C-146-98

Sentencia C-146/98

JURISDICCION CONSTITUCIONAL-Objeto

La jurisdicción constitucional no puede actuar por fuera de los límites que la misma Constitución señala, y que no son otros que los indicados en el artículo 241 superior, según el cual a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos que este mismo artículo indica. Se trata entonces de garantizar la prevalencia de las normas y principios de rango constitucional como aquellos de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. Cualquier otro objeto es ajeno al juicio de constitucionalidad, por lo cual queda por fuera de su finalidad el reconocimiento y efectividad de los derechos individuales, para lo cual el sistema jurídico contempla otros mecanismos al alcance de los particulares.

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Presupuestos/INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Improcedencia para declararla

La inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutableidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación.

CORTE CONSTITUCIONAL-Carece de competencia para exigir expedición de normas en determinado sentido

La Corte Constitucional carece de competencia para exigir del Congreso la expedición de normas legales en determinado sentido; ni para ordenar la aplicación por extensión de normas jurídicas. Si bien la aplicación analógica o extensiva de las leyes es un mecanismo de integración del derecho que puede ser aplicado por los jueces al resolver sobre derechos concretos y que está expresamente previsto en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887 cuando prescribe que "cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho", en cambio por la vía de control de constitucionalidad no es posible normatizar de manera general sobre la extensión de la ley a situaciones de hecho no contempladas en los textos legales. Esta función no ha sido asignada por el constituyente a este Tribunal, y menos aún para ordenar esta aplicación extensiva con efectos retroactivos, como pretende el demandante.

REAJUSTE DE PENSIONES-Improcedencia de aplicación retroactiva de cláusula de actualización monetaria

La cláusula de actualización monetaria del salario base de liquidación de pensiones, en realidad nunca existió con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993. Se expidieron sí, leyes que reajustaron las pensiones ya reconocidas, como fue el caso de la Ley 4a de 1996; pero la cláusula de actualización monetaria del salario base de liquidación fue una innovación del legislador del Sistema de Seguridad Social Integral. No puede pues esta Corporación determinar la aplicación retroactiva de esta nueva disposición, para lograr así el reajuste de pensiones ya reconocidas. Lo que el demandante pide es una sentencia normativa que esta Corte no puede producir.

Referencia: Expediente D-1814

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 36 y 133 de la Ley 100 de 1993; el artículo 1° de la Ley 33 de 1985; los artículos 4° y 5° de la Ley 4ª de 1966, y el artículo 17, literal b) de la Ley 6ª de 1945.

Actor: Germán Villalba Sandoval.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Germán Villalba Sandoval, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad de los artículos 36 y 133 de la Ley 100 de 1993; 1° de la Ley 33 de 1985; 4° y 5° de la Ley 4ª de 1966, y 17 literal b) de la Ley 6ª de 1945.

Admitida la demanda se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las normas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya lo demandado:

LEY 6 DE 1945

“Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo.”

“ARTICULO 17 : Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las

siguientes prestaciones :

...

“LITERAL b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo...”

“LEY 4ª DE 1966

“Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.”

“ARTICULO 4. A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

“ARTICULO 5. Las pensiones de jubilación o de invalidez reconocidas por una o más entidades de Derecho Público con anterioridad a la vigencia de esta ley, serán aumentadas, por una sola vez, hasta llegar a setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación actual del cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación, o su equivalente. Este porcentaje se liquidará y pagará seis meses después de la vigencia de esta ley.

“Parágrafo. Para los efectos de liquidar este aumento, cuando el cargo que sirvió de base a la liquidación de la jubilación o a la pensión de invalidez, haya desaparecido, haya sido suprimido, o no conserve su primitiva denominación, ese cargo o su equivalente será determinado por el Departamento Nacional del Servicio Civil”.

LEY 33 DE 1985

“Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.”

“ARTICULO 1°. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.

LEY 100 DE 1993

“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

“ARTICULO 36 Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2.014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres o (15) o más año de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentran afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

“El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años, para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o al cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciera falta fuese igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos.

“Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tenga treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

“Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida.

“Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuados el reconocimiento tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

“Parágrafo - para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1º) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las Cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.”

...

