COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/382/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/382/12
Expediente	—
Fecha	2010-07-31
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Inhibicion De La Corte Constitucional Por Ineptitud Sustantiva De La Demanda
- Demanda De Inconstitucionalidad
- Ineptitud Sustantiva De Demanda De Inconstitucionalidad
- Demanda De Inconstitucionalidad Del Regimen Pensional De Congresistas

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO.- INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, por ineptitud sustantiva de la demanda. Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada Con impedimento aceptado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Conjuez MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO Magistrada…

Texto completo

C-382-12 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-382/12 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA- Ausencia de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia en los cargos de inconstitucionalidad DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Requisitos mínimos de procedibilidad DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Carácter rogado INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Declaración en la sentencia a pesar de su admisión DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGIMEN PENSIONAL DE CONGRESISTAS- Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda Referencia: e xpediente D-8497 Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4 del 18 de marzo de 1992, “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial la prevista en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Dionisio Enrique Araujo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

Mediante Auto de 29 de abril de 2011, el Magistrado Sustanciador resolvió inadmitir la demanda sub examine, debido a que, en razón a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, la norma acusada habría perdido vigencia. Sin embargo, en aplicación del principio pro actione, en dicho auto se otorgó al demandante un plazo de tres días para que corrigiera la demanda, explicando la razón por la cual, en este caso, la Corte es competente para el estudio de la disposición acusada, mostrando o señalando si la misma continúa o es susceptible de continuar produciendo efectos jurídicos. En escrito presentado el 6 de mayo de 2011, el actor planteó un conjunto de consideraciones por las cuales, en su criterio, la norma acusada mantenía sus efectos, debido a la serie de reconocimientos pensionales que, con posterioridad al 31 de julio de 2010, han venido realizándose con aplicación de la legislación preexistente. En Auto del 23 de mayo de 2011, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, para que, si lo estimaba conveniente, interviniera dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Así mismo, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Colegio de Abogados Especializados en Derecho al Trabajo, a la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y a los Decanos de la Facultades de Derecho de las Universidades del Atlántico, Nacional, del Norte y Externado de Colombia, para que, si lo consideraban conveniente, interviniesen dentro del proceso con el propósito de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA La disposición parcialmente demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 40.451, de 18 de mayo de 1992, es la siguiente:

"LEY 4 DE 1992 (mayo 18) EL CONGRESO DE COLOMBIA Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

DECRETA: Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva".

III. LA DEMANDA 1. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas El demandante considera que el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, riñe con los artículos 13, 48 y 95 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda El demandante aduce que, no obstante que, de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, a partir del 31 de julio de 2010, dejaron de regir los regímenes especiales de pensiones, es posible que la Corte Constitucional se pronuncie en relación con la disposición demandada, en cuanto que la misma sigue produciendo efectos para la liquidación de pensiones en situaciones exceptuadas de la regla general y porque a su amparo se reconocieron y liquidaron pensiones que se siguen pagando no obstante estar fundadas en previsiones que considera contrarias a la Constitución, reconocimientos pensionales que, en su criterio, serían susceptibles de revisarse, si prospera la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que permite debatir jurisdiccionalmente la validez de los mismos cuando no se ajustan a la ley y, obviamente, a la Constitución.

2.1. En ese contexto, el demandante plantea un primer cargo que tiene que ver con el hecho de que la disposición demandada no tiene en cuenta los factores base de cotización.

En su criterio, de esa circunstancia se deriva la inconstitucionalidad de dicha disposición por violación del inciso 12º del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, conforme al cual "[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores salariales sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones".

Señala que la disposición demandada establece un porcentaje del 75% sobre el salario y los factores que tienen carácter remunerativo del congresista o ex congresista, como el valor que se tomará para la mesada pensional, sin que se haga referencia a que sobre tal proporción se hubiesen efectuado los aportes correspondientes, contrariando la Constitución cuando establece que la mesada dependerá solo del esfuerzo de ahorro que cada cotizante ha efectuado durante su vida laboral. Se trata, agrega, de un principio fundante del sistema, puesto que la pensión dependerá solo del ahorro de cada cotizante y no podrá cargarse a los recursos del presupuesto general, que pertenecen a todos los colombianos.

