Sentencia C-399/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6135

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 923 de 2004 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil seis (2006).

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.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Cuevas Peña presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 923 de 2004 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”.

Por auto de fecha 8 de febrero de 2006, el magistrado sustanciador admitió la demanda contra la Ley en mención y rechazó la dirigida contra el Decreto 4433 de 2004, por carecer la Corte Constitucionalidad de competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

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 Ley acusada, del texto tomado del Diario Oficial no. 45777, de fecha 30 de diciembre de 2004.

“LEY 923 DE 2004

(diciembre 30)

mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

REGIMEN DE PENSIONES Y ASIGNACION DE RETIRO DEL PERSONAL

DE LA FUERZA PUBLICA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 1°. Alcance. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen de la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2°. Objetivos y criterios. Para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta además de los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, equidad, responsabilidad financiera, intangibilidad y solidaridad los siguientes objetivos y criterios:

2.1. El respeto de los derechos adquiridos. Se conservarán y respetarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos conforme a disposiciones anteriores a la fecha de entrada de las normas que se expidan en desarrollo de la misma.

2.2. La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal.

2.3. Los riesgos inherentes a la actividad especial de los miembros de la Fuerza Pública aplicando el principio de redistribución de acuerdo con la antigüedad, grados, cuerpo, arma y/o especialidad, la naturaleza de las funciones, y sus responsabilidades.

2.4. El mantenimiento del poder adquisitivo de las asignaciones de retiro y de las pensiones

legalmente reconocidas.

2.5. Los recursos que se recauden por aportes que se hagan para la asignación de retiro en la Fuerza Pública y sus rendimientos se destinarán en forma exclusiva al pago de asignaciones de retiro y sustituciones pensionales.

2.6. El manejo, inversión y control de los aportes estarán sometidos a las disposiciones que rigen para las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida y a la inspección y vigilancia del Estado.

2.7. No podrá discriminarse por razón de categoría, jerarquía o cualquier otra condición a los miembros de la Fuerza Pública para efectos de adelantar el trámite administrativo del reconocimiento de una asignación de retiro o pensión o sustitución.

El tiempo de servicio exigido para tener derecho a la asignación de retiro será establecido en igualdad de condiciones para el personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Miembros del Nivel Ejecutivo que ingresen a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

2.8. No podrá en ningún caso desconocerse el reconocimiento y pago de la asignación de retiro al miembro de la Fuerza Pública que hubiere adquirido el derecho a su disfrute por llamamiento a calificar servicios, por retiro por solicitud propia, o por haber sido retirado del servicio por cualquier causal.

TITULO II

MARCO PENSIONAL Y DE ASIGNACION DE RETIRO

DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA

Artículo 3°. Elementos mínimos. El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

3.1. El derecho a la asignación de retiro para los miembros de la Fuerza Pública se fijará exclusivamente teniