

Sentencia C-1406/00

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación expresa y sustitución de normas

Referencia: expediente D-2855

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977.

Actor: Carlos Almanza y Góngora.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., octubre diecinueve (19) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Almanza y Góngora, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó parcialmente el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977.

El magistrado sustanciador, en auto del 9 de marzo del año en curso, rechazó la demanda porque la disposición demandada fue derogada expresamente por el artículo 177 del Decreto ley 2063 de 1984. Sin embargo, en atención al recurso de suplica interpuesto oportunamente, la Sala Plena de la Corporación revocó la decisión y en su lugar dispuso admitir la demanda al considerar que aún en el evento de normas derogadas procede la confrontación con miras a determinar si la disposición está produciendo efectos, porque en este caso éstos podrían vulnerar la Constitución Política.

Cumplidos los trámites legales propios de la acción impetrada se entra a decidir sobre la petición del actor.

I. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto del Decreto ley 0609 de 1977, según publicación en el Diario Oficial 34.763 de 13 de abril de 1977. Para mayor claridad se subraya lo demandado.

“DECRETO NUMERO 0609 DE 1977

(marzo 15)

por el cual se reorganiza la Carrera de Agentes de la Policía Nacional

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 60 de 1976,

DECRETA:

Artículo 104. Tiempo doble. A partir de la vigencia de este decreto no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto. Los tiempos dobles en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 y disposiciones anteriores sobre la misma materia que se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la expresión “A partir de la vigencia de este decreto, no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto” quebranta los artículos 4°, 114 y 150 de la Constitución Política.

Para el efecto sostiene que el Decreto ley 0609 de 1977, del cual forma parte la expresión demandada, fue expedido antes de la promulgación de la actual Constitución, no obstante solicita el pronunciamiento de la Corte debido a que considera importante aclarar que toda disposición que contraría la Constitución Política quedó derogada con la expedición de la misma.

-Que desde la independencia se ha considerado que los ciudadanos que sirven al Estado, como miembros de la Fuerza Pública, desempeñan una actividad peligrosa y que el peligro es mayor cuando el país se encuentra en situación de guerra o de conmoción interior.

-Que en contraprestación al alto riesgo de su labor, se instituyó la figura del “tiempo doble”, que consiste en computar doblemente el tiempo de servicio de los miembros de la Fuerza Pública cuando el país se encuentre en estado de guerra o conmoción interior.

Transcribe el artículo 47 de la Ley 2 de 1945, el artículo 37 del Decreto 465 de 1961, el artículo 136 del Decreto ley 3072 de 1968 y el artículo 99 del Decreto ley 2340 de 1971 para concluir que el beneficio de computar el tiempo doblemente, permaneció en el ordenamiento y se mantuvo en sus aspectos más importantes hasta que, el 15 de marzo de 1977, fue suprimido por la expresión demandada.

Las siguientes son las razones “específicas” en las cuales fundamenta el actor su pretensión:

-Que el artículo 2° de la Ley 60 de 1976 concedió al Presidente de la República facultades extraordinarias para modificar las normas de carrera del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

-Que en ejercicio de dichas facultades el Presidente de la República expidió el Decreto ley 0609 de 1977 para reorganizar la carrera de Agentes de la Policía Nacional, empero que el artículo 104 de la misma disposición no se refiere a aspectos de carrera, sino que dispuso no contabilizar tiempo doble para ningún efecto.

-Que el derecho a que se contabilice doblemente el tiempo de servicio nada tiene que ver con la regulación de la carrera, sino que se trata de una contraprestación por el riesgo que entraña la labor desarrollada por los miembros de la Fuerza Pública.

-Que al expedir la disposición que se controvierte el Presidente de la República derogó las leyes que consagraron el tiempo doble sin tener facultad para ello, porque el Congreso Nacional había dejado claro y perfectamente definido que el reconocimiento de tiempo doble no es norma de carrera, sin perjuicio de su ubicación en el ordenamiento jurídico. Agrega que para determinar cuáles son las normas de carrera, se hace necesario analizar el contenido de cada disposición, empero, que para establecer lo relativo al tiempo doble no se requiere ningún análisis porque las disposiciones que lo contemplan son explícitas.