2.2. En segundo lugar, expresa que la disposición acusada resulta contraria a la Constitución, porque el sistema en ella previsto no garantiza su sostenibilidad financiera, ni se sustenta en criterios constitucionalmente válidos en la actualidad.

En ese sentido pone de presente que la Corte Constitucional ha señalado que el sistema pensional "(…) presupone un tiempo suficiente de aportes, y unos requisitos de edad mínimos, de tal manera que, en promedio, sea dable pagar pensiones en forma que no se imponga una carga excesiva sobre el sistema que pondría en riesgo los derechos pensionales de la gran mayoría de quienes a él contribuyen" [1] , lo cual, en su criterio, implica que para que el régimen cumpla con este preciso postulado constitucional, debe sustentarse en los aportes que realicen sus beneficiarios, por el tiempo que sea necesario y con base en un factor salarial que permita generar el ahorro suficiente para financiar la futura prestación, así como en una edad mínima de pensión, acorde con la expectativa de vida real de los colombianos, entre otros aspectos que garanticen que el sistema, en general, en desarrollo del principio de solidaridad en que se funda, estará en capacidad de cubrir al mayor número posible de usuarios.

Para el demandante, el régimen pensional previsto en la norma acusada no cumple ninguno de los anteriores presupuestos, dado que se basa en una concesión graciosa a los congresistas, a partir de criterios que fueron avalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 1999, como la dedicación exclusiva de los congresistas, la alta responsabilidad que cumplen en la sociedad, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades al que están sometidos y

la representación política que ejercen, pero que escapan al régimen actualmente autorizado por la Constitución en materia pensional.

2.3. El demandante expresa, en tercer lugar, que, en la actualidad, a la luz de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, no es posible que los congresistas tengan un régimen pensional especial, puesto que allí se dispuso que no habría regímenes especiales de pensión, salvo los previstos para el Presidente de la República y para los miembros de la fuerza pública.

Señala que si bien cuando se expidió la Ley 4 de 1992, resultaba constitucionalmente admisible que se estableciera un régimen especial para los congresistas, hoy ello ya no es posible.

2.4. Manifiesta el actor, en cuarto lugar, que el sistema previsto en la Ley 4 de 1992 es inconstitucional por violación del artículo 13 de la Constitución Política.

Después de hacer algunas consideraciones sobre los criterios que ha empleado la Corte cuando es preciso hacer un juicio de igualdad y sobre los nexos de la seguridad social con el trabajo, el demandante puntualiza que para que una persona pueda pensionarse requiere, además de haber trabajado, haber contribuido al sistema general de seguridad social, que se nutre de los recursos que se aportan a partir del trabajo, dentro de un sistema basado en la solidaridad, en la universalidad y en la eficiencia. Agrega que quien no contribuye, en principio, no puede acceder a los beneficios del sistema de la seguridad social, salvo quienes, en aplicación del principio de solidaridad, lo hacen a través de un régimen subsidiado, el cual, sin embargo, en una sociedad pobre como la nuestra, no alcanza para cubrir a todos los que no han aportado.

Expresa que el sistema de seguridad social debe velar por su propia sostenibilidad financiera, y que de no hacerlo así iría en detrimento de las generaciones futuras, con afectación del principio de igualdad. Así mismo manifiesta que la liquidación de una pensión debe reflejar, necesariamente, el periodo de tiempo durante el cual se aportó al sistema de pensiones y el valor de tales aportes.

No obstante lo anterior, puntualiza, el régimen especial de los congresistas no se fundamenta en tales principios, pues éstos se pensionan sin proporción a lo que hayan aportado durante su vida laboral, es decir, que el propio régimen les garantiza una pensión que se encuentra en el piso más alto de las asignaciones del sistema, con lo cual, en la medida en que esa pensión no tiene correspondencia con los aportes realizados, afecta el presupuesto general de todos los colombianos.

