Sentencia C-894/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de contenido normativo pretendido/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de concepto de violación

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º de la Ley 5ª de 1969

Actor: Fabio Hernando Díaz Revelo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto del año dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Fabio Hernando Díaz Revelo demandó el artículo 3º de la Ley 5ª de 1969 "por la cual se aclara el artículo 12 de la Ley 171 de 1961, y el 5º de la Ley 4ª de 1966, y se dictan otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 32.918, del 27 de octubre de 1969, y se subraya lo demandado:

"Ley 5ª de 1969

(octubre 13)

por la cual se aclara el artículo 12 de la Ley 171 de 1961, y el 5º de la Ley 4ª de 1966, y se dictan otras disposiciones

El congreso de Colombia

DECRETA

(…)

Artículo 3º.- Para los efectos del artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, los lapsos o períodos de tiempo en que se hayan devengado asignaciones por servicios prestados a la nación, en el ejercicio del cargo de Senador, Representante o Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, o a los Departamentos en el de Diputado a la Asamblea se acumularán a los lapsos de servicio oficial o semioficial. Para efectos de la jubilación precedente las sesiones ordinarias o extraordinarias de esas corporaciones en cada legislatura anual se computarán en materia de tiempo y de asignaciones como si el Congresista o Diputado hubiese servido los doce meses del respectivo año del calendario y hubiese percibido durante cada uno de dichos doce meses idénticas asignaciones mensuales a las devengadas en el tiempo de sesiones.

Si los miembros de las mencionadas corporaciones no hubiesen asistido a todas las sesiones ordinarias o extraordinarias de la legislatura, se hará el cómputo en proporción al tiempo de servicio.

Parágrafo 1o.- Si las corporaciones públicas no se hubiesen reunido por cualquier causa, se aplicará el presente artículo para los efectos de tiempo y asignaciones como si dichas corporaciones hubiesen estado reunidas.

Parágrafo 2o.- Estas reglas se aplicarán cualquiera que fuere la época en que se hayan prestado estos servicios a la Nación o a los Departamentos."

III. LA DEMANDA

El actor estima que la expresión "Representante o Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente" del artículo 3º de la Ley 5ª de 1969 vulnera el preámbulo y los artículos 2º y 13 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes razones:

Manifiesta que se viola el preámbulo de la Carta Política en la medida en que se mantiene privilegios a los representantes o diputados de la Asamblea Nacional Constituyente de 1957, para resolver sus necesidades básicas con pensiones desproporcionadas, mientras que la mayoría de los nacionales en edad de jubilación no pueden acceder ni siquiera a una pensión de salario mínimo, lo que, a su juicio, es apostarle al pasado y negar la visión futurista que inspiró a los constituyentes de 1991.

Señala que se vulnera el artículo 2º del Estatuto Superior pues el Estado está sometido "a las necesidades de la comunidad en general, no a un puñado de elegidos" y, por lo tanto, debe desmontar los favores concedidos a los representantes o diputados de la Asamblea Nacional Constituyente.

Por último, indica que se viola el principio de igualdad (C.P., art. 13), relacionándolo directamente con el artículo 53 ibídem, en lo relativo a la igualdad de oportunidades para los trabajadores -que debe extenderse a todos los aspectos de la protección y apuntando a la eliminación de toda forma de discriminación-, en la medida en que coloca a la mayoría de los colombianos como "ciudadanos de segunda categoría" respecto de los funcionarios que devengan pensiones cuantiosas, aun cuando su trabajo haya sido por cortos períodos de tiempo.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La apoderada especial de este Ministerio interviene en el proceso de la referencia y sostiene que la norma demandada carece de vigencia desde la aparición del sistema implantado por la Ley 100 de 1993. Con apoyo de la Sentencia C-467 de 1993, precisa que dicha norma carece de objeto porque la Asamblea Nacional Constituyente de 1957 fue un organismo temporal y, por lo tanto, un pronunciamiento sobre su constitucionalidad carece de utilidad.

A lo anterior agrega que, podría afirmarse que la norma sigue teniendo efectos, de conformidad con lo establecido en al literal f) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, esto no sustenta la vigencia de la norma ni su aplicación ultractiva, toda vez que se trata de la regulación de una situación producida en el año de 1957 cuyos efectos ya se produjeron, sin que puedan repetirse en el futuro. De modo tal que "[u]na eventual sentencia de inexequibilidad no podría cambiar los efectos de un tiempo servido y computado de conformidad con la Ley vigente para entonces."

En ese orden de ideas, afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, la expresión acusada no está produciendo efectos en el momento y, en consecuencia, solicita "un fallo inhibitorio", dado el fenómeno de sustracción de materia. Además, considera que debe entenderse que la demanda tiene propósitos académicos, pues la norma atacada es una ley exceptiva, a la que debe darse una interpretación restrictiva, lo que implica la prohibición de una interpretación analógica para extender su aplicación a situaciones similares no previstas taxativamente en su texto.

El representante de este Ministerio interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la expresión demandada y solicitar su exequibilidad con fundamento en las siguientes consideraciones:

A su juicio, no se viola el preámbulo de la Carta, ya que la norma acusada busca la protección y garantía de las personas que desempeñan los cargos de senador, representante o diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, conforme a los principios allí establecidos.

Manifiesta que la norma acusada dejó de aplicarse por efecto de la expedición de la nueva Constitución, pues a partir de 1991 los representantes devengan asignación durante todos los meses del año y, en consecuencia, la inexequibilidad solicitada carecería de efectos. Adicionalmente, añade que, las pensiones reconocidas en virtud de la norma demandada no pueden modificarse pues se trata de verdaderos derechos adquiridos, plenamente protegidos por la Constitución.

De otra parte, estima que aunque para el demandante la actividad desarrollada por los representantes y diputados a la Asamblea Nacional Constituyente haya sido efímera, improductiva y antidemocrática, ello no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma, ni la pérdida del derecho.

Para finalizar, señala que no hay fundamento jurídico para afirmar que la expresión acusada viola el derecho a la igualdad que, según afirma con apoyo en la jurisprudencia de esta

Corte, se predica entre iguales. En consecuencia, no se aplica al caso del ciudadano común y a las personas que por voluntad del constituyente primario ejercieron un cargo de tan alta dignidad.

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Guillermo López Guerra, atendiendo la designación efectuada por el presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con el fin de rendir concepto en el proceso de la referencia, dada la solicitud que se produjera en ese sentido por esta Corporación, indica que la tendencia jurisprudencial, especialmente de la Corte Constitucional, es la de considerar que el legislador está facultado para establecer regímenes diferentes en materia salarial y prestacional para determinados funcionarios, dadas las responsabilidades de su cargo, sin que ello implique una discriminación y, por lo tanto, los argumentos que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad no son pertinentes.

Para demostrar tal afirmación, cita algunos apartes de la sentencia C-608 de 1999 de esta Corte y nombra muchas otras que se han proferido en el mismo sentido. Así mismo, menciona que el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil en sentencia del 1º de diciembre de 2000, señaló que el régimen personal de determinados funcionarios, tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, ha tenido tratamiento diferente, al de los demás funcionarios del Estado. Hace mención de otras providencias de esta Corporación, en el mismo sentido.

También agrega que, el reconocimiento, por ley, de beneficios de previsión social diferentes y privilegiados para un grupo de trabajadores, no debe entenderse como violatorio del derecho a la igualdad, pues el Estado social de derecho no es igual a un Estado socialista de derecho. Es permitido que las leyes que desarrollan la Constitución reconozcan derechos individuales y particulares que no se pueden extender a todos los ciudadanos en la medida en que no todos son iguales. Sobre el principio de igualdad cita las sentencias T-401 de 1992, C-546 de 1992 y C-022 de 1996 de la Corte Constitucional.