“ARTÍCULO 133 “Pensión-sanción. El artículo 267 del código sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 37 de la Ley 50 de 1990, quedará así :

El trabajador no afiliado al Sistema General de Pensiones por omisión del empleador, que sin justa causa sea despedido después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, anteriores o

posteriores a la vigencia de la presente Ley, tendrá derecho a que dicho empleador lo pensione desde la fecha de su despido, si para entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad si es hombre, o cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el despido se produce sin justa causa después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión se pagará cuando el trabajador despedido cumpla cincuenta y cinco (55) años de edad si es hombre, o cincuenta años de edad si es mujer, o desde la fecha del despido, si ya los hubiere cumplido.

La cuantía de la pensión será directamente proporcional al tiempo de servicios respecto de la que le habría correspondido al trabajador en caso de reunir todos los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida y se liquidará con base en el promedio devengado en los últimos diez (10) años de servicios, actualizado con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE.

PARAGRAFO 1 : Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará exclusivamente a los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales y a los trabajadores del sector privado.

PARAGRAFO 2 : Las pensiones de que trata el presente artículo podrán ser conmutadas con el Instituto de Seguros Sociales.

PARAGRAFO 3 : A partir del 1° de enero del año 2014 las edades a que se refiere el presente artículo, se reajustarán a sesenta y dos (62) años si es hombre y cincuenta y siete (57) años si es mujer, cuando el despido se produce después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, y sesenta (60) años si es hombre y cincuenta y cinco (55) si es mujer, cuando el despido se produce después de quince (15) años de dichos servicios.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima la demandante que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El demandante considera que las normas acusadas atentan contra los principios mínimos fundamentales laborales consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, porque omitieron actualizar monetariamente el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación, vejez y pensión sanción de los trabajadores que habiendo cumplido con el tiempo de servicio necesario para acceder a la respectiva pensión, debieron quedar cesantes mientras cumplían con el requisito de la edad, y que, al cumplirlo, obtuvieron el reconocimiento de su pensión sobre un salario devaluado. Por el contrario, los trabajadores que de manera simultánea cumplieron con estos dos requisitos, el de la edad y tiempo de servicio, tienen garantizada la actualización de sus pensiones por virtud de los reajustes anuales al salario.

Esta discriminación, al decir del demandante, constituye una vulneración de los derechos de los pensionados que se encuentran en la primera de las situaciones descritas, pues desde el momento en que tuvieron que quedar cesantes por razón de cumplir con el tiempo de servicio, hasta el momento en que cumplieron con la edad requerida para la pensión, su ingreso base de liquidación quedó “congelado” y el monto de su pensión, mermado progresivamente en proporción con el aumento del índice de precios al consumidor. A estos trabajadores, dice, se les ha reconocido una pensión inferior a la generada y, teniendo en cuenta que se trata de personas de la tercera edad, el Estado debe garantizarles una protección especial.

La violación de derechos mencionada, se refiere a aquellos trabajadores del Estado que se jubilaron con posterioridad a la Ley 4a de 1966 y antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, pues aquella actualizó retroactivamente el salario base de liquidación de los trabajadores jubilados con anterioridad a su vigencia, al prescribir que las pensiones de jubilación o de invalidez reconocidas por una o más entidades de Derecho Público con anterioridad a la vigencia de esta ley, serán aumentadas, por una sola vez, hasta llegar a setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación actual del cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación, o su equivalente... De igual manera, la Ley 100 en sus artículos 36 y 133 prevé para quienes se jubilen conforme a sus disposiciones, la actualización del salario base de liquidación de la pensión. Pero para las personas que se jubilaron en el lapso comprendido entre las dos leyes referidas, que cumplieron con el requisito de tiempo antes que con el de edad y que tuvieron que esperar a cumplir la edad requerida, no se previó la norma de reajuste del salario base de liquidación de la pensión.

Con base en las inconformidades constitucionales referidas, el actor solicita la “declaración extensiva de la norma de actualización (o reajuste) de las pensiones de jubilación o vejez y pensión sanción” establecida en la Ley 100, para que sea “contemplada en algunas de las pensiones de jubilación o vejez y pensión sanción, que no se les consideró con retroactividad a su vigencia este derecho en la citada ley.” El demandante considera que existe un vacío jurídico en este aspecto y pretende por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, obtener el reajuste del salario base de liquidación de su propia pensión, reconocida hace varios años. En efecto, al respecto manifiesta que el objetivo de la demanda es “obtener la actualización o nivelación de mi pensión de jubilación reconocida en 1992, para la cual la ley 100/93 no contempla esta norma.” Para este fin, adjunta cerca de 70 folios que contienen una completa documentación con reclamaciones, liquidaciones, solicitudes, normas, etc. que hacen parte de la ilustración de su caso concreto.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Para el interviniente los cargos formulados por el demandante no son propiamente reproches de inconstitucionalidad, sino pretensiones para que se haga extensiva la norma de actualización de las pensiones de jubilación o vejez y pensión sanción, a aquellas personas que no quedaron cobijadas por dicho beneficio.