A juicio del demandante no existe razón que justifique el trato desigual que reciben los congresistas en relación con los demás trabajadores del país, quienes deben aportar por muchos años una parte de su asignación salarial a efectos de formar un capital ahorrado con cargo al cual se les reconozca una pensión que reflejará necesariamente el valor de los aportes.

2.5. El demandante concluye señalando que en atención a las reformas introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con la norma acusada no puede predicarse la existencia de cosa juzgada derivada de pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional.

IV. INTERVENCIONES 1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal Quien interviene por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo en el asunto de la referencia, debido a que, en su criterio, existe ineptitud en la demanda, y, en relación con la norma acusada, operó la cosa juzgada constitucional, que se desprende de la Sentencia C-608 de 1999.

1.1. Afirma el interviniente que, no obstante que la Corte decidió admitir la demanda, que inicialmente había inadmitido, sobre la base de que, en principio, la norma acusada habría dejado de producir efectos, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo transitorio No. 2 del Acto Legislativo 01 de 2005, para subsanar la demanda el actor presentó una serie de

consideraciones empíricas, que, en su criterio, no son de recibo, y denotan que el demandante desconoce la naturaleza propia de la acción pública de inconstitucionalidad, que se orienta a plantear una censura en abstracto en contra de un contenido normativo con carácter de ley material, al contrastarlo con la Carta Fundamental y la doctrina que la desarrolla. Advierte que, por el contrario, el actor, de manera expresa, señala que el objeto de su demanda es el de dejar sin efecto el reconocimiento de prestaciones derivadas de la norma acusada en beneficio de determinadas personas, sin que tal reconocimiento se haya impugnado, existiendo vías procesales idóneas para ese efecto. Se trataría, dice, de la solicitud de un concepto a la Corte Constitucional, para que el mismo, bajo la forma de sentencia de constitucionalidad, pueda ser fundamento de la revisión in genere de prestaciones sociales reconocidas al amparo de normas vigentes y retrospectivamente aplicables, aspecto para el cual, ni la acción pública de inconstitucionalidad es la vía idónea, ni la Corte Constitucional el juez competente.

De este modo, para el interviniente, dado que el demandante no satisfizo la exigencia que se le impuso por la Corte en el auto inadmisorio de la demanda, en el sentido de explicar las razones por las cuales la Corte es competente para pronunciarse sobre la norma acusada, no obstante que la misma perdió vigencia desde el 31 de julio de 2010, se impone un pronunciamiento inhibitorio.

1.2. De manera subsidiaria, el interviniente expresa que si la Corte Constitucional decide entrar en el estudio de fondo de la demanda, son pertinentes las siguientes consideraciones:

Respecto del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, recae el peso de la Cosa Juzgada Constitucional, derivada de la Sentencia C-608 de 1999, por cuyo efecto se declaró la exequibilidad de la norma ahora demandada, en los términos de la providencia referida. Esa declaratoria de exequibilidad, agrega, no fue afectada por la Sentencia C-1187 de 2005, cuyos argumentos fueron subsumidos por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Señala que, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo transitorio No. 2 del Acto Legislativo 01 de 2005, la norma demandada perdió su vigencia el día 31 de julio de 2010, lo cual quiere decir que rigió desde el 18 de mayo de 1992 hasta el 31 de julio de 2010, siendo exequible en los términos de la Sentencia C-608 de 1999, desde el 23 de agosto de 1999 y hasta la fecha de su pérdida de vigencia.

Agrega que es necesario tener presente que el artículo 17 demandado no consagra en sí mismo ningún régimen especial de pensiones, puesto que la norma lo que dispone es la autorización al Ejecutivo para constituir tal régimen especial, el cual se encuentra plasmado en el Decreto 1359 de 1993, contenido normativo actualmente vigente y amparado por la presunción de legalidad, aspecto en relación con el cual no le es dable pronunciarse a la Corte Constitucional.

Por aplicación de la retrospectividad, amparada constitucionalmente por el principio de condición más favorable consagrado positivamente en el artículo 53 Constitucional, el régimen pensional construido con fundamento en el mencionado artículo 17 de la Ley 4 de 1992 mantiene su vigencia para aquellas personas que tienen por régimen pensional el desarrollado al tenor de la norma demandada.