-Que sería absurdo que se tuviese la figura del tiempo doble como una disposición de carrera porque mientras la carrera es ordinaria el tiempo doble opera en forma excepcional. Añade que las normas de carrera son las que tienen que ver con la vinculación, información, capacitación, estabilidad en el cargo, ascensos, distinciones, grados y paso a retiro.

Para concluir, con este aparte de la motivación, afirma que como el Presidente de la República solo tenía facultades para modificar las normas de carrera de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, excedió en sus atribuciones y violó la Constitución Política al derogar las disposiciones que contemplaban, para sus miembros, el derecho a contabilizar el tiempo de servicio doblemente.

Denomina argumentos subsidiarios para invocar la inconstitucionalidad de la expresión controvertida los siguientes:

-Que la Ley 60 de 1976 habilitó al Presidente de la República para “modificar” las normas de carrera del personal de la Fuerza Pública y que en ejercicio de estas facultades se expidió el Decreto 0609 de 1977 “por el cual se reorganiza la carrera de agentes de la Policía Nacional”.

-Que así se considere que el derecho al reconocimiento del tiempo de servicio es norma de carrera, se debe concluir que el Gobierno Nacional no podía “desaparecer la institución, no podía derogar las normas que consagraron el derecho, no podía extinguir la prestación” porque lo facultaron para “modificar” las normas de carrera; es decir para “transformar, mudar, innovar, rectificar, variar, revisar, y en derecho hasta limitar, determinar el sentido de una disposición, pero modificar nunca significa derogar, revocar, extinguir que fue lo que hizo el señor Presidente cuando ordenó que a partir de su decreto desaparecía el derecho de que se contabilizara como doble el tiempo laborado bajo estado de sitio en la Fuerza Pública”.

-Que al expedir el artículo 104 del Decreto 0609 de 1977 el Presidente de la República suplantó al Congreso Nacional infringiendo los artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

Se detiene en el trámite dado a la Ley 60 de 1976, para afirmar que se incurrió en vicios de forma. Justifica su afirmación por cuanto considera que la Constitución Política de 1991 facultó al Congreso Nacional para otorgar facultades pro tēpore al presidente de la república para que expida normas con fuerza de ley, las cuales además de ser solicitadas

deben aprobarse por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Concluye que la Ley 60 de 1976, que dio origen al Decreto 0609 de 1977, no fue aprobada por la mayoría calificada que exige dicho ordenamiento.

Para terminar afirma que la Constitución Política se califica así misma como norma de normas. De lo anterior deduce que los preceptos de la Ley 153 de 1887 fueron “elevados a categoría constitucional” y que, por ende, el Decreto ley 0609 de 1977 no se puede aplicar por tratarse de una disposición de carácter extraordinario que fue excluida del ordenamiento jurídico, al entrar a regir la actual Constitución, por no cumplir los requisitos de forma que ésta impone a toda ley que conceda facultades extraordinarias.

Para demostrar lo anterior solicitó oficiar al Congreso de la República con el objeto de que se remita al proceso copia de los antecedentes de la Ley 60 de 1976, con el fin de verificar que no se llenó la exigencia de los votos de la mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras, que el numeral 10 del artículo 150 exige para la aprobación de las leyes que conceden facultades extraordinarias.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional.

La ciudadana Eduth Claudia Hernández Aguilar, obrando en nombre y representación del Ministerio de Defensa Nacional intervino para solicitar la declaración de exequibilidad de la expresión controvertida. Para sustentar su petición expuso los argumentos que a continuación se sintetizan:

-Que los cargos formulados contra el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977, porque el Presidente de la República desbordó las facultades conferidas y en cuanto la Ley habilitante no fue aprobada por la mayoría requerida, deben confrontarse con el articulado constitucional vigente a tiempo de dicho trámite y expedición.

Aduce que no puede controvertirse la ley que suprimió el tiempo doble por inconstitucional con el argumento de que se modifica un derecho reconocido en una ley anterior. Que tampoco puede afirmarse que hubo “falta de aplicación de las normas que le otorgan la facultad de legislar exclusivamente al Congreso pues si bien es el legislador el encargado de hacer las leyes, la misma Constitución lo autoriza para que en ciertas circunstancias faculte al ejecutivo para legislar sobre un tema específico y para el caso en estudio el Ejecutivo fue facultado expresamente mediante la Ley 60 de 1976.”

