de proteger de manera integral la familia".

3.5. Argumentan que la norma demandada desconoce los preceptos contenidos en los artículos 48, 365 y 366 de la Carta, por cuanto "excluir injustificadamente a un grupo de personas del acceso a este servicio público, contraría una de las principales finalidades de un Estado Social de Derecho como el nuestro, así como los principios que orientan no sólo la Constitución sino la seguridad social en general", además de que constituye una regresión, "toda vez que limita el ámbito de protección del derecho a la seguridad social a los miembros de las familias biológicas o legales, dejando sin amparo a las familias de crianza", en contravía de los principios de progresividad, universalidad y solidaridad que han de inspirar el sistema democrático.

3.6. Advierten que en varios de los tratados internacionales suscritos voluntariamente por el Estado colombiano, en particular, en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone la obligación de "perseguir un desarrollo progresivo en materia de derechos", por lo que el parágrafo demandado desconoce dicha obligación al excluir "a un grupo grande de personas (los miembros de las familias de crianza) de obtener el beneficio de acceder a una pensión de sobreviviente, en el caso del hijo, padre y hermano inválido de crianza, porque no podrán probar el vínculo de consanguinidad o civil con el causante, ya que no lo tienen". Al respecto, citan varios pronunciamientos de esta Corporación en sede de Tutela, en los que se ordenó entregar la pensión de sobrevivientes a familiares de crianza.

3.8. Entienden, que "la realidad social permite ver que los vínculos afectivos, de amor, respeto, solidaridad, ayuda mutua y demás, que se dan al interior de una familia de crianza constituida, por ejemplo, entre un padre y un hijo de crianza, son iguales a los vínculos que se forjan entre un hijo adoptivo y un padre adoptante"; por tanto, "las normas acusadas transgreden el artículo 228 de la Constitución cuando desampara a los miembros de las familias de crianza por el simple hecho de no haber cumplido con el trámite de adopción".

La Sala advierte que, si bien en la demanda inicial se presentaron argumentos encaminados a sostener que el parágrafo demandado desconocía también el artículo 4 de la Carta Política, en el escrito de corrección los eliminaron.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 28 de junio de 2017, la Secretaria General de esta Corporación informó que se recibieron los siguientes escritos de intervención[5]:

4.1. Intervenciones oficiales.

4.1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[6]. Solicitó declarar la ineptitud sustancial de la demanda, y en subsidio, declarar la constitucionalidad de la norma. Consideró que "los cargos formulados por los demandantes no cumplen con el requisito de certeza como quiera que las razones de inconstitucionalidad recaen sobre una omisión legal y no sobre una proposición jurídica real y existente", pues, en efecto, lo que se reprocha es la ausencia de regulación de los beneficios pensionales a la familia de crianza, cuando lo cierto es que "no existe un imperativo constitucional que exija regular el supuesto que se considera omitido". Adicionalmente advirtió sobre el riesgo de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones en caso de extender los beneficiarios de la pensión de vejez al grupo de personas que pretende proteger el accionante.

4.1.2. Ministerio de Trabajo[7]. Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, y en subsidio, declarar la exequibilidad de la norma. Por un lado, alegó que los cargos hacen referencia a una omisión legislativa absoluta por cuanto los demandantes alegan que "no fueron incluidos todos los llamados a percibirla [la pensión de sobrevivientes]", y por tanto la acción carece de objeto por no ser de competencia de la Corte. Por el otro, sostuvo que "el solo hecho de que los hijos, padres o hermanos de crianza no puedan acceder a la pensión de sobrevivientes no implica en sí mismo que exista una trasgresión al régimen constitucional". Y finalmente advirtió, que acceder a las pretensiones de la demanda implicaría que "actos de bondad esporádicos respecto de personas frente a las cuales se tiene un sentimiento, podría derivar en una concepción ampliada del término familia como núcleo básico de la sociedad, lo que podría conllevar a la insostenibilidad del Sistema Pensional y abrir un camino de fraude al mismo".

4.1.3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar[8]. Solicitó declarar la constitucionalidad de la norma demandada. Sostuvo que "la familia de crianza es una figura de creación jurisprudencial, cuya existencia y protección se ha reconocido a partir de los principios de solidaridad y el carácter amplio del concepto de familia", por lo que el juez deberá estudiar,

en cada caso concreto, la procedencia de conceder la pensión de sobrevivientes cuando se alega la existencia de familias de crianza, dada la “indeterminación frente a las autoridades y procedimientos”, lo que no ocurriría cuando se adelanta el proceso de adopción en el que la prueba es el registro civil.

