Sentencia C-246/01

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Término para pago de pensiones y prestaciones

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Procedencia

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Supuestos

OMISION LEGISLATIVA-No relación con norma acusada

Cuando el silencio no esté íntimamente atado al precepto legal impugnado, considerada su específica materia, el juez constitucional no está facultado para analizar la omisión.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Procedencia

Para que pueda prosperar una demanda contra una omisión legal, es necesario que el silencio del Legislador comporte una regla implícita que viole los preceptos superiores, en este caso, que llegue a desconocer el derecho que es objeto de desarrollo legal expreso.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No existencia de norma

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Vulneración de igualdad

Para que pueda prosperar una demanda de inconstitucionalidad por omisión, como consecuencia de la vulneración del derecho a la igualdad, es necesario que la violación provenga del silencio de la disposición demandada, porque ésta ha debido incluir de manera explícita un determinado caso o situación, con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en esa norma. El trato injustamente desigual ha de predicarse del mismo precepto acusado; en caso contrario, se trataría de una omisión absoluta, sobre la cual no es pertinente hacer un control de constitucionalidad porque se corre el riesgo de quebrantar el Estado de Derecho al invadir la órbita del órgano legislativo.

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia de exigir expedición de normas en determinado sentido

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia de ordenar aplicación por extensión de normas

Referencia: expediente D-3228

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los literales c) de los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993

Actora: R. Inés Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana R. Inés Jaramillo Murillo contra los literales c) de los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

Artículo 13.- Características del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:

(…)

c) Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

(…)

Artículo 32.- Características. El régimen de Prima Media con Prestación Definida tendrá las siguientes características:

(…)

c) El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados.

(…)".

II. LA DEMANDA

A juicio de la actora, las normas parcialmente acusadas vulneran los artículos 4, 13, 25, 46,

48 y 53 de la Constitución Política, los cuales consagran el principio de igualdad, el derecho al trabajo, la garantía a la seguridad social, así como el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Sostiene que el legislador, al tratar lo relativo al pago de las pensiones, omitió dar cumplimiento a la preceptiva constitucional del artículo 53, en el sentido de ordenar que también el pago debe ser oportuno, lo cual ha generado grandes inconvenientes para quienes han escogido el Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida, toda vez que se ha generado demora en el reconocimiento y pago de estas pensiones.

Según la impugnante, en la práctica se observa que, para el reconocimiento y pago de las pensiones a cargo del Seguro Social, no existe norma que fije cuál es el lapso de tiempo "oportuno" para estos efectos, vacío que, por contera, origina el desconocimiento de la preceptiva constitucional, según la cual la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se debe regir, entre otros principios, por el de eficiencia, entendido como la prestación del servicio en forma adecuada, oportuna y suficiente.

En cuanto a la transgresión del principio de igualdad, sostiene que ésta deviene en el hecho de que a favor de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, mediante el Decreto 656 de 1994, sí se les señala la "oportunidad" (cuatro meses) y las respectivas obligaciones y sanciones que genera el desconocimiento del plazo máximo allí consagrado, para efectuar el reconocimiento y pago de sus pensiones, situación que no se presenta con los afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida del Seguro Social.

Aduce la actora que las pensiones, al constituir la culminación de toda una vida laboral a lo largo de la cual se han ido efectuando determinado número de cotizaciones, deben gozar, en su etapa de reconocimiento y pago, de la especial protección del Estado, según lo ordena el artículo 25 de la Constitución.

La anterior circunstancia se justifica -agrega la demandante- si se tiene en cuenta que el grupo de la población que resultaría perjudicado por la tardanza en el pago es el de la tercera edad, que la mayor parte de las veces se encuentran fuera del mercado laboral, convirtiéndose en estos casos la pensión en un medio indispensable para su subsistencia y la de su núcleo familiar.

Como corolario de las anteriores circunstancias, que motivan la presente demanda, la actora solicita a la Corte declarar lo siguiente:

"Decretar la inexequibilidad del literal c) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, en cuanto que no ordena que el reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, vejez y de sobrevivientes, debe ser realizado oportunamente.

Decretar la inexequibilidad del literal b) del artículo 32 de la Ley 100 de 1993, toda vez que allí se ha omitido indicar que los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago oportuno de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia…

Decretar la inexequibilidad del literal c) del artículo 32 de la Ley 100 de 1993, en cuanto no

prevé que el Estado debe garantizar el pago oportuno de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Ordenar que mientras el Organo Legislativo expide una ley que señale el plazo y el procedimiento para que el Seguro Social atienda oportunamente el reconocimiento y pago de las prestaciones de invalidez, de vejez y sobrevivientes, el Seguro Social deberá ceñirse al plazo máximo de cuatro (4) meses consagrado en el artículo 19 del Decreto Extraordinario 656 de 1994.

Como "obligación sin sanción, no es obligación", ordenar que mientras el Organo Legislatio expide una Ley que señale el plazo y el procedimiento para que el Seguro Social atienda oportunamente el reconocimiento y pago de las prestaciones de invalidez, de vejez y sobrevivientes, el Seguro Social debe observar lo ordenado en los artículos 21 y 22 del Decreto Extraordinario 656 del 24 de marzo de 1994, en cuanto "pensión provisional", el plazo para cancelarla, sanciones personales e institucionales y en general, todo lo concerniente a preservar la oportunidad en el pago de las pensiones.

