Sentencia C-1027/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reforma al régimen pensional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

Referencia: expediente D-5174

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del decreto ley 2070 de 2003.

Demandante: Edel James Gutíerrez Rodríguez

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintiún (21) de octubre de dos mil cuatro (2004).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edel James Gutíerrez Rodríguez , demandó el artículo 24 del decreto 2070 de 2003, con el fin de que se declare su inexequibilidad.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.262, de 28 de julio de 2003:

DECRETO NUMERO 2070 DE 2003

(25 JULIO DE 2003)

Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional

El PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el ARTÍCULO 17 numeral 30 de la Ley 797 del 29 de Enero de 2003

DECRETA

ARTÍCULO 24.- ASIGNACION DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL EN ACTIVIDAD. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los que se retiren o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

24.1 El sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables a que se refiere el ARTÍCULO 23 del presente Decreto, por los primeros dieciocho (18) años de servicio.

24.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior, se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).

24.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

PARÁGRAFO PRIMERO Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que hubieren ingresado al escalafón antes del 29 de julio de 1988, que sean retirados por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el ARTÍCULO 23 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinte (20) años, sin sobrepasar el setenta por ciento (70%). A partir de los veinte (20) años de servicio la asignación de retiro se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) primeros hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).

A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

Considera el demandante que el inciso acusado vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 53, 83 y 220 de la Constitución. Después de referirse a la jurisprudencia de la Corporación sobre el test de razonabilidad, expresó:

– El decreto 2070 de 2003 tuvo finalidad unificar los regímenes pensionales de los miembros de la fuerza pública, estipulando en la regla demandada un régimen de transición para los

servidores de la Policía Nacional, cuya redacción es idéntica a la prevista para las Fuerzas Militares, exigiendo como único requisito para beneficiarse del régimen de transición el haber ingresado a los escalafones de Oficiales, Suboficiales o Agentes, antes del 29 de julio de 1988.

– De acuerdo con el artículo 1 del decreto 2070 de 2003 la norma demandada es aplicable a los integrantes del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que acrediten debidamente los requisitos. Sin embargo, la disposición acusada los excluye, esto es, los discrimina, pese a que muchos de ellos ingresaron a los escalafones de suboficiales y agentes antes del 29 de julio de 1988, estableciéndose así un trato contrario a la Carta de cara a los demás integrantes de la Policía Nacional. No solo por la acreditación del requisito temporal exigido por la norma, sino porque a fortiori, las funciones, niveles de riesgo, requisitos de ingreso, ascenso y retiro; régimen disciplinario, régimen penal militar, estatuto de capacidad sicofísica, normas de evaluación del desempeño, incapacidades invalideces, sistema de salud, aportes para pensión, vivienda militar, disponibilidad permanente las 24 horas del día y jornada laboral (cuando existe), así como los diferentes reglamentos y normas internas de la institución son las mismas (sic) para los suboficiales y agentes y para los integrantes del nivel ejecutivo, surgiendo entonces, evidente, lo injusto del trato diferenciado y excluyente que a estos últimos les da la regla impugnada.

– Si bien es cierto que la sentencia C-691 de 2003 declaró exequible el parágrafo del artículo 10 del decreto 1791 de 2000, relativo al régimen salarial y prestacional del nivel ejecutivo, también se dijo que era aplicable a quienes ingresaran con posterioridad a su entrada en vigencia, precisando que dicha norma no alteraba las condiciones de los Agentes y Suboficiales que habían ingresado al Nivel Ejecutivo con anterioridad (para el presente caso antes del 29 de julio de 1988).

– Por tanto, los suboficiales y agentes que ingresaron a los escalafones policiales antes del 29 de julio de 1988 y que posteriormente se homologaron al nivel ejecutivo, antes de la entrada en vigencia del decreto 1791 de 2000, no quedan cubiertos por los efectos de la citada sentencia.