4.1.4. ColPensiones[9]. Solicitó que se subsane la demanda y se profiera un pronunciamiento de fondo que declare la exequibilidad de la norma acusada.

De un lado, alegó la ineptitud sustancial de la demanda por deficiencias en las cargas argumentativas. Adujo: 1) falta de claridad en tanto no hay un hilo conductor que enmarque la discusión, pues “atacan el contenido normativo de una preposición jurídica a través de la figura de la omisión legislativa relativa”, cuando en realidad se está ante una omisión legislativa absoluta, y en consecuencia, el texto también carece de especificidad, pertinencia y suficiencia; 2) falta de integración de la unidad normativa, pues los demandantes debieron solicitar que se analizara “el marco jurídico en el cual se circunscribe el contenido demandado que contiene una norma de reenvío específica”; y la 3) inexistencia de la cosa juzgada por cuanto si bien, en la sentencia C-359 de 2017 se estudió el mismo aparte ahora demandado, la Corte se declaró inhibida.

Del otro, explicó: 1) que se está ante una omisión legislativa absoluta por cuanto lo que se plantea es “una ausencia total de regulación por parte del legislador” en la materia, por lo que “debido a la completa inactividad del legislador, la Corte Constitucional carece de referente normativo para realizar una verdadera confrontación con la constitución, lo que impide que se pueda realizar el examen abstracto de constitucionalidad”; 2) que se trata de un tema que debe ser resuelto por el legislador en virtud de su potestad de configuración, pues es a quien le corresponde hacer las leyes y por tanto, “hasta que éste no se pronuncie, le está vedado al juez constitucional intervenir en una competencia que no le corresponde”; 3) que en todo caso, “si el legislador ha previsto quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, es el mismo legislador el único facultado de [sic] extender o modificar el modelo de seguridad social previamente establecido en la Ley”, de manera que si la ley nada dispuso con respecto a los hijos de crianza a efectos de extender los beneficios del sistema de seguridad social, se trata de una decisión propia del facultado para tomarla; y 4) que, seguramente, dicha decisión se basó en el principio de sostenibilidad fiscal en materia pensional, “cuya racionalización jamás debe convertirse en un escudo que justifique el

desconocimiento del núcleo esencial de los derechos fundamentales, sino que debe ser una herramienta que permita introducir ciertas limitaciones que bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, garanticen la eficacia de los derechos y del gasto público social".

Finalmente invitó a proferir un pronunciamiento de fondo con el propósito de tener claridad acerca de las reglas jurídicas que deben aplicarse a los hijos de crianza.

4.1.5. Ministerio de Salud y Protección Social[10]. Solicitó declarar la constitucionalidad de la norma demandada, pues es resultado del ejercicio de la libertad de configuración legislativa de la que goza el legislador en la materia, sin que ello implique la vulneración de los derechos de "las personas con las cuales han convivido y formado lazos de unión, apoyo y solidaridad, basada en el amor, el afecto, el cariño y el respeto", máxime "cuando dichas personas cuentan con otros mecanismos jurídicos para ingresarlas legalmente al núcleo familiar". Advirtió que de realizarse un análisis distinto que conlleve a la declaración de inexequibilidad de la norma o a su exequibilidad condicionada, "en más peligro se colocan los recursos del Sistema General de Seguridad en pensiones, tan dilapidado o malversado por quienes buscan de mala fe, hacerse de forma fraudulenta a ellos".

4.2. Intervenciones técnicas y académicas.

4.2.1. Academia Colombiana de Jurisprudencia[11]. Consideró que las pretensiones de los demandantes son justas en tanto el precepto demandado viola el principio de igualdad ante la ley a pesar de que los accionantes no lo hubieran alegado haciendo referencia al artículo 13 constitucional.

4.2.2. Fundación Saldarriaga Concha[12]. Brindó argumentos técnicos y jurídicos con el fin de cualificar la discusión de la Sala por considerar que se trata de la oportunidad para fijar "una posición que de manera decisiva avance hacia la protección de las familias diversas y, dentro de ellas, de las personas con discapacidad". Remitió a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues, en su concepto, es el "instrumento que se constituye como hoja de ruta global para la protección de esta población", y en desarrollo de su análisis, afirmó que las personas con discapacidad se

encuentran, generalmente, en situación de dependencia económica por lo que se impone al Estado desarrollar las herramientas necesarias para garantizar el goce efectivo de todos sus derechos, principalmente, a la seguridad social, en el entendido que "las personas con discapacidad se encuentran en una especial [sic] de vulnerabilidad para acceder al sistema de pensiones, como consecuencia de una acumulación de agravios que se produce a lo largo de toda su vida".