Exhortar al Congreso para que, lo más pronto posible, expida la ley que determine el plazo y procedimiento para que el Seguro Social atienda oportunamente el reconocimeinto y pago de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes".

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Luis Ramiro Correa Neira, actuando en representanción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presenta escrito mediante el cual expone las razones que a su juicio ameritan la declaración de exequibilidad de las expresiones acusadas.

Sostiene que la demanda, en estricto Derecho, no contiene un ataque directo contra alguna norma de la Constitución Política, y que el desconocimiento de los artículos 48 y 53 Ibidem obedece a la ignorancia del artículo 4, según el cual estas disposiciones hacen parte de la Constitución, que es norma de normas y que prevalece sobre cualquiera otra disposición.

Afirma el interviniente que, a pesar de que las disposiciones que regulan el Régimen de Prima Media con Solidaridad no establecen un plazo perentorio para el pago de las pensiones, como sí lo hace el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, esta circunstancia no significa que no exista la obligación de la oportunidad en el pago, ya que dicha obligación la consagra expresamente la Constitución Política.

Solicita a esta Corporación que, subsidiarimente, declare la excepción de falta de competencia consagrada en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que la actora en alguno de los apartes de su escrito parece haber abordado el tema de la inconstitucionalidad por misión.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Manifiesta que le asiste razón a la demandante al afirmar que en los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993, demandados parcialmente, no se estableció ningún término ni procedimiento en que deba efectuarse el pago de las prestaciones y los beneficios a que se hacen acreedores sus afiliados.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que el legislador, en el ejercicio de la libertad de configuración legal para la que se encuentra habilitado conforme a lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, ha desarrollado mandatos constitucionales sobre los que se edifica el Estado Social de Derecho, entre los que se encuentran los artículos 48 y 53, y que el pago oportuno de las pensiones legales de que trata el último inciso de esta disposición se encuentra garantizado en los dos regímenes pensionales -Ahorro Individual con Solidaridad y Solidario de Prima Media con Prestación Definida-, lo cual no requiere necesariamente que se haga en idéntica forma, debido a las características propias de cada régimen.

Acepta que el legislador no estableció un plazo específico para que se resuelva sobre las solicitudes pensionales, pero afirma que, no obstante, sí se le ha señalado específicamente su obligación de pagar a los afiliados y beneficiarios oportunamente las prestaciones económicas a su cargo, de acuerdo con las normas legales vigentes (art. 2, numeral 4, del Decreto 1888 de 1994).

Por lo anterior -a juicio del Procurador-, el Seguro Social está en la obligación de resolver las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 23 de la Carta y por el 6 del Código Contencioso Administrativo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Ineptitud de la demanda por dirigirse contra una omisión legislativa absoluta

En primer término, la Sala considera necesario aclarar que la demanda en referencia va dirigida a atacar las ya indicadas expresiones normativas, no por lo que ellas dicen, sino precisamente por el silencio que ha guardado el Legislador al regular la materia del pago de prestaciones y pensiones.

En efecto, la actora ataca la omisión en que incurrió la ley al no fijar un término para el pago de pensiones y prestaciones, lo que, a su juicio, desconoce lo dispuesto en los artículos 13, 25, 46, 48 y 53 de la Carta Política.

Considera la demandante que esa falta de previsión legal genera que el servicio público de seguridad social no se preste de manera eficiente, implica además el desconocimiento del deber de proteger en forma especial a las personas de la tercera edad, y supone la discriminación contra los afiliados al “régimen de prima media con prestación definida del Seguro Social”, toda vez que respecto de las personas que pertenecen al “régimen de ahorro individual con solidaridad”, el Decreto 656 de 1994 sí señaló un término de cuatro meses para efectuar el reconocimiento y pago de pensiones.

En consecuencia, la impugnante solicita la declaración de inexequibilidad de los textos acusados por no garantizar el pago oportuno de prestaciones y pensiones y, en consecuencia, pide que la Corte exhorte al Congreso para que regule en forma completa esta materia, y mientras esto último sucede, solicita que se ordene al Seguro Social que aplique las reglas contempladas en los artículos 21 y 22 del Decreto 656 del 24 de marzo de 1994, con el fin de hacer efectivo el derecho al pago oportuno en los términos del artículo 53 de la Carta.

Así las cosas, debe la Corte analizar si los cargos de la demanda pueden dar lugar a un fallo de mérito, o si, por el contrario, debe la Corporación declararse inhibida para decidir de fondo por existir ineptitud sustancial de la demanda.