Puntualiza que es preciso distinguir dos situaciones derivadas de la vigencia de la norma demanda y de su consecuente aplicación: a. Los titulares del derecho al régimen de transición que son beneficiarios del régimen desarrollado a partir del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, contenido en el Decreto 1359 de 1993: En relación con la aplicación del régimen especial construido con sustento en la norma demanda, éste se ha de mantener exequible en los términos de la Sentencia C-608 de 1999, respecto de las personas que demuestren ser titulares del derecho al régimen de transición que les permite invocar esta norma como rectora de su pensión.

b. Las personas que, estando dentro de los eventuales beneficiarios de ese régimen, no son titulares del derecho al régimen de transición: Por efecto de lo dispuesto en el parágrafo transitorio No. 2 del Acto Legislativo 01 de 2005, la normatividad aplicable es la contenida en la Ley 100 de 1993 y en las que la modifiquen, complementen o subroguen.

En los anteriores términos, el interviniente sostiene que la Corte debe inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo, porque existe ineptitud de la demanda, la cual, además, carece de objeto, toda vez que la acusación se dirige contra una norma que perdió vigencia el 31 de julio de 2010 y, en relación con aquello en lo que sería susceptible de continuar produciendo efectos, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

2. Intervención ciudadana El ciudadano Aldo Agustín Guarín Durán [2] interviene para apoyar los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Expresa que, en su criterio, se afecta gravemente la igualdad cuando se permite, de acuerdo con la redacción del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, que una persona que ostente la calidad de congresista por un único periodo constitucional, se pensione con base en el último salario devengado.

Señala que no tiene sentido que se permita que personas que durante su vida laboral han cotizado al sistema de pensiones sobre bases salariales medias o incluso bajas, se pensionen con el 75% del ingreso mensual promedio que perciban, por todo concepto, durante el último año de servicios. Esa norma aplicada a los congresistas, dado su nivel de ingresos, resulta claramente desproporcionada si se compara con quienes se pensionan con base en el salario mínimo legal, desproporción que resulta, no solo de la diferencia cuantitativa, sino de la circunstancia de que se accede a una pensión millonaria a partir de una cotización mucho más baja, circunstancia a la que se agrega el hecho de que para la liquidación se involucren factores adicionales al propio salario, distintos de aquellos sobre los cuales se realizó la cotización. Para el interviniente, la norma demandada permite que pierdan vigor los principios de interés colectivo que informan el sistema de seguridad social, como son la preeminencia del bien común, la solidaridad, la universalidad, la justicia y la equidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5181 de 15 de julio de 2011, solicitó a esta Corporación que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados, dada la ineptitud sustancial de la demanda.

El Jefe del Ministerio Público soporta su solicitud en los siguientes argumentos: En primer lugar, expresa que en relación con la norma demandada, en cuanto establece un régimen especial en materia de pensiones para los congresistas, ha operado el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente, puesto que la misma resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 48 superior, después de la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005. A partir de la vigencia de dicho acto legislativo y hacia el futuro, la norma demandada no produce, ni puede producir, ningún efecto de manera general, impersonal y abstracta.

Por otro lado, respecto de la situación jurídica individual de aquellos congresistas que a la fecha de promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, al 25 de julio de 2005, ya habían cotizado por lo menos 750 semanas, si la norma acusada todavía produce algún efecto, no lo hace de manera general, impersonal y abstracta, sino de manera particular, personal y concreta, razón por la cual su situación no es, ni puede ser, objeto del control abstracto constitucionalidad, sino que debe ser definida por los jueces competentes en cada caso.