4.2.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal[13]. Solicitó declarar la inexequibilidad de la norma por cuanto "efectúa una discriminación no aceptable en materia de seguridad social y que produce el efecto contrario al perseguido por esa disposición". Lo anterior, con base en lo sostenido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que, al recurrir a los lineamientos desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo, ha defendido el principio de la primacía de la realidad[14].

4.2.4. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía –AsoFondos[15]. Solicitó declarase inhibida por ineptitud de la demanda, o en subsidio, declarar exequible la norma demandada en el entendido que corresponde al legislador resolver el orden de prelación entre beneficiarios para efectos de la pensión de sobrevivientes y fijar los requisitos de acceso. En efecto, sostuvo que la argumentación desarrollada por los accionantes sobre la inconstitucionalidad está ausente de certeza, y es insuficiente e impertinente, por cuanto "los actores no realizan una confrontación entre la remisión al Código Civil y las normas constitucionales presuntamente vulneradas", sino que lo que pretenden es que "la Corte Constitucional llene mediante un fallo modulado una omisión legislativa absoluta respecto de la familia de crianza como beneficiaria de la pensión de sobreviviente", frente a lo cual carece de competencia, pues su regulación es de resorte exclusivo del Congreso de la República.

4.2.5. Universidad Libre[16]. Solicitó declarar la inexequibilidad de la norma demandada, y en subsidio, su exequibilidad condicionada en el entendido de que "tal beneficio debe extenderse a aquellos hijos padres hermanos [sic] de crianza o de hecho que demuestren tal calidad". Al efecto, expuso que el Convenio 102 de la OIT, en consonancia con los Principios de Limburgo, impone a los Estados garantizar un mínimo de protección de los

derechos sociales, económicos y culturales, "hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la Seguridad Social, incluido el Seguro Social". Esto implica que si el artículo 47 de la ley 100 de 1993, "[E]stablecía como beneficiario a quien como tal integre el grupo familiar por adopción o prohijamiento, no solo en el sentido estricto o judicial sino también en la realidad", la norma demandada vulnera los principios de progresividad e igualdad.

4.2.6. Universidad Industrial de Santander[17]. Solicitó declarar la inexequibilidad de la norma por cuanto impide que los hijos, padres y hermanos inválidos de crianza gocen del derecho a "recibir igual protección frente a los demás miembros de una familia".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, mediante concepto Nro. 6423 del 3 de agosto de 2018[18], solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciamiento.

Analizó los requisitos de procedibilidad de la acción incoada para advertir que no se encuentran satisfechos. En efecto, sobre los diferentes cargos formulados por los demandantes, consideró que "la mayor parte de ellos, se remiten exclusivamente a efectuar una transcripción de los preceptos que se estiman vulnerados y a citar apartes jurisprudenciales respecto de los mismos, pero no se expone una argumentación jurídica que genere una duda sobre el desconocimiento y trasgresión de las normas superiores invocadas".

Y sobre el asunto de fondo, recordó que aunque "la Corte ha considerado que negar la pensión de sobrevivientes a los familiares de crianza resulta violatorio de la Constitución y, por ende, ha tutelado el derecho a la seguridad social de los familiares de crianza otorgándoles el acceso a la pensión de sobrevivientes a través de órdenes de tutela", lo cierto es que "a pesar de tener raigambre constitucional y protección especial, [la familia de crianza] aún no cuenta con un régimen legal autónomo e independiente" por carecer del elemento constitutivo de la voluntad responsable de conformar una familia en los términos del artículo 42 de la Constitución Política. Lo anterior le llevó a concluir que los accionantes pretenden un pronunciamiento sobre una omisión legislativa absoluta con respecto de la

cual esta Corporación carece de competencia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, pues la disposición acusada hace parte de la Ley 797 de 2003.

2. Cuestiones previas

2.1. Sobre la cosa juzgada

El agente de ColPensiones advirtió que en el caso de autos no se configura la cosa juzgada, por cuanto en la sentencia C-359 de 2017, en la que fue sometido a control abstracto de constitucionalidad el mismo parágrafo ahora demandado, la Corte se declaró inhibida para decidir de fondo.

En esa ocasión, los demandantes sostuvieron que la norma demandada desconocía los artículos 1, 13, 42, 48 y el numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política al favorecer una "desigualdad injustificada" que viola los principios de dignidad y solidaridad sobre los que se debe construir un Estado Social de Derecho, además de que configura una omisión legislativa relativa. Al respecto, esta Corporación decidió inhibirse de conocer el fondo del asunto por no cumplir, la demanda, con los requisitos de argumentación necesarios para generar "una duda razonable de inconstitucionalidad frente a una regulación integral de los beneficiarios de la pensión de sobreviviente en cada uno de los regímenes pensionales, comoquiera que el parágrafo censurado simplemente remite a la acreditación de un vínculo filial según la normatividad civil".