Por todo lo anterior, concluye que la demanda de inconstitucionalidad no debe ser acogida, pues históricamente las altas dignidades que integran el poder judicial han defendido la existencia de regímenes jubilatorios diferentes según la categoría de los funcionarios, por razones de equidad y sin pretermitir los postulados que consagran los principios de igualdad entre funcionarios y entre ciudadanos.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Lo anterior, considerando que el cargo del demandante se estructura sobre un supuesto falso pues la norma demandada no se refiere al reconocimiento de pensiones de jubilación especiales, hoy de vejez, a los Representantes o Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1957, sino al cómputo en materia de tiempos y de asignaciones de esos servidores públicos, así como de quienes ejercieron el cargo de senadores o Diputados a la Asamblea Departamental para efectos del artículo 29 de la Ley 6ª de 1945. -negrilla original-

Por lo tanto, con apoyo en la sentencia C-013 de 2000 de esta Corte, manifiesta que el actor no estructuró cargo que justifique la inconstitucionalidad del precepto demandado y, en consecuencia, resulta inocuo un examen y un pronunciamiento de constitucionalidad sobre un supuesto que la norma no consagra.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda

En primer lugar, la Corte procede a aclarar que del estudio efectuado al libelo de la demanda de inconstitucionalidad instaurada en contra del artículo 3 de la Ley 5ª de 1969, en el auto que finalmente ordena su admisión el día 2 de marzo de 2001, se considera que la misma reúne los presupuestos necesarios de procedibilidad, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 2067 de 1991 "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional" (art. 2o.).

Adelantado el examen de la demanda, para efectos de la redacción del proyecto de fallo final de constitucionalidad, se ha observado que la acusación formulada por el demandante tan sólo es aparente con respecto de la disposición acusada.

En efecto, el artículo 3 de la Ley 5ª de 1969 dispone un sistema de cómputo en materia de tiempos y de asignaciones de los Senadores, Representantes o Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente y de los diputados de las asambleas departamentales, "para los efectos del artículo 29 de la Ley 6ª de 1945". Con base en ese computo, dichos servidores podrán acumular los períodos de tiempo en que hayan devengado asignaciones por los servicios prestados a la Nación o al departamento, según el caso, a los lapsos en los que hubiesen prestado servicios al sector oficial o semioficial.

La disposición que se comenta va acompañada de otra serie de reglas en los incisos siguientes que permiten realizar el aludido cálculo del tiempo, para los fines del otorgamiento de la pensión. Para ello, se deberán tener en cuenta la celebración de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las corporaciones a las cuales pertenecen los funcionarios destinatarios de la norma enjuiciada, los efectos de la inasistencia a las mismas, así como de la no reunión de las corporaciones, siendo aplicables todas esas reglas, de una manera independiente a la época en que se hubiesen prestado los servicios a la Nación o a los departamentos.

El actor censura de dicha disposición el reconocimiento de una pensión de jubilación privilegiada, a los representantes o diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1957, por vulnerar el Preámbulo y los artículos 2º y 13 de la Constitución Política. En su sentir, esa norma reconoce privilegios a personas que adelantaron una reforma constitucional "efímera, improductiva y antidemocrática", dando lugar al reconocimiento de una pensión

desproporcionada y elevada, por los servicios prestados con carácter temporal, lo que atenta contra la dignidad de los demás nacionales en edad de jubilación, que ni siquiera pueden alcanzar una pensión de salario mínimo (Preámbulo).

Para el demandante, la norma enjuiciada desconoce los deberes de justicia y los fines del Estado social de derecho (art. 2) y viola el principio de igualdad de los ciudadanos (art. 13), el cual vincula al artículo 53 superior, con el propósito de solicitar que con la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición demandada, se defienda la igualdad de oportunidades para los trabajadores y se elimine toda forma de discriminación en el ámbito laboral.