Por lo anterior, el ministerio público solicita a la Corte que se declare inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 ° , de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. La materia sometida a examen Para el demandante, la disposición demandada establece un régimen pensional especial para los congresistas que es incompatible con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución, tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Como producto de esa incompatibilidad, la disposición acusada resulta contraria al principio de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Constitución, y al deber que tiene toda persona, conforme con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 95 Superior, de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Quienes intervienen en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y del Ministerio Público consideran que la Corte debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, porque, por un lado, la norma acusada dejó de regir a partir del 31 de julio de 2010 y, por otro, en relación con los casos en los cuales la misma aún podría producir efectos con posterioridad a esa fecha, habría operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, como quiera que la disposición acusada fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 1999, y, en todo caso, dichos efectos recaerían sobre situaciones particulares y concretas que deberían resolverse en otras instancias, pero en relación con las cuales la Corte Constitucional sería incompetente.

De acuerdo con los planteamientos expuestos, lo primero que debe establecer la Corte en la presente causa es si, de acuerdo con los cargos formulados, hay lugar a emitir pronunciamiento de fondo en relación con la norma censurada. Ello, teniendo en cuenta que el juicio de constitucionalidad se lleva a cabo a partir de la confrontación objetiva entre las disposiciones superiores que se consideran infringidas y la norma legal impugnada, lo que exige a su vez , que la demanda deba cumplir con unos requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y en la jurisprudencia constitucional.

Sobre esa base, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales existentes, a continuación tratará la Corte los temas relacionados con: (i) los presupuestos mínimos de procedibilidad a que están sometidas las demandas de inconstitucionalidad;

(ii) la oportunidad procesal para verificar el cumplimiento de tales requisitos; para luego proceder a decidir sobre (iii) la viabilidad de la demanda. Solo en el caso que la demanda supere el test de procedibilidad, entrará la Corte a formular el problema jurídico y a decidir de fondo sobre la norma acusada.

3. Los presupuestos mínimos de procedibilidad a que están sometidas las demandadas de inconstitucionalidad 3.1. Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, tanto el Instituto Colombiano de Derecho Procesal como el Ministerio Público, le han solicitado a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la norma acusada, tras considerar, entre otras razones, que el actor no logró estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, sustentado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, aspecto que conlleva la ineptitud sustancial de la demanda.

3.2. En atención a dicha solicitud, pasa la Corte a reiterar su doctrina en torno al tema de los presupuestos mínimos de procedibilidad a que están sometidas las demandas de inconstitucionalidad para que pueda proferirse un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las leyes.

3.3. Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha señalado, en forma reiterada, que solo es competente para proferir decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma sometida a su control, a través de demanda ciudadana, cuando quiera que la misma satisface los requisitos mínimos de procedibilidad allí previstos, tal y como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional.

3.4. A este respecto, cabe señalar que, frente a las leyes y decretos con fuerza de ley, la Constitución no consagra un sistema de control oficioso sino rogado, el cual solamente se entiende activado a través del ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad [3] .

Acorde con ello, la Corte puede entrar a decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, únicamente cuando en la respectiva demanda se precisa y delimita previamente su ámbito de competencia, circunstancia que tiene lugar únicamente cuando la acusación que se formula se ajusta plenamente a las exigencias legales.

[4] 3.5. Según lo ha precisado esta Corporación, "la consagración de unos requisitos mínimos de procedibilidad en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, no puede interpretarse como una restricción al ejercicio del derecho político y ciudadano a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución (C.P.

art. 40-6). Por el contrario, sobre la base de que los derechos no tienen un carácter absoluto, la exigencia de tales requisitos se inscribe en el ámbito de la regulación o reglamentación del citado derecho, en dirección a lograr un ejercicio racional del mismo, permitiendo así que el órgano de control constitucional pueda adelantar el juicio de una forma ordenada, lógica y coherente, en aras de producir una decisión de fondo con alcance erga omnes y con efectos de cosa juzgada constitucional." [5] 3.6.

Bajo esa orientación, la exigencia de una demanda en forma que cumpla con los requisitos mínimos de procedibilidad, tiene por objeto fijarle al demandante una carga elemental de comunicación y argumentación, frente a aspectos esenciales relacionados con la preceptiva legal que acusa, las normas constitucionales que considera infringidas y las razones de la violación. Todo ello en procura de la garantía del debido proceso constitucional y del respeto de la presunción de constitucionalidad de las leyes, lo cual es posible en la medida en que solo se emita un pronunciamiento de fondo sobre la validez o invalidez de las mismas, cuando existan verdaderas razones de inconstitucionalidad.