– La norma cuestionada también vulnera lo previsto en el literal a) del artículo 2 y en el artículo 10 de la ley 4 de 1992. Criterios que son reiterados en el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995, conforme al cual, en ningún evento los suboficiales y agentes que ingresen al nivel ejecutivo pueden ser desmejorados ni discriminados, ni siquiera cuando el cambio de nivel sea voluntario. "La razón toral para que los suboficiales y agentes se homologaran voluntariamente y sin la menor reticencia a la nueva carrera fue justamente el contenido de la ley 4ª de 1992 y del parágrafo del artículo 7 de la ley 180/95 que los impulsó conscientemente y de buena fe a trasladarse al nuevo nivel con la certidumbre de que no iban a ser desmejorados ni discriminados en ningún aspecto; norma que incluso sirvió de argumento para que los mandos superiores promovieran intensa y afanosamente el cambio de nivel, bajo la expresa premisa de la no desmejora ni discriminación en ningún aspecto, entonces cómo no creer en la ley ni en los directivos superiores de la Institución? No es esta una contradicción con la bonus fides que debe regir las relaciones entre gobierno – administrados, empleador – trabajador, superiores – subalternos? (…) No se les defrauda cuando a través de una norma posterior (la que ahora se demanda), se les modifica in pejus

la “situación actual” a que se refiere el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995, esto es, la que tenían al momento de homologarse al nivel ejecutivo?”.

– De no haber existido la ley 4ª ni el precitado parágrafo, el nivel ejecutivo habría quedado conformado únicamente por quienes ingresaron en forma directa al mismo, es decir, por quienes nunca fueron suboficiales ni agentes, para los cuales el trato diferente sí está justificado porque no tenían un régimen anterior con el cual comparar para establecer la desmejora y entonces no hallarse inmersos en la ley 180 de 1995. Quienes al momento de su ingreso ya tenían conocimiento del régimen prestacional que los regiría. Por lo expuesto se debe precisar el alcance del artículo 15 del decreto 132 de 1995, norma que debe interpretase de manera subordinada respecto del parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1005. En este sentido, el decreto 132 de 1995 se aplica a quienes se incorporen directamente al nivel ejecutivo, no a quienes se hallaban en servicio activo y se homologaron, salvo que el régimen salarial y prestacional les fuere más favorable, al paso que el parágrafo del artículo 10 del decreto 1791 de 2000 no es autónomo, es decir, se refiere a los suboficiales y agentes de que tratan los artículos 9 y 10 del decreto 1791 de 2000.

– La regla acusada se opone al artículo 53 superior en la medida en que consagra un típico caso de retrospectividad de la ley laboral, al comprender situaciones ocurridas antes de su entrada en vigencia (es decir el ingreso a la Policía antes del 29 de julio de 1988). Además favorece a un grupo de trabajadores en desmedro de los miembros del ejecutivo que ingresaron a los escalafones oficiales de agentes y suboficiales con anterioridad al 29 de julio de 1988, y que estaban amparados de buena fe en la ley 4 de 1992 y en la ley 180 de 1995, en virtud de lo establecido en los artículos 13, 53 y 83 de la Constitución. En consecuencia la norma impugnada se opone al Preámbulo y a los artículos 1, 2 y 4 de la Carta.

– La disposición acusada viola el principio de la buena fe, toda vez que los suboficiales y agentes al ingresar al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, lo hicieron con la plena convicción de que el legislador extraordinario cumpliría, respetando la ley 4 de 1992 y el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995. Es decir, bajo la confianza legítima de que su ingreso a la nueva carrera no los generaría desmejora ni discriminación alguna. En conclusión, estas personas fueron asaltadas en su buena fe. No sobra recordar que estos servidores se trasladaron al nivel ejecutivo antes del 27 de junio de 1995, esto es, antes de la norma demandada y del régimen prestacional estipulado en el decreto 1091 de 1995 y del parágrafo del artículo 10 del decreto 1791 de 2000.