Y dado que "las decisiones judiciales inhibitorias son aquellas que, por diversas causas, ponen fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito"[19] y que, por tanto, "el problema que ha sido llevado a la justicia queda sin resolver" [20], esta Sala comparte las conclusiones del

interviniente y descarta la configuración de la cosa juzgada constitucional.

El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en sus numerales 4º y 5º, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

Esta Corporación ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión en el marco constitucional a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato Superior.

En ese contexto, en reiterada jurisprudencia constitucional, se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991[21]; y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes, o que no lo estén, pero produzcan efectos o tengan vocación de producirlos[22].

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva de la demanda, el libelo presentado debe cumplir los requisitos exigidos para la debida estructuración de los cargos de inconstitucionalidad, como se pasa a exponer:

De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deberán señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados, (iv) si se acusa quebrantamiento del correcto trámite legislativo, debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales la disposición demandada se considera inconstitucional, esta Corte ha identificado que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando (i) se identifican las normas

que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio); (ii) se determinan las disposiciones constitucionales que se alegan como vulneradas; y (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En cuanto a este último requisito la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano "una carga de contenido material y no simplemente formal", en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"[23]. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional.

En el sub lite, los demandantes elevaron cargos por la presunta violación de los artículos 1, 2, 5, 42, 48, 93, 94, 228, 365 y 366 de la Constitución Política, con base en un único argumento dirigido a sostener que el parágrafo demandado, al excluir de la lista de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes al padre, hijo y hermano de crianza, les dejaba desprotegidos del goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Al respecto, la Sala considera que existe ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que sus fundamentos no cumplen con la carga argumentativa establecida por la jurisprudencia constitucional en relación con los requisitos jurisprudenciales de especificidad[24], certeza[25] y suficiencia[26] necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad por presunta vulneración de las normas referidas.

En efecto, mediante la Ley 797 de 2003, "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 exceptuados y especiales", publicada en el Diario Oficial Nro. 45.079 de 29 de enero de 2003, el Congreso de la República, inspirado –según lo dicho en la exposición de motivos- en los principios de equidad y solidaridad social, responsabilidad fiscal y justicia redistributiva, reformó el Sistema General de Pensiones con el objetivo de eliminar los regímenes especiales y exceptuados que permitían que ciertos grupos poblacionales disfrutaran de unos derechos pensionales diferentes a los del resto

de los colombianos, y poder así, mantener su viabilidad fiscal.

Sobre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, el artículo 13 modificó los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, y reprodujo el orden de prelación de las personas afectivamente más cercanas al causante a quienes se les garantiza la protección económica y social una vez ocurrida la muerte de aquél, a través de la sustitución de la pensión. El parágrafo introdujo la vía probatoria que permitirá gozar de este derecho a quien alegue vínculos de padre, hijo o hermano inválido, a través de la remisión a la norma aplicable del Código Civil, parámetro normativo que los accionantes consideran excluyente de la familia de crianza que, por su propia naturaleza, no puede cumplir con los requisitos probatorios que exige la legislación ordinaria. Esta posición es compartida por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Universidad Libre y la Universidad Industrial de Santander, que coinciden en afirmar que se trata de una discriminación inaceptable en materia de seguridad social.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Trabajo, ColPensiones, AsoFondos y el Procurador General de la Nación, consideran que el libelo demandatorio no cumple con los requisitos de procedibilidad para que esta Corporación se pronuncie de fondo, por cuanto los cuestionamientos elevados a la norma no se dirigen contra lo que la misma dispone, sino contra aquello que omite. Al respecto, esta Sala no entrará a analizar la existencia de la eventual omisión legislativa aducida por los intervinientes en tanto no fue esgrimida por los accionantes.

Ahora, al evaluar las razones en las que los accionantes sustentan la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, la Corte observa que es fácilmente comprensible que aquello que pretenden los accionantes, al alegar la exclusión de los miembros de la familia de crianza como eventuales beneficiarios de la pensión de sobrevivientes –único cargo elevado contra la norma acusada- es, precisamente, aumentar la lista de beneficiarios.

Por tanto, la exigencia de especificidad quedó ausente de sustento en la censura, no por lo que alegan quienes se oponen a las argumentaciones del libelista, sino porque el parágrafo demandado simplemente se limita a remitir al Código Civil a efectos de acreditar el vínculo de filiación para acceder a la pensión de sobrevivientes cuando el pretendiente sea el

padre, hijo o hermano inválido del causante. Y, dado que la norma demandada no tiene por objeto listar los beneficiarios de dicha prestación, de su texto no puede deducirse que la familia de crianza esté excluida.