Como puede observarse de lo antes establecido, el propósito que motivó al accionante para presentar demanda de inconstitucionalidad, es la existencia y reconocimiento de una pensión de jubilación para los representantes y diputados de la Asamblea Nacional Constituyente de 1957. Sin embargo, de la lectura del texto de la norma acusada claramente se colige que en el mismo, la regulación contenida difiere de la pretendida por el actor.

En efecto, el contenido normativo de la disposición sub examine, constituye un aspecto complementario del derecho a obtener una pensión por los destinatarios de la norma. El contenido normativo que allí se establece no comprende el derecho pensional en sí mismo, sino el preciso aspecto de la forma como deberá efectuarse el cálculo del tiempo de los servicios prestados a la Nación, por los representantes y diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1957, para efectos de su otorgamiento.

Desde esta perspectiva, asiste razón a la vista fiscal cuando advierte que el actor en el presente proceso dirige su demanda contra un contenido normativo distinto al recogido en la disposición enjuiciada.

Es claro que la facultad de presentar demanda de inconstitucionalidad con los alcances y en los términos de los artículos 40 y 241 superiores, constituye un derecho político reconocido a todos los ciudadanos, a fin de participar en la defensa de la supremacía e integridad de la Constitución y de ejercitar un control político a los resultados producidos en el desempeño del poder público.

De esta manera, como lo ha señalado la Corte, para la formulación de la demanda de inconstitucionalidad, no se puede exigir “un rigorismo técnico especializado”1, en tanto que se trata del derecho de todos los ciudadanos, ilustrados o no en los tecnicismos que acompañan a esta clase de procedimientos, pues, de lo contrario, sería negar el ejercicio mismo de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido a los ciudadanos.

No obstante, se exigen unos requisitos formales mínimos para incoar la acción pública de inconstitucionalidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal en todas las actuaciones de la administración de justicia (CP, art. 228), y de la garantía de una real y efectiva actuación del control político de los ciudadanos en la defensa de la supremacía e integridad de la Constitución.

Aun cuando se quisiera recurrir a un criterio amplio, informal y en defensa del principio participativo que rige al Estado colombiano, la Corte observa en la demanda que ocupa su atención, el incumplimiento de uno de esos requisitos mínimos de presentación.

Efectivamente, para el curso del trámite del proceso de constitucionalidad de una norma, es necesario que la demanda otorgue una precisa información, sin la cual, resulta muy difícil concretar la materia objeto del fallo y así mismo los alcances de la decisión. Por ello, es evidente el por qué para dictar una decisión de constitucionalidad de fondo, en el Decreto 2067 de 1991 se exige el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales y las razones por las cuales se considera que dichos textos legales violan el ordenamiento superior (arts. 1 y 2o., nums. 2o. y 3o.).

Frente a la solicitud de inconstitucionalidad del actor de la norma demandada, la Corte no puede entrar a realizar la labor de comparación del texto legal con las normas constitucionales que se han anunciado como infringidas, primero, porque la disposición no establece el contenido normativo en el sentido y alcance que el actor pretende y, segundo, porque para el contenido normativo efectivamente verificado en la norma acusada, se carece de concepto de la violación, a partir del cual pueda iniciarse el respectivo examen. Sobre este particular, recientemente la Corte se manifestó lo siguiente:

"(…) sin perjuicio de los poderes inherentes a la función que le es propia y que permiten, como se ha reconocido no solo por esta Corporación sino por otros tribunales constitucionales donde ellos existen, la expedición de sentencias condicionadas, sean estas interpretativas, integradoras, o sustitutivas, así como la posibilidad de modular los efectos temporales de las mismas2, todo ello dentro de la rigurosa razonabilidad que en tales supuestos ha señalado la jurisprudencia, es claro que la formulación que corresponde hacer al titular de la acción pública ciudadana debe contener una directa e inequívoca pretensión de inconstitucionalidad de una norma de rango legal, por contradecir precisamente ella las disposiciones superiores contenidas en la Constitución".3

De manera que, es necesario resaltar que el estudio de la constitucionalidad de una norma, por la Corte Constitucional, no puede partir de la postulación de proposiciones inexistentes no recogidas por el precepto legal acusado. Cuando las acusaciones formuladas en la demanda se refieren a contenidos normativos no contemplados en las disposiciones puestas en tela de juicio, la Corte ha optado por declararse inhibida para decidir de fondo, declarando la ineptitud de la demanda, en el entendido de que no existe cargo de la violación que analizar.