3.7. En ese orden de ideas, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional, dispone que las demandas que se promuevan en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deberán presentarse por escrito y contener:

(i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación de las mismas;

(ii) las disposiciones superiores que se consideran infringidas, y (iii) la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad, el cual, a su vez, debe sustentarse en razones claras , ciertas , específicas , pertinentes y suficientes . Si la demanda no cumple con los anteriores presupuestos de procedibilidad, la misma es sustancialmente inepta y, en esa medida, el juez constitucional debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo.

3.8. En la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en pronunciamientos posteriores, la Corte, en una labor de recopilación y ordenación de la jurisprudencia sobre la materia, se ocupó de fijar el alcance de los presupuestos de claridad , certeza , especificidad , pertinencia y suficiencia , que han de ser observados cuidadosamente en la formulación de los cargos.

En tal sentido, en la citada providencia se explicó que la claridad de la demanda " es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque 'el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental ' [6] , no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa" [7] .

Así mismo, que las razones que sustentan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas "significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente [8] 'y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita ' [9] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda [10] .

Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; 'esa técnica de control

difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden ' [11] ".

Por otra parte, las razones son específicas "si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ' de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada ' [12] .

En ese orden, "[e]l juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" [13] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad [14] ".

En cuanto a la pertinencia , se indicó que tal requisito supone que el reproche formulado por el demandante deba ser estrictamente de naturaleza constitucional, es decir, basado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. Bajo esa premisa, "s on inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales [15] y doctrinarias [16] , o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico".

Finalmente, la suficiencia es un presupuesto de la demanda que guarda relación con dos aspectos esenciales: Por una parte, (i) con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el análisis de constitucionalidad respecto de la norma enjuiciada y, por otra, (ii) frente al alcance persuasivo de la demanda, es decir, " a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte" [17] .

3.9. En ese orden de ideas, se reitera, el pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley sometida a control de la Corte, por vía de demanda ciudadana, está condicionado a que quien presenta la demanda, (i) no solo señale en ella la norma acusada y las disposiciones constitucionales que considera infringidas, sino, además, (ii) a que formule por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad en contra de la preceptiva impugnada, sustentado en razones claras , ciertas , específicas , pertinentes y suficientes . Acorde con ello, si la demanda no satisface las anteriores exigencias, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de emitir un fallo de fondo y, consiguientemente, a proferir una decisión inhibitoria.

4. Oportunidad procesal para el estudio de la demanda en forma 4.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado en forma reiterada, que la Sala Plena de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitada para establecer, como cuestión previa, si la demanda de inconstitucionalidad formulada fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad.

4.2. A este respecto, ha expresado que " la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del

Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)" [18] .

4.3. Así, según las circunstancias particulares del caso, la Corte está autorizada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, en razón de ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay lugar o no a proferir sentencia de mérito. Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación teniendo a su alcance mayores elementos de juicio, pues para ese momento, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes conforme con el reglamento aplicable a este tipo de juicios, participan en el proceso de constitucionalidad con posterioridad al auto admisorio.

4.4. Cabe destacar sobre el particular, que el análisis de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito , cuando una primera lectura de la demanda da cuenta sobre la conducencia de la misma, sin que presente resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corte mantiene la postura adoptada en el auto admisorio;

(ii) e xplicito , si revisada la demanda formulada se generan dudas respecto de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes y la Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema.

[19] 4.5. Bajo ese contexto, aun cuando la demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal circunstancia no impide a la Corte definir nuevamente en la sentencia, si aquella se ajusta o no a los presupuestos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro de su ámbito de competencia para proferir o no una decisión de fondo frente a determinado asunto.