Señala, además, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo, las normas laborales no tienen efecto retroactivo y, por tanto, a las pensiones

reconocidas antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 no pueden aplicarse las previsiones sobre actualización monetaria consignadas en ésta. Los regímenes pensionales son distintos, por lo que un trato diferente no implica por sí mismo una discriminación.

Por último, advierte la existencia de una cosa juzgada constitucional sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por virtud de las Sentencias C-410/94 y C-126/95 de esta Corporación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, solicitó a esta Corporación, dentro de la oportunidad legal prevista, declarar constitucionales los artículos demandados, con excepción del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual considera inexecutable.

Según la vista fiscal, el legislador es el encargado de crear los mecanismos jurídicos necesarios para mantener actualizado el poder adquisitivo de las pensiones de los colombianos, conforme al desarrollo inflacionario. Por ello, expidió las leyes 4° de 1966, 4° de 1976, 71 de 1988 y 6ª de 1992, estatutos que ordenaron sendos incrementos y reajustes pensionales de periodicidad anual, destinados a conservar la capacidad económica de los pensionados. Adicionalmente, la Ley 100 de 1993 introdujo nuevos dispositivos, algunos de los cuales fueron revisados ya por la Corte Constitucional, que tienen esa misma finalidad: generalizar la cobertura de los ajustes pensionales para contrarrestar el fenómeno inflacionario y beneficiar a los titulares de dicha prestación social.

De lo anterior se desprende que el asunto de los reajustes pensionales es materia que debe ser definida por el legislador y cuyo resorte escapa a las atribuciones de la Corte Constitucional. “Aún cuando el demandante no demuestra la omisión del legislador en materia de actualización de algunas pensiones, - agrega la Procuraduría - es claro que quienes no se encuentren en el supuesto planteado por el actor, tienen derecho, a partir del reconocimiento de su jubilación, al reajuste anual y a las mesadas de junio y diciembre, creadas para nivelar los ingresos de los pensionados.”

En relación con el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el concepto fiscal asegura que, como lo manifestó en el proceso de constitucionalidad D-1768 que culminó con la Sentencia 058 de 1998, el contenido de la norma transgrede los artículos 13 y 150-9 de la Constitución Política, por lo cual debe ser declarado inexecutable. En dicho concepto, el señor procurador expresó que la segunda regla contenida en el inciso tercero, que fue diseñada para definir el salario base de liquidación de pensión de las personas a las que les hacía falta más de diez (10) años para adquirir el derecho, el cual resultaba de promediar todo el período de cotización ajustándolo con el IPC, era discriminatoria, ya que después del cálculo, la pensión resultaba ser ostensiblemente inferior a la de los que necesitan menos de diez (10) años para adquirirla.

En esa oportunidad, el procurador consideró que los trabajadores incluidos en ese grupo estaban en franca desventaja frente a los que cobijaba la regla general prevista en el artículo 21 de la Ley 100 según la cual, el ingreso base de liquidación resulta de tomar el promedio de los salarios devengados en los últimos 10 años.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La competencia

1. Por dirigirse la demanda contra disposiciones que forman parte de varias leyes de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241 de la Carta Fundamental.

Cosa juzgada relativa y cosa juzgada parcial.

2. Sobre los artículos 36 y 133 de la Ley 100 de 1993 ahora demandados, la Corte Constitucional se ha pronunciado en las sentencias C-410 de 1994 (M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz) y C-126/95 (M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara) ; sobre el artículo 36, en los fallos reseñados con los números C-168 de 1995 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), C-596 de 1997, (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-058 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sin embargo, los cargos analizados en estas oportunidades son distintos a los que actualmente esgrime el demandante, por lo que, como se aclaró en el Auto admisorio de la demanda, no hay lugar a que se declare que existe cosa juzgada constitucional frente a dichas normas.