Considera que como la Ley 60 de 1976 autorizó al Presidente de la República para modificar la carrera de Oficiales y Suboficiales de las fuerzas militares agentes de la Policía Nacional y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa, éste podía reorganizarla sin que sea dable sostener que se excedió en las facultades concedidas por haber variado las circunstancias iniciales, porque tenía la facultad de hacerlo.

Para concluir afirma, que aunque el Congreso Nacional podría, en cualquier tiempo, ordenar que el tiempo de servicio de los miembros de la Fuerza Pública se contabilice doblemente en estado de guerra o conmoción interior, en las actuales circunstancias esta decisión no sería

aconsejable.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando en calidad de apoderado especial del Ministro de Hacienda y Crédito Público solicitó declarar exequible el aparte controvertido del artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977 y hacer extensiva dicha declaración al artículo que la contiene y al párrafo 1° del artículo 111 del Decreto 1213 de 1990.

Contrario a lo afirmado por el actor sostiene que la figura del tiempo doble ha tenido una importante evolución normativa. Recuerda que, culminado el proceso de independencia, contabilizar el tiempo trabajado doblemente fue una de las formas de reconocimiento para quienes participaron en las guerras contra la Corona Española y que, si bien es cierto “el tema de la asignación y prestaciones empezó a tornarse en sistemático cuando fue tratado dentro del contexto laboral y de la prestación de servicios en el Estado², las Fuerzas Armadas mantuvieron y mantienen un alto grado de privilegios y prestaciones especiales ya no en virtud de ese antecedente sino más bien por causa de una serie especial de situaciones políticas y sociales ocurridas a nivel interno en el curso de siglo XX³ aunado al riesgo propio de la actividad desplegada.”

Considera que “el gasto de la fuerza pública en Colombia ha venido creciendo a un ritmo de casi un 15% real anual en el período 1992-1998, más que triplicando el del crecimiento real de la economía⁴” y que el régimen salarial y prestacional de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional supera ampliamente el nivel previsto para los restantes servidores públicos.

Sostiene que el régimen prestacional para la Policía Nacional está conformado por primas especiales y por un régimen de seguridad social exclusivo de conformidad con el Decreto ley 1213 de 8 de junio de 1990, expedido en ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas al Presidente de la República por la Ley 66 de 1989.

Agrega que la Ley 352 de 1997 estableció para dichos servidores públicos un régimen especial en salud y que el artículo 111 del Decreto 1213 de 1990 determinó la forma de liquidación de sus prestaciones y estipuló que los tiempos dobles reconocidos o por reconocerse con anterioridad a la vigencia de la disposición, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos, pero que dichos tiempos en ningún caso serán computables para el reconocimiento de prestaciones por servicios prestados al Estado en calidad de empleados civiles⁵.

A su juicio “la contabilización del tiempo doble de la Fuerza Pública para efectos prestacionales se encuentra derogado”, empero considera que se puede convertir en factor de liquidación, cuando tal situación haya sido reconocida antes de 1977.

Para concluir el recuento legislativo afirma que la figura del tiempo doble, contenida en el Decreto ley 0609 de 1977 se encuentra regulada de manera integral en el Decreto ley 1213 de 1990, empero, que como se continúa aplicando con base en la norma demandada y las disposiciones posteriores a ésta, resulta factible que esta Corporación se pronuncie de fondo al respecto.

Se refiere al cargo formulado contra la expresión en estudio por vicios de forma en su adopción, para solicitar, con apoyo en reiterada jurisprudencia de esta Corporación la cual transcribe, que el trámite dado a la Ley que concedió las facultades extraordinarias se evalúe conforme a los requisitos exigidos en la Constitución de 1886 y agrega que, de existir un vicio en la formación de la Ley 60 de 1976, la acción para controvertir la disposición en estudio, por dicha irregularidad, habría caducado, porque la Constitución Política que así lo dispone entró a regir el 7 de julio de 1992.