4.6. Así las cosas, teniendo en cuenta que en el presente caso la demanda fue previamente admitida por el Magistrado Ponente, pero en la etapa correspondiente, el Instituto de Derecho Procesal y el Ministerio Público advirtieron acerca de la posible falta de aptitud sustancial de la misma, le compete a la Sala Plena de la Corte determinar si la demanda formulada cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia.

5. Ineptitud sustancial de la demanda formulada en el presente caso 5.1. Según se ha mencionado, la norma acusada en esta oportunidad es el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, en el cual se definen los elementos de un régimen pensional especial para los Congresistas [20] .

Concretamente, la norma dispone que el Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores, a partir del cual estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista, a la vez que señala que se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

El parágrafo del artículo, también objeto de censura, establece que l a liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

5.2. La citada disposición es cuestionada, por considerar el actor que, al fijar un régimen pensional especial para los Congresistas, resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Precisa sobre el particular: (i) que la disposición demandada establece un porcentaje del 75% sobre el salario y los factores que tienen carácter remunerativo del congresista o ex congresista durante el último año, como el valor de la mesada pensional, sin que se haga referencia a que sobre tal proporción se hubiesen efectuado los aportes

correspondientes, en clara contradicción con lo dispuesto en la Constitución Política, en cuanto establece que la mesada pensional dependerá del ahorro que cada cotizante ha efectuado durante su vida laboral;

(ii) que como consecuencia de lo anterior, la norma acusada no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema; (iii) que de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, no es posible que los congresistas tengan un régimen pensional especial, puesto que allí se estableció que no habrá regímenes especiales ni exceptuados de pensión, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República y, (iv) que el régimen especial de los congresistas, al permitir que éstos se pensionen sin proporción a lo que hayan aportado durante su vida laboral, genera un trato desigual frente a los demás trabajadores del país, quienes deben aportar por muchos años una parte de su asignación salarial a efectos de formar un capital ahorrado con cargo al cual se les reconozca una pensión que reflejará el valor de los aportes.

5.3. Analizado el contenido de la demanda y conforme con las consideraciones precedentes, la Corte comparte el criterio expresado por el Ministerio Público y uno de los intervinientes en esta causa, en el sentido de sostener que los cargos de inconstitucionalidad formulados no cumplen con los requisitos de claridad , certeza , pertinencia y suficiencia requeridos respecto del concepto de la violación, para dar curso al estudio de fondo de la demanda formulada en el presente caso.

5.4. En efecto, advierte la Corte que el demandante se limitó a afirmar que la disposición acusada establece un régimen pensional especial para los congresistas que es incompatible con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución, tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, por varias razones:

5.5. En primer lugar, sostiene que la norma demandada no tiene en cuenta los factores base de cotización para efecto de liquidar el monto de las pensiones en contravía de lo dispuesto por el inciso duodécimo del artículo 48 que sí establece esa regla. No obstante, el actor no explica por qué razón normas posteriores a la demandada, aplicadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corte que también identificaron y definieron lo concerniente a los factores a tener en cuenta para liquidar las pensiones, atendiendo su relación con las cotizaciones efectuadas, no alcanzaron a derogar en lo pertinente el precepto cuestionado. Tampoco expone razones que sustenten su apreciación en el sentido de que ello solo vino a ocurrir con la expedición del acto legislativo invocado como parámetro de constitucionalidad, aspecto sobre el cual la argumentación resulta a todas luces insuficiente.

Aun cuando el demandante plantea que el monto de la pensión de todo ciudadano debe ser proporcional al valor del ahorro que alcanzó a acumular durante su vida laboral, no explica con claridad la incidencia que tiene dicha afirmación frente al hecho de que actualmente existen dos regímenes pensionales, cuales son: el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad, en virtud de lo cual son variadas las reglas aplicadas en uno y otro caso en cuanto al reconocimiento de las pensiones y las características de las mismas.

5.6. En segundo lugar, el demandante estima que la norma legal cuestionada no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional que impone el nuevo orden constitucional. Sin embargo, no explica con claridad y suficiencia por qué el precepto acusado, no obstante que es anterior al Acto Legislativo 01 de 2005, infringe la regla de la sostenibilidad fiscal que el mismo acto legislativo expresamente consagra en el numeral 1 del artículo 48, en cuanto a que las leyes que deben garantizar el principio de sostenibilidad fiscal son precisamente las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha reforma.