– Por otra parte el Presidente incumplió el mandato inserto en la ley 4 de 1992 y en el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995, conforme a las cuales no cabe la discriminación que se está censurando.

– El artículo demandado también quebranta el artículo 220 superior, dado que la Constitución ha querido que en razón de sus servicios y dedicación los integrantes de la Policía Nacional tengan unos derechos especiales, entre los cuales está la posibilidad de obtener una asignación de retiro decorosa, digna y con unos requisitos diferentes y menos rigurosos que los exigidos a los demás servidores públicos. Esto es, por ser miembros de la Fuerza Pública, por encontrarse en servicio activo al momento de la creación del nivel ejecutivo y por haber

ingresado a los escalafones policiales de suboficiales y agentes antes del 29 de julio de 1988, tales servidores merecen un tratamiento especial (honores) y distinto de quienes se incorporaron directamente al nivel ejecutivo. Téngase en cuenta que conforme al artículo 220 superior, "Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley".

– "En síntesis, el artículo 24 del decreto 2070 de 2003, sólo es acorde (sic) con los mandatos constitucionales si se condiciona su exequibilidad al entendido que (sic) también es aplicable a los Suboficiales y Agentes que ingresaron al Nivel Ejecutivo (es decir, al personal de que trata el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995) y que acrediten haberse incorporado a los escalafones policiales antes del 29 de julio de 1988, para evitar que sean injustamente discriminados y desmejorados en sus honores y pensiones".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Guillermo López Guerra en representación de la referida Academia , expresa que efectivamente el demandante tiene razón en cuanto a la desigualdad creada por la norma acusada, en relación al nivel ejecutivo de las fuerzas armadas en comparación con el resto de integrantes de las mismas fuerzas y de la Policía Nacional. Razón por lo cual solicita se declare inexequible la norma demandada.

3. Policía Nacional.

El ciudadano Alfonso Quintero García, en su condición de Secretario General de la Policía Nacional, solicita a la Corte se inhiba para pronunciarse sobre la norma demandada, por cuanto ya fue resuelta la inexequibilidad de todo el decreto mencionado , a través de la Sentencia C- 432 de 2004.

4. Intervención Ciudadana

El ciudadano Andrés Vengoechea Ricardo manifiesta, que los regímenes especiales y exceptuados , se fundamentan en la complejidad de los oficios que desempeñan los diferentes ciudadanos . Afirma que la Corte no debe pronunciarse bajo un supuesto fijo e inflexible de igualdad.

Se señala que no se justifica que el personal perteneciente al nivel ejecutivo de la fuerzas militares tengan un trato diferenciado en el régimen pensional de las fuerzas militares y la policía nacional dado que afrontan situaciones similares a las del resto de beneficiarios del régimen.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3595 solicita a la Corte se declare la existencia de la Cosa Juzgada en relación con la Sentencia C-432 de 2004, mediante la cual se declaró inexequible el decreto – ley 2070 de 2003.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley de la República.

2. Cosa Juzgada Constitucional

La Corte Constata que mediante Sentencia C- 432 de 2004 se declaró la inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003 , " Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas militares y de la Policía Nacional" y el numeral 3 del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

Esta Corporación consideró, en dicha Sentencia, que debía integrarse cabalmente la unidad normativa, en el entendido que todo el Decreto 2070 de 2003 conformaba un sistema normativo integral con la ley habilitante , o sea el numeral 3 del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

Así las cosas, siendo contrario a la Constitución el cuerpo normativo del Decreto 2070 de 2003 por vulnerar la reserva de ley marco (artículo 150 , numerales 10 y 19 , literal e) , lo era también el numeral 3 del artículo 17 de la ley 797 de 2003.

Pues bien, la presente demanda versa sobre el artículo 24 del Decreto Ley 2070 de 2003. En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 432 de 2004 respecto de la acusación formulada en este proceso .

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional , en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 432 de 2004, en relación con el artículo 24 del decreto ley 2070 de 2003.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General