Se detiene en el texto de la Ley 60 de 1977 para conceptuar que las facultades concedidas al Presidente de la República para modificar la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se deben entender conferidas para modificar asignaciones, primas, remuneraciones especiales, prestaciones por retiro, prestaciones por muerte y prestaciones por separación. Agrega que como el Decreto ley 0609 de 1977, expedido en ejercicio de dichas facultades, reguló de manera “prolífica” lo relativo a la carrera de los servidores públicos al servicio de las Fuerzas Militares no puede afirmarse que sus disposiciones son solo aplicables a los agentes al servicio de la Policía Nacional.

A su juicio, de conformidad con las facultades concedidas, podían regularse todos los aspectos prestacionales, incluyendo la forma como se contabiliza el tiempo de servicio para dichos efectos.

Contrario a lo apreciado por el actor, estima que las facultades otorgadas al Presidente de la República para modificar las normas de carrera del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares incluyó la posibilidad de “extinguir” derechos o prestaciones, porque encuentra que el Presidente de la República estaba facultado para fijar el régimen de prestaciones de estos servidores públicos, por cuanto la palabra “modificar”, utilizada en la Ley 60 de 1976, es un vocablo genérico. Agrega que si el Congreso Nacional tenía la facultad de suprimir el tiempo doble podía conferir al Presidente de la República la posibilidad de hacerlo y que aunque esta forma de computar el servicio no fuera una prestación en si misma, sí fue y sigue siendo un factor prestacional, para quienes adquirieron el derecho antes de la expedición de la disposición en estudio.

Para concluir solicita a la Corporación realizar la integración de la expresión en controversia con el resto del artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977, al igual que con el párrafo 1° del artículo 111 del Decreto ley 1213 de 1990; la primera petición porque encuentra que la expresión y el resto del artículo conforman unidad normativa y la segunda en cuanto estima que se trata de normas que regulan la misma situación.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 2216, rendido el 15 de junio de 2000, solicita a la Corporación declarar constitucional la expresión en estudio.

Previamente hace un examen sobre el tránsito constitucional. Considera que de conformidad con jurisprudencia de esta Corporación y de la Sala Plena de la Corte Suprema de justicia, de las cuales trae apartes, una nueva Constitución condiciona la validéz y vigencia de todo el ordenamiento legal existente, empero no produce su inexecutable automática. Advierte que la aplicación del artículo 380 constitucional ha requerido la construcción de una “sistemática jurídica” para hacer posible la aplicación inmediata de la Constitución de 1991, sin desconocer la legislación preexistente. Aduce que de ésta manera se ha conseguido

respetar la prevalencia del Ordenamiento Superior, sin generar caos en el ordenamiento jurídico.

Prosigue su intervención haciendo un recuento de la trayectoria legislativa del derecho a contabilizar doblemente el tiempo de servicio, concedido a los miembros de la Fuerza Pública, como sigue:

“Ley 2 de 1945

Artículo 47. El tiempo de servicio en guerra desde la fecha en que se declare turbado el orden público, hasta la expedición del Decreto por el cual se restablezca la normalidad, se computa doble para todos los efectos, con excepción del de ascensos”.

Decreto 465 de 1961

Artículo 37. El tiempo de servicio se computará doble en los casos de guerra internacional o de conmoción interior en los lugares y circunstancias que determine el Ministerio de Guerra, desde la fecha en que se declare turbado el orden público hasta la expedición del Decreto por el cual se restablezca la normalidad.

PARAGRAFO 1º. El computo del tiempo doble de servicio a que se refiere el presente artículo, se tomará en cuenta exclusivamente para la liquidación de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales.

Decreto Ley 3072 de 1968

Artículo 136. El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros, si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del Decreto por el cual se restablezca la normalidad, se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales.

Decreto Ley 3187 de 1968

Artículo 92. El tiempo en servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros, si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del Decreto por el cual se restablece la normalidad, se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales.

Decreto Ley 2340 de 1971

Artículo 99. Tiempo Doble. El tiempo en servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros, si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del Decreto por el cual se restablece la normalidad, se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales.

Parágrafo. El reconocimiento del tiempo doble a que se refiere este artículo se hará a partir

de la fecha en la que se levante el estado de sitio o a la fecha de retiro del agente en caso de que esta novedad se produzca con anterioridad.

Decreto Ley 0609 de 1977

Artículo 104. Tiempo Doble. A partir de la vigencia de este Decreto no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto. Los tiempos dobles en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 y disposiciones anteriores sobre la misma materia que se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones de los agentes favorecidos con tales reconocimientos.