No obstante, la Sentencia C-168 de 1995, declaró exequibles los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, salvo el aparte final de este último que dice : “ Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciera falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos” , aparte que fue declarado inexecutable. Es a este inciso al que se refiere el señor procurador en el concepto que rindió en presente causa y respecto del cual solicita su declaratoria de inconstitucionalidad.

Por lo anterior sobre esta frase de la referida norma ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual en la parte resolutive del presente fallo se ordenará estarse a lo resuelto en la mencionada decisión.

Cuestiones previas : la presente demanda en cuanto se utiliza para lograr el reconocimiento de un derecho particular. Cumplimiento formal de los requisitos de admisibilidad.

3. El demandante en la presente causa de inconstitucionalidad expresa que el objeto que se propone al instaurar la acción es obtener la actualización o nivelación de su pensión de jubilación, reconocida en el año de 1992. Al respecto resulta menester recordar que la jurisdicción constitucional no puede actuar por fuera de los límites que la misma Constitución señala, y que no son otros que los indicados en el artículo 241 superior, según el cual a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos que este mismo artículo indica. Se trata entonces de garantizar la prevalencia de las normas y principios de rango constitucional como aquellos de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. Cualquier otro objeto es ajeno al juicio de constitucionalidad, por lo cual queda por fuera de su finalidad el reconocimiento y efectividad de los derechos individuales, para lo cual el sistema jurídico contempla otros mecanismos al alcance de los particulares. Ya en este sentido, esta misma Corporación había tenido ocasión de verter los siguientes conceptos que ahora resulta oportuno reiterar :

“...(L)a 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.”¹

3. No obstante, al margen de esta finalidad perseguida por el actor, que la Corte no puede entrar a considerar ni a resolver, la demanda desde un punto de vista puramente formal reúne los requisitos de admisibilidad. En efecto, transcribe él y acusa ciertas normas legales de ser violatorias de precisos artículos de la Constitución, indicando formalmente los motivos por los cuales a su entender se produce el mencionado desconocimiento de las normas superiores y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda, cumpliendo con ello, desde el punto de vista simplemente formal, con los requisitos de admisibilidad que señala el artículo 2° del decreto 2067 de 1991. Por esta razón el magistrado sustanciador profirió el respectivo Auto admisorio.

Análisis del cargo formulado en contra de las normas demandadas

5. De manera general, como se indicó en el acápite de Antecedentes, el demandante ataca ciertas normas legales que o bien consagran el beneficio laboral pensional en algunas de sus modalidades, o se refieren a la determinación del salario base para su liquidación y pago, o consagran la actualización de ciertas pensiones ya reconocidas con anterioridad a su vigencia.

La tacha de inconstitucionalidad no se formula por el contenido normativo de los artículos que se acusan, sino por cuanto ninguno de ellos, ni ninguna otra disposición del ordenamiento jurídico, previó la actualización monetaria del salario base de liquidación para las pensiones que se reconocieron y liquidaron en el lapso comprendido entre la vigencia de la Ley 4a de 1966 y la Ley 100 de 1993. Esta situación perjudica, de manera particular, a quienes completaron el requisito de los años laborados y se retiraron del servicio con anterioridad al cumplimiento del requisito de edad. Es decir, a aquellos trabajadores que se desvincularon habiendo cumplido veinte años de servicio, pero sin haber llegado a la edad requerida para jubilarse, pues vieron liquidada su pensión con base en un salario desvalorizado por efectos del transcurso del tiempo corrido mientras alcanzaban la edad requerida.

En efecto la Ley 6 de 1945 consagró inicialmente el beneficio de la pensión de jubilación para los empleados u obreros que hubieran llegado o llegaran a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo. Posteriormente, la ley 4a de 1966 fue precisa al señalar que el salario base de liquidación de la mencionada prestación sería el “setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año

de servicios.” Así mismo, esta ley actualizó las pensiones reconocidas con anterioridad a su vigencia indicando que serían aumentadas “por una sola vez, hasta llegar a setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación actual del cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación, o su equivalente.” De su parte la Ley 33 de 1985 señaló que el salario base de liquidación sería el setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante al último año de servicio”. Y, finalmente, la ley 100 de 1993 prescribió en sus artículos 36 para el régimen de transición, 133 para el caso de la pensión-sanción y 21 para los demás casos, que el salario base de liquidación pensional sería actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor.