La anterior decisión se justifica en el hecho de que "la competencia de la Corte en materia de control de constitucionalidad es limitada. Salvo los casos taxativamente mencionados por la propia Carta, la Corte no puede aprehender de oficio el estudio de las normas del ordenamiento jurídico. De allí que deba limitarse a la confrontación del texto y el contenido normativo demandado, con la Carta"4, para efectos de determinar sobre la conformidad o disconformidad de ese texto legal con las preceptivas constitucionales.

Ahora bien, hay una ineptitud sustantiva en la demanda de inconstitucionalidad de la referencia pues la improcedencia que se advierte en la misma no se debe a una indebida integración de la proposición jurídica sobre la cual debe recaer la decisión de la Corte. Todo lo contrario, el contenido normativo que se demanda en la norma acusada es completo, es decir tiene una entidad propia, pero, como se viene diciendo, no corresponde al que el actor censura por inconstitucional. Es de recordar que la integración de la proposición jurídica

completa supone la tarea de unir los segmentos acusados de una disposición con aquellas partes de la misma no demandadas, pero con las que permanece una unidad inescindible, con el fin de conformar la regla en toda su unidad, para producir sobre la misma el respectivo fallo de constitucionalidad.

Adicionalmente a lo anterior, la demanda carece de un segundo requisito mínimo de procedibilidad, como es el del concepto de la violación de la norma acusada, toda vez que la misma parte de un presupuesto normativo equivocado. De manera que, para la norma acusada, desde la perspectiva de la regulación normativa que realmente contempla, no se ha estructurado un cargo que justifique su inconstitucionalidad, ya que, como lo indica el Procurador General de la Nación: "las razones esbozadas en la demanda van dirigidas en contra de supuestos normativos que la norma no consagra".

En este caso es evidente el incumplimiento en la demanda del requisito establecido en el numeral 3o. del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, lo que constituye un fundamento adicional de la ineptitud de la demanda. Al respecto en la Sentencia C-328 de 20015, antes aludida, mediante la cita de algunos apartes de la Sentencia C-380 de 20006 se manifiesta que "la sóla acusación de un precepto legal con la indicación de los dispositivos superiores en apariencia infringidos, no llena las expectativas de procedibilidad del juicio, ya que resulta relevante y necesario la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que a su vez permita al juzgador determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política. Los cargos indeterminados o indirectos –lo ha dicho la Corte-, "elaborados a partir de argumentos irrazonables (vagos o abstractos), o que sean producto de las diversas interpretaciones que puedan darle a la norma los distintos operadores jurídicos al momento de su aplicación"7, impiden proferir una decisión de fondo respecto del dispositivo impropiamente demandado".

Por todo lo anterior, la Corte se declarará inhibida para fallar de fondo en la parte resolutiva de esta providencia, por ausencia del concepto de la violación constitucional de la norma acusada.

VII. DECISION

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para resolver sobre el fondo de la demanda de la referencia, por ausencia del concepto de la violación constitucional contra el artículo 3 de la Ley 5ª de 1969.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Vid. Sentencia 282 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 Al respecto ver Alejandro Martínez Caballero"tipos de sentencias. El control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana" en Jurisdicción Constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000 Relidades y Perspectivas, Imprenta Nacional, Febrero 2001, pags 383 ss.

3 Sentencia C-362 de 2001, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

4 Sentencia C-328 de 2001, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

5 M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

6 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Sentencia C-519/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.