En consecuencia, los argumentos tampoco son ciertos ya que contienen una apreciación subjetiva e interpretación particular de la disposición acusada, consistente en que la remisión al Código Civil desampara a la familia de crianza del causante al excluirla de la lista de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes pues, para la comprobación de su vínculo afectivo, "exige cumplir con los requisitos a los que se refieren los artículos 35 (parentesco de consanguinidad) y 50 (parentesco civil)", produciendo consecuencias contrarias a los objetivos mismos de la Constitución, lo que "atenta contra la definición de un orden político, económico y social justo". Para la Corte, estas conclusiones no se desprenden obligatoriamente de la norma demandada, y por tanto, se advierte que la interpretación subjetiva o aplicación concreta e individual de una ley no es objeto del control abstracto de constitucionalidad; juicio que, como es sabido, solo opera cuando se trata de establecer si el contenido normativo demandado resulta contrario a la Constitución Política.

Finalmente, los cargos tampoco son suficientes en el sentido de que, como también lo advirtió el Ministerio Público, no surge una duda capaz de iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara toda norma legal y haga necesario un pronunciamiento por parte de esta Corporación, pues las argumentaciones se concentran en apreciaciones subjetivas con base en las cuales, los miembros de la familia de crianza "no podrá(n) probar el vínculo de consanguinidad o civil con el causante, ya que no lo tienen, pues su vínculo es de crianza, perdiendo el fundamento y sustento económico el derecho al mínimo vital", por lo que esta Corporación está llamada a inhibirse para pronunciarse sobre el fondo del asunto, y así lo declarará.

Lo anterior no impide que el juez de tutela –en control concreto de constitucionalidad-, tal y como lo sostuvieron en sus intervenciones el Procurador General de la Nación y el ICBF, continúe pronunciándose sobre el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de los miembros de la familia de crianza, siempre que, en cada caso, encuentre satisfechos los requisitos que por vía jurisprudencial se han establecido para el efecto[27], y hasta tanto el legislador defina el régimen legal a través del cual desarrolle los requisitos y

procedimientos para que los miembros de la familia de crianza puedan acceder a la pensión de sobrevivientes de la misma forma en la que acceden quienes logran acreditar un vínculo según la normatividad civil.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente en comisión

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 35 del cuaderno 1.

[2] Folio 76 del cuaderno 1.

[3] Con la expedición del Decreto 889 de 2917, la Sala Plena de la Corte decidió, mediante Auto 305 del 21 de junio de 2017, suspender "los términos en los procesos de constitucionalidad enumerados en el fundamento jurídico sexto" que "hayan sido admitidos para trámite ante la Corte y en la etapa procesal en que actualmente se encuentren".

[4] Folio 256 del cuaderno 2.

[5] Folio 356 del cuaderno 2. Constancia secretarial del 6 de julio de 2018.

[6] Folio 318 del cuaderno 2.

[7] Folio 333 del cuaderno 2.

[8] Folio 250 del cuaderno 2.

[9] Folio 125 del cuaderno 1.

[10] Folio 191 del cuaderno 1.

[11] Folio 156 del cuaderno 1.

[12] Folio 168 del cuaderno 1.

[13] Folio 120 cuaderno 1.

[14] “Pues bien, pudiera estimarse conforme lo entiende el recurrente, con apoyo en los artículos 1 de la ley 29 de 1982 y 42, inciso 5 de la Constitución, que cuando la ley menciona a los hijos como beneficiarios, alude exclusivamente a los engendrados o concebidos por el causante y a los adoptados con los requisitos de ley (Código del Menor at 96). Sin embargo, esta interpretación que puede ser válida en el derecho civil de familia, resulta demasiado restrictiva para el de la seguridad social, cuyo objetivo y filosofía está en proteger a las personas frente a las contingencias que afecten su calidad de vida y la puedan colocar en situación indigna de un ser humano”. Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia con radicación 17607 del 16 de mayo de 2002.

[15] Folio 292 del cuaderno 2.

[16] Folio 144 del cuaderno 1.

[17] Folio 184 del cuaderno 1.

[18] Folio 378 del cuaderno 2.

[19] Sentencia C-666 de 1996.

[20] Sentencia C-258 de 2008.

[21] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

[22] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. En dicho fallo la Corte sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de

inconstitucionalidad.

[24] “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.” Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

[25] “Que 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”. Corte Constitucional, Sentencia, C-1052 de 2001.

[26] “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”. Sentencia C-1052 de 2001.