Así las cosas, la Corte observa que la actualización del salario base de liquidación de la pensión de jubilación sólo es contemplada por la Ley 100 de 1993 y cubre a quienes hayan alcanzado o lleguen a alcanzar este beneficio bajo su vigencia. Así mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 4a de 1966 las personas que obtuvieron el reconocimiento de su pensión con anterioridad a su vigencia, vieron actualizado el salario base de liquidación pensional.

No obstante, como lo indica el demandante, es cierto que en el período comprendido entre la vigencia de la Ley 4a de 1966 y la Ley 100 de 1993, no existió ninguna norma legal que resolviera la situación de los trabajadores que estuvieran en el caso referido. Por esto, ellos vieron liquidadas sus respectivas pensiones con base en el salario correspondiente al último año de servicios, sin actualización a la fecha de liquidación, ya que no existía, para ese entonces, ninguna norma legal que ordenara tal actualización.

La inconstitucionalidad por omisión. Facultades de la Corte Constitucional.

6. La Corte Constitucional se ha referido en varias oportunidades a la inconstitucionalidad por omisión, e incluso, en algunas oportunidades, con fundamento en este vicio ha declarado la inexecutable de algunas normas jurídicas. Así por ejemplo, en la Sentencia C-188 de 1996 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), se vertieron los siguientes conceptos : “El fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión está ligado, cuando se configura, a una “obligación de hacer”, que supuestamente el Constituyente consagró a cargo del legislador, el cual sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta.” De igual manera, en el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-555 de 1994 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo, refiriéndose a la norma objeto de cuestionamiento, que “... la inexecutable derivaría de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato que consiste en no extender un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo.”

7. No obstante lo anterior, resulta necesario explicar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutable, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre

dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación.

Lo anterior ha sido perentoriamente señalado por esta Corporación en los siguientes términos que ahora vale la pena reiterar con énfasis :

“La acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa, sino que tiene lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada.” (Sentencia C- 073 de 1996. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.)

8. El legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestos por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discriminatoria que hace inconstitucional la norma así expedida. En este sentido la jurisprudencia constitucional ha expresado : “El ejercicio de cualquier competencia discrecional que degenera en tratamientos discriminatorios (CP art. 13), frente a sujetos que se encuentren colocados en una misma situación, se torna arbitraria y pierde sustento constitucional.”²

Con fundamento en estas consideraciones, para citar un ejemplo, se declaró inconstitucional el párrafo 1° del artículo 6 de la Ley 60 de 1993, referente a la posibilidad de continuar vinculando docentes a la Administración por contrato de trabajo, aduciéndose la inconstitucionalidad sobre el supuesto de que hasta tal grado no existían diferencias entre la actividad de los docentes temporales, vinculados por contrato de trabajo, y actividad de los docentes empleados públicos, “que la única particularidad que exhiben los últimos respecto de los primeros es la de recibir un trato de favor emanado del régimen legal, cuya aplicación exclusiva, en estas condiciones, queda sin explicación distinta de la concesión de un privilegio. Lo que a menudo constituye la otra cara de la discriminación, cuando ella es mirada desde la óptica de los excluidos.” Fue aquí cuando se expresó que “la inexequibilidad derivaría de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato.”³

Pero por fuera de esta hipótesis, el legislador en general tiene una amplia gama de configuración legislativa que sólo a él corresponde definir. Por lo cual puede ejercerla como a bien lo tenga, en la oportunidad que estime conveniente. La Corte Constitucional carece de competencia para exigir del Congreso la expedición de normas legales en determinado sentido; ni para ordenar la aplicación por extensión de normas jurídicas. Si bien la aplicación analógica o extensiva de las leyes es un mecanismo de integración del derecho que puede ser aplicado por los jueces al resolver sobre derechos concretos y que está expresamente previsto en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887 cuando prescribe que “cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”, en cambio por la vía de control de constitucionalidad no es posible normatizar de manera general sobre la extensión de la ley a situaciones de hecho no contempladas en los

textos legales. Esta función no ha sido asignada por el constituyente a este Tribunal, y menos aún para ordenar esta aplicación extensiva con efectos retroactivos, como pretende el demandante.