Decreto 2063 de 1984

Artículo 110.- Liquidación de tiempo de servicios. Para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales, la Policía Nacional, liquidará el tiempo de servicio, así:

- a. El tiempo de permanencia como soldado o alumno de la respectiva escuela de formación de Agentes, con un máximo de dos (2) años.
- b. El tiempo de servicio como Agente de la Policía Nacional.
- c. El tiempo como suboficial de las Fuerzas Militares.
- d. El de servicio como auxiliar conductor o Agente conductor.
- e. El tiempo prestado como uniformado en las extinguidas policías departamentales o municipales, excepto para cesantía.

Parágrafo 1º. Los tiempo dobles que en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del decreto 2340 de 1971 y disposiciones legales anteriores sobre la misma materia, se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para reconocimientos de prestaciones por servicios al estado en calidad de empleado civil.

Parágrafo 2º. Los Agentes de la Policía Nacional a quienes se les reconozca por la caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional, servicios prestados en las extinguidas policías departamentales o municipales, quedan con la obligación de pagar a tal entidad los porcentajes correspondientes al tiempo reconocido.

Parágrafo 3º. Las fracciones mayores de seis (6) meses se considerarán como año completo para la liquidación del auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales "(Subrayado en el texto).

Del anterior recuento infiere que el Decreto 0609 de 1977, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 60 de 1976, fue derogado por el artículo 110 del Decreto Ley 2063 de 1984, el que a su vez se expidió en

desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por Ley 19 de 1983.

Afirma que a la fecha, para establecer el tiempo de servicio de los agentes de la Policía Nacional, se debe aplicar el artículo 111 del Decreto 1213 de 1990, expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias que le fueran conferidas al Presidente de la República por la Ley 66 de 1989, norma que reproduce la segunda parte del artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977. Para el efecto transcribe y subraya la disposición.

Como corolario de la anterior relación sostiene que aunque la disposición controvertida fue derogada por los artículos 110 y 177 del Decreto ley 2063 de 1984, como el factor de computo de tiempo doble se encuentra vigente para los agentes a quienes se les había sido reconocido o tenían derecho al reconocimiento de dicho beneficio, cuando entró a regir la disposición en controversia, procede el examen constitucional de la misma.

Considera que no procede la integración de la expresión en estudio con el párrafo 1° del artículo 111 del Decreto ley 1213 de 1990, porque aunque aquella contempla dos hipótesis: la eliminación del tiempo doble como factor de cómputo del servicio y el respeto de los derechos adquiridos, el actor se limita a controvertir materialmente la primera sin decir nada respecto de los derechos consolidados o que se puedan llegar a concretar, de tal suerte que califica de improcedente conformar una unidad normativa para estudiar y decidir una acción de inconstitucionalidad cuando, respecto de las normas que se integran, no se pueden formular los mismos cargos.

Estima que el cargo en virtud del cual el artículo 104 del Decreto 0609 de 1977, habría quedado derogado a partir de la expedición de la actual Constitución Política, por haber sido expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, por una ley que no fue aprobada con la mayoría calificada exigida por el artículo 150 de dicho ordenamiento, es infundado. Para fundamentar su afirmación aduce:

-Que como las facultades extraordinarias fueron otorgadas y se ejercieron antes de entrar a regir la Constitución Política de 1991 la inconstitucionalidad por vicios de forma, formulada contra el Decreto Ley 0609 de 1977, por haberse expedido en uso de las facultades conferidas por la Ley 60 de 1976, debe examinarse conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de 1986, disposición que no imponía al Congreso Nacional la aprobación por mayoría calificada de las leyes que concedían facultades extraordinarias.

-Que no se puede afirmar que el Presidente de la República desconoció la Constitución Política en cuanto al tiempo en el cual ejerció las facultades concedidas, porque el Decreto 0609 de 1977 se expidió dentro del término señalado en la Ley de facultades.

-Que las facultades concedidas por la Ley 60 de 1976 fueron utilizadas debidamente porque hay unidad de materia entre el factor de computo del tiempo doble y las normas de carrera, debido a que el tiempo doble de servicio es un factor de computo para efectos prestacionales.