Al respecto, cabe recordar que esta Corporación ha admitido la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad cuando se trata de omisiones de la ley de carácter relativo y, por el contrario, ha descartado la procedencia de demandas contra omisiones legislativas absolutas, toda vez que "la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales (…). Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta". (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional, se considera que una omisión legal es relativa cuando se dan los siguientes supuestos: "(i)… el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella)1 o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad. (ii) El cargo de omisión legislativa relativa debe dirigirse contra un contenido normativo específico2, de suerte que resultan inadmisibles las acusaciones que se dirigen a derivar la omisión no de lo prescrito en una norma, sino en un sistema o conjunto de normas…" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1549 del 21 de noviembre de 2000. M.P.: Dra. Martha Sáchica de Moncaleano).

En el caso objeto de estudio, encuentra la Corte que la disposición legal que la actora echa de menos en los textos acusados no va necesariamente atada a éstos, y como se acaba de ver, para que prospere una pretensión como la expuesta por la demandante, se requiere que la omisión pueda predicarse de una norma concreta, y no de un conjunto o sistema normativo, lo que precisamente ocurre en el presente caso. Es importante tener en cuenta que cuando el silencio no esté íntimamente atado al precepto legal impugnado, considerada su específica materia, el juez constitucional no está facultado para analizar la omisión.

Ha de tenerse en consideración que los textos normativos objeto de ataque contemplan disposiciones que tienden a desarrollar un derecho consagrado constitucionalmente, cual es el del pago de las pensiones legales, y si bien a la luz de lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta, la oportunidad es elemento esencial de este derecho, lo cierto es que la falta de disposición legal en los textos demandados sobre el plazo para resolver ese tipo de peticiones, no necesariamente comporta la transgresión del aludido derecho.

Debe resaltarse que, para que pueda prosperar una demanda contra una omisión legal, es necesario que el silencio del Legislador comporte una regla implícita que viole los preceptos superiores, en este caso, que llegue a desconocer el derecho que es objeto de desarrollo legal expreso.

En este orden de ideas, del silencio guardado por el Legislador en las normas objeto de ataque, no se deriva forzosamente que el derecho al pago oportuno resulte desconocido, en la medida en que no existe la norma implícita a la que alude la demandante, consistente en que se permita entonces el pago de pensiones de manera no oportuna. Esa definitivamente no es la necesaria consecuencia del silencio legal.

Adicionalmente, no hay que perder de vista que el artículo 23 de la Carta -derecho de aplicación inmediata o directa, según expresa disposición del artículo 85 ibídem-) consagra el derecho de petición, respecto del cual la "pronta resolución" hace parte de su núcleo esencial [ver, por ejemplo, las sentencias T-426 de 1992. (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-103 de 1995. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero) y T-076 de 1995. (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía)], y que además, a falta de disposición especial, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo prevé por regla general -que admite excepciones consagradas en la ley especial- un plazo de 15 días para resolver las solicitudes (ver Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-186 del 28 de febrero de 2000).

Estima la Corte que en el caso sub examine el silencio del legislador, por no estar íntimamente atado a las disposiciones legales impugnadas, no puede ser objeto de control de constitucionalidad. De lo anterior se desprende que, por no existir norma –explícita o ímplicita- sobre la cual pueda recaer el análisis que corresponde efectuar a esta Corporación en los términos del artículo 241 de la Carta Política, se presenta inepta demanda.

Cabe recordar que "la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar" (Cfr. Sentencia C-543 de 1996, ya citada).

Un motivo adicional para considerar que la demanda en referencia es inepta consiste en que el cargo de violación del derecho a la igualdad no recae exclusivamente sobre la Ley 100 de 1993. En efecto, la demandante afirma que el trato discriminatorio entre los afiliados al "régimen de prima media con prestación definida del Seguro Social", y las personas que se acogieron al "régimen de ahorro individual con solidaridad", deriva de que en este último caso, otro estatuto normativo -el Decreto 656 de 1994- sí señaló un término de cuatro meses para efectuar el reconocimiento y pago de pensiones. Es decir, para fundamentar su cargo, la actora compara dos estatutos normativos que regulan materias diferentes, y no centra su análisis de manera exclusiva en los preceptos impugnados de la Ley 100 de 1993.

Al respecto -conviene añadir- para que pueda prosperar una demanda de inconstitucionalidad por omisión, como consecuencia de la vulneración del derecho a la igualdad, es necesario que la violación provenga del silencio de la disposición demandada, porque ésta ha debido incluir de manera explícita un determinado caso o situación, con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en esa norma.

El trato injustamente desigual ha de predicarse del mismo precepto acusado; en caso contrario, se trataría de una omisión absoluta, sobre la cual no es pertinente hacer un control de constitucionalidad porque se corre el riesgo de quebrantar el Estado de Derecho (artículo 1 C.P.) al invadir la órbita del órgano legislativo (artículo 113 ibídem).

Sobre el tema, bien vale la pena reiterar los siguientes criterios:

“…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 inexequibilidad, 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 los extremos de comparación.”

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. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 1998. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

“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”.

Al tenor de los criterios expuestos, resulta improcedente hacer pronunciamiento de mérito sobre los textos atacados y, en consecuencia, la Corte se declarará inhibida para proferir falló de fondo sobre la demanda en referencia.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para proferir fallo de mérito sobre los textos acusados de los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Idem.

2 Por todas, ver sentencia C-427 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.