9. En el caso que ocupa la atención de la Corte, las normas acusadas o bien consagran el beneficio laboral pensional en algunas de sus modalidades, o se refieren a la determinación del salario base para su liquidación y pago, o consagran la actualización de ciertas pensiones ya reconocidas con anterioridad a su vigencia. Por su contenido normativo ninguna es discriminatoria. La cláusula de actualización monetaria del salario base de liquidación de pensiones, en realidad nunca existió con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993. Se expidieron sí, leyes que reajustaron las pensiones ya reconocidas, como fue el caso de la Ley 4a de 1996; pero la cláusula de actualización monetaria del salario base de liquidación fue una innovación del legislador del Sistema de Seguridad Social Integral. No puede pues esta Corporación determinar la aplicación retroactiva de esta nueva disposición, para lograr así el reajuste de pensiones ya reconocidas. Lo que el demandante pide es una sentencia normativa que esta Corte no puede producir.

10. Las anteriores consideraciones son fundamento suficiente para explicar la inhibición de fallo que producirá la Corte. Las acusaciones y pretensiones del demandante no son susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, de comparación de la Carta con los preceptos legales por su contenido regulante. No existe propiamente un cargo de inconstitucionalidad en contra del contenido de los preceptos acusados, por lo cual si bien desde el punto de vista formal la demanda reúne las condiciones de admisibilidad, substancialmente no se aprecia la formulación de un cargo que pueda ser examinado dentro de los parámetros del juicio constitucional.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero : Salvo en lo resuelto en el numeral segundo de esta parte resolutive, declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 36 y 133 de la Ley 100 de 1993, 1° de la Ley 33 de 1985, 4° y 5° de la Ley 4ª de 1966, y 17 literal b) de la Ley 6ª de 1945, por falta de cargos substanciales en contra del contenido normativo de los preceptos acusados.

Segundo : ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-168 de 1995 que declaró inexecutable el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, únicamente el aparte final del mismo, que dice : “ Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (e)

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-146/98

OMISION LEGISLATIVA-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)

Si bien a mi juicio resulta acertada la jurisprudencia de la Corte en el sentido de no aceptar que se demanden proposiciones no contenidas en las normas acusadas, que correspondan a la pura creación del demandante, no debe desecharse de manera absoluta y general que pueda la Corte, en ejercicio de su función de guarda de la integridad y supremacía constitucionales, declarar que en casos específicos el legislador, al dejar de hacer algo que el Constituyente le había confiado en términos perentorios y apremiantes, viola la Carta Política

por omisión.

Referencia: Expediente D-1814

Aclaro mi voto en el asunto de la referencia en lo concerniente a la inconstitucionalidad por omisión, por cuanto, si bien a mi juicio resulta acertada la jurisprudencia de la Corte en el sentido de no aceptar que se demanden proposiciones no contenidas en las normas acusadas, que correspondan a la pura creación del demandante, no debe desecharse de manera absoluta y general que pueda la Corte, en ejercicio de su función de guarda de la integridad y supremacía constitucionales, declarar que en casos específicos el legislador, al dejar de hacer algo que el Constituyente le había confiado en términos perentorios y apremiantes, viola la Carta Política por omisión.

Al respecto, repito lo que tuve oportunidad de manifestar, aclarando también mi voto, a propósito de la Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz):

“1. Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimo que la respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Así, por ejemplo, considero que tal facultad la tiene la Corte para aquellos eventos en los cuales surja, de la Constitución Política, de las leyes orgánicas o de los tratados internacionales ya vinculantes para Colombia -especialmente en el campo de los derechos humanos-, la obligación perentoria, incumplida por el legislador, de disponer una regla jurídica inaplazable.

2. Por otro lado, a mi juicio, la tarea encomendada a la Corte, que consiste en la preservación de la efectividad y en la aplicación real de los postulados y preceptos constitucionales, en su plenitud y con todo su vigor, comprende la facultad de establecer, a partir del análisis de un cierto texto legal, si la existencia de un ostensible vacío normativo implica que el conjunto de la proposición examinada resulta ser contrario a la Carta Política, precisamente por faltar aquello que el legislador tenía que disponer (Ejemplo: en materia de derecho de defensa y debido proceso).

Desde luego, las posibilidades de control constitucional que esbozo no implican que cualquier norma de la ley pueda ser acusada ante la Corte por lo que no dice, según el caprichoso y arbitrario sentir del demandante.