-Que existe relación directa entre el tema delimitado en la Ley que concedió las facultades y el desarrollado por el Decreto expedido en ejercicio de las mismas, porque todo "Estatuto de Carrera" debe contener lo atinente a la naturaleza de los cargos y a la índole de las funciones

y el Presidente de la República se encuentra habilitado por el artículo 218 de la Constitución Política para valorar el tiempo y las condiciones del servicio de los miembros de la Fuerza Pública, atendiendo a las circunstancias específicas de la prestación del servicio.

-Que la Ley 60 de 1976 no limitó las facultades conferidas a los derechos de los agentes de la Policía Nacional, tampoco las circunscribió a la reforma, aclaración, transformación o reglamentación y no excluyó la derogación de normas, porque la modificación de un estatuto de carrera ha de entenderse como una opción que coincida con los fines perseguidos.

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 lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política, porque la expresión acusada hace parte de un decreto expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. Materia sujeta a examen, proposición jurídica completa

Corresponde a la Corte determinar si la expresión “A partir de la vigencia de este decreto no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto” que hace parte del artículo 104 del Decreto 0609 de 1977 es constitucional, por cuanto el actor aduce que el Presidente de la República desbordó las facultades conferidas por la Ley 60 de 1976 y sostiene que esta última no fue aprobada por la mayoría calificada que exige el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

También deberá considerarse la solicitud de uno de los intervinientes relativa a la conformación de proposición jurídica completa entre la expresión acusada y la norma que la contiene y entre ésta y el parágrafo primero del artículo 111 del Decreto 1213 de 1990, porque al decir del solicitante aquella y el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977 conforman unidad normativa y este regula la misma materia de la cual se ocupa el parágrafo en mención.

Al parecer de la Corte la integración normativa solicitada entre el aparte demandado y el artículo que lo contiene es procedente, no así la pretendida unidad entre el artículo 104 del Decreto Ley 0609 de 1977 y el 111 del Decreto ley 1213 de 1990, como va a explicarse:

Para el correcto entendimiento de la expresión “A partir de la vigencia de este decreto no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto” resulta indispensable su integración con el resto de la disposición que dijo: “Los tiempos dobles en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 y disposiciones anteriores sobre la misma materia que se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos”. Lo anterior por cuanto el contenido no demandado complementa el concepto de vigencia que emplea la expresión controvertida y ésta da al resto del articulado su verdadera comprensión. Así las cosas la integración permite colegir que a partir del 15 de agosto de 1977 -día en que comenzó regir el Decreto ley 0609

de 1977- solo se computaría doblemente el tiempo de servicio causado con antelación a la entrada en vigor de la misma disposición.

De otra parte, habida cuenta que el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977 fue excluido de la legislación expresamente por el artículo 177 del Decreto ley 2063 de 1984 y su contenido sustituido por el artículo 110 del mismo estatuto, no resulta procedente realizar la integración sugerida, por cuanto, la integración de dos o más disposiciones, con miras hacer extensiva la competencia de la Corte a aquellas no demandadas debe cumplir, cuando menos, uno de los siguientes propósitos: completar el asunto controvertido para decidir respecto de su verdadero entendimiento, o evitar una decisión de inconstitucionalidad inocua, circunstancia que se presentaría de declararse inconstitucional una norma empero mantener en el ordenamiento, con el argumento de que no fue demandada, otra de igual contenido. Y, ninguno de éstos propósitos se cumple al integrar una disposición vigente a otra derogada e íntegramente sustituida.

4. Inhibición para decidir en el fondo

El artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977-demandado-, hizo parte del ordenamiento jurídico hasta el 15 de agosto de 1977 fecha en que -como se dijo-, además de haber sido derogado expresamente, fue sustituido por el artículo 110 del Decreto ley 2063 de 1984, por cuanto esta disposición reguló la manera de contabilizar el tiempo de vinculación “para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales”, de los miembros al servicio de la Policía Nacional y determinó que el tiempo doble se computaría, de haberse alcanzado el derecho antes de la vigencia de la misma disposición, para computar el tiempo de servicio de los agentes beneficiados con él.