5.7. De otra parte, el demandante considera que, actualmente, no es posible que los congresistas cuenten con un régimen “especial” de pensiones conforme a la regulación constitucional expedida en el año 2005. Sin embargo, ha de resaltarse que en la demanda no se explica clara y suficientemente por qué las pensiones cobijadas por el “régimen de transición” a que se refiere el parágrafo 4 transitorio del Acto Legislativo invocado como parámetro de constitucionalidad, no subsisten con carácter especial, no obstante que el inciso 7 del artículo 48 pareciera prever esa posibilidad al exceptuar

de la prohibición de los regímenes especiales a las Fuerzas Militares y al Presidente de la República y a lo que sobre el particular se establece en los parágrafos del artículo 48 . Situación esta última que el demandante omite tratar y plantear no obstante su estrechísima vinculación con la inconstitucionalidad que pregona.

5.8. Finalmente, afirma que la norma demandada, al establecer un régimen especial de pensiones para los congresistas, desconoce el derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 constitucional. Sin embargo, se observa que el demandante no fundamenta con claridad y suficiencia la razón por la cual los regímenes especiales que han existido en Colombia desconocen el principio de igualdad por el hecho de poseer características distintas a los regímenes generales. Particularmente, no es clara ni pertinente la distinción basada en que el Estado aporta para contribuir a la pensión de los Congresistas cuando en realidad lo hace para todas las pensiones, especiales o no. Tampoco aclara ni profundiza en la afirmación según la cual solo los pensionados del régimen general cotizan, cuando, en realidad, los favorecidos con regímenes especiales también lo hacen y, mínimo, por un lapso equivalente a 20 años. De manera que la desigualdad aducida debe sustentarse con mayor suficiencia y explicitud para que, desde el punto de vista jurídico, y no meramente factual, se abra paso la posibilidad de evaluarla y, si es el caso, declararla para que haya lugar a la aplicación de las condignas medidas reparatorias.

5.9. Atendiendo a lo aquí expresado, en el presente caso, no es posible llevar a cabo la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y la norma legal impugnada, propia del juicio de inconstitucionalidad, en la medida en que la acusación formulada carece de claridad , certeza , pertinencia y suficiencia y, por tanto, no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad para que la Corte pueda entrar a realizar el análisis material de la norma acusada. En consecuencia, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, por ineptitud sustantiva de la demanda.

5.10. Lo anterior, no sin antes reiterar que, si bien es cierto que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta o no a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, la jurisprudencia constitucional ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presente los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

[21] VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO.- INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada Con impedimento aceptado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Conjuez MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO Magistrada (E) Con impedimento aceptado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado Con impedimento aceptado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado Con impedimento aceptado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Con impedimento aceptado MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia T-138 de 2010.

[2] El interviniente manifiesta actuar a nombre de la Universidad Externado de Colombia, pero no allega ningún documento que acredite esa circunstancia.

[3] C.P. Art. 40-6, 241-4 y 5. [4] Sentencia C-436 de 2011. [5] Ibíd. [6] Sentencia C-143 de 1993 y C-428 de 1996. [7] Sentencia C-1052 de 2001.

[8] Sentencia C-362 de 2001. [9] Sentencia C-504 de 1995. [10] Sentencias C-1544 de 2000, C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000. [11] Sentencias C-1048 de 2000 y C-011 de 2001.

[12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[13] Sentencia C-504 de 1993. [14] Sentencia C-447 de 1997. [15] Ibíd. [16] Sentencia C-504 de 1993. [17] Sentencia C-1052 de 2001. [18] Sentencia C-436 de 2011.

[19] Sentencia C-841 de 2010. [20] “ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 , numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

[21] Sentencias C-1115 de 2004, C-074 de 2006, C-623 de 2008, C-436 de 2011 y C-418 de 2012.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.