(...)

3. Las omisiones a las que me refiero en el punto 2 de este documento tan sólo podrían ocasionar una declaración de inexecutable bajo el supuesto de que el texto resultante del ejercicio legislativo sea incompleto, en una palmaria oposición a norma constitucional imperativa -permanente o transitoria-, de tal modo que el motivo de la inconstitucionalidad de la norma provenga justamente de la omisión.

4. Finalmente, me identifico con las alusiones que en la ponencia original se hacían a la

acción de tutela, las cuales no fueron aceptadas por la Corte.

A mi juicio, al revisar sentencias relativas a derechos fundamentales, la Corte ejerce un control de constitucionalidad en concreto que le debe permitir establecer si, por ejemplo, una norma legal, por vacíos como los descritos, sea incompatible con la Constitución y, por ende, haya de inaplicarse a un caso específico, en guarda de derechos fundamentales (art. 4 C.P.)”.

En este caso, no se configuran los presupuestos para que tan extraordinaria declaración de inconstitucionalidad se produzca y por ello comparto la resolución tomada por la Corte, sin que ello signifique que suscriba íntegramente los argumentos de la parte motiva del fallo, en la materia expuesta.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la Sentencia C-146/98

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen no debe hacerse a partir del texto de una norma específica (Salvamento de voto)

La Corte vincula la omisión legislativa relativa a la inexistencia de una regulación suficiente en la ley. Lo anterior significa que el examen sobre la existencia de una omisión relativa debe realizarse a la luz de la integridad de una regulación y no, como lo supone la mayoría, a partir del texto de una norma específica. En este sentido, probado, como se puede leer en la sentencia de la que nos apartamos, que existe un vacío normativo respecto de un grupo de personas -laguna que, por lo demás, resulta de la apreciación de normas pertenecientes a leyes distintas pero que regulan la materia-, no ha debido la Corte declararse inhibida. En este caso, la apreciación de los criterios de igualdad determinados en la doctrina de la Corte, necesariamente habría conducido a extender la situación de favor a las personas excluidas.

Referencia: Expediente D-1814

Actor: Germán Villalba Sandoval

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 36 y 133 de la Ley 100 de 1993; el artículo 1° de la Ley 33 de 1985; los artículos 4 y 5 de la Ley 4ª de 1966, y el artículo 17, literal b) de la Ley 6ª de 1945

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Con el acostumbrado respeto, los suscritos magistrados EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, nos vemos obligados a salvar el voto en relación con la decisión de la Corporación en el presente proceso. Dos motivos nos llevan a esta decisión.

En primer lugar, y respecto de la posición de la mayoría sobre las omisiones absolutas, nos remitimos a lo expuesto en nuestra aclaración al voto a la Sentencia C-543 de 1996.

En segundo lugar, no consideramos, a la luz de la regla fijada en la sentencia C-543 de 1996 - que, además, es el sustento de la decisión de la que nos apartamos-, que en el presente caso se hubiera presentado una omisión legislativa absoluta. En la aludida sentencia, la Corte se refirió al concepto de omisión legislativa relativa en los siguientes términos:

“existe una omisión legislativa relativa por que si bien el legislador ha expedido la ley en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad”

(...)

“nos estaríamos refiriendo a la violación del deber derivado del principio de igualdad o del derecho de defensa, como elemento esencial del debido proceso, por cuanto la ley existe pero no cubre todos los supuestos que debería abarcar. Hay aquí una actuación imperfecta o incompleta del legislador” (Cursiva del texto).

Como se puede apreciar, la Corte vincula la omisión legislativa relativa a la inexistencia de una regulación suficiente en la ley. Lo anterior significa que el examen sobre la existencia de una omisión relativa debe realizarse a la luz de la integridad de una regulación y no, como lo supone la mayoría, a partir del texto de una norma específica.

En este sentido, probado, como se puede leer en la sentencia de la que nos apartamos, que existe un vacío normativo respecto de un grupo de personas -laguna que, por lo demás, resulta de la apreciación de normas pertenecientes a leyes distintas pero que regulan la materia-, no ha debido la Corte declararse inhibida. En este caso, la apreciación de los criterios de igualdad determinados en la doctrina de la Corte, necesariamente habría conducido a extender la situación de favor a las personas excluidas.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

1 Sentencia C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 sentencia C-555 de 1994. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ibidem