Ahora bien, el artículo 110 del Decreto ley 2063 de 1984 fue sustituido por el artículo 109 del Decreto ley 097 de 1989 y éste, a su vez, por el artículo 111 del 1213 de 1990. Disposiciones que, como el primero, regulan lo relativo al computo del tiempo y ordenan respetar los derechos adquiridos por aquellos agentes que accedieron al beneficio del tiempo doble antes de sus respectivas vigencias.

Dice al respecto el artículo 111 del Decreto ley 1213 de 1990, actualmente en vigor:

“Artículo 111. Liquidación de tiempo de servicio. Para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales, la Policía Nacional, liquidará el tiempo de servicio, así:

- a. El tiempo de permanencia como soldado o alumno de la respectiva escuela de formación de Agentes, con un máximo de dos (2) años.
- b. El tiempo de servicio como Agente de la Policía Nacional.
- c. El tiempo como suboficial de las Fuerzas Militares.
- d. El de servicio como auxiliar conductor o Agente conductor.
- e. El tiempo prestado como uniformado en las extinguidas policías departamentales o municipales, excepto para cesantía.

Parágrafo 1º. Los tiempo dobles que en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del decreto 2340 de 1971 y disposiciones legales anteriores sobre la misma materia, se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para reconocimientos de prestaciones por servicios al estado en calidad de empleado civil, diferentes al Ramo de Defensa.

Parágrafo 2º. Los Agentes de la Policía Nacional a quienes se les reconozca por la caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional, servicios prestados en las extinguidas policías departamentales o municipales, quedan con la obligación de pagar a tal entidad los porcentajes correspondientes al tiempo reconocido.

Parágrafo 3º. Las fracciones mayores de seis (6) meses se considerarán como año completo para la liquidación del auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales”.

De lo anterior se infiere que el artículo 111 del Decreto ley 1213 de 1990 dispone como debe computarse el tiempo de servicio del personal al servicio de la Policía Nacional para todos los efectos y que solo permite computar tiempo doble cuando éste se hubiere reconocido, con antelación, de conformidad con lo ordenado por el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 o disposiciones anteriores.

En conclusión, en la actualidad el computo del tiempo de servicio del personal al servicio de la Policía Nacional se rige por el artículo 111 del Decreto ley 1213 de 1990, disposición que solo prevé el beneficio del tiempo doble para aquellos que lo adquirieron antes de su expedición, conforme al artículo 99 del Decreto ley 2340 de 1977 -y disposiciones anteriores-, son las normas que reconocieron dicho beneficio, aunque hubiesen sido excluidas del ordenamiento jurídico, las que producen efectos respecto de quienes les asiste éste derecho y no el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977.

En consecuencia habida cuenta de que no procede excluir del ordenamiento jurídico, tampoco declarar conforme a la Constitución Política aquellas disposiciones que por no estar en vigor no podrían vulnerarla, y en razón de que la competencia conferida a esta Corporación por el artículo 241 ibídem se restringe a la guarda de su integridad, la Corte debe inhibirse para fallar de fondo respecto de la constitucionalidad de la expresión “A partir de la vigencia de este decreto no se reconocerá tiempo doble para ningún efecto”, que hace parte del artículo 104 del Decreto ley 104 de 1977, por carencia actual de objeto.

VI. DECISION

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

INHIBIRSE de fallar de fondo sobre el artículo 104 del Decreto ley 0609 de 1977, por carencia actual de objeto.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

2 A finales del siglo XIX se empiezan a otorgar pensiones a ciertos funcionarios, como educadores, pro (Sic.) su gestión meritoria.

3 Cfr. AMÉRICA LATINA: LA LIBERTAD NEGADA, Carlos Agudelo, Cinep, Bogotá 1981.

4 DIVIDENDOS DE PAZ Y COSTOS DE LA GUERRA EN COLOMBIA: LA FUERZA PÚBLICA Y SU PRESIÓN FISCAL, Sergio Clavijo, Documento CEDE, Santafé de Bogotá, D.C., junio de 1998, pg. 18. Dentro del estudio de Carlos Agudelo, aparece la evolución de los gastos militares y de seguridad frente al total de Gastos en el nivel nacional. Dentro del período comprendido entre los años 1958 a 1976, el porcentaje que relaciona el primer nivel de gastos con el segundo nunca es inferior al 14.5%.

5 Una disposición similar existe en el Decreto 1211 de 1990 (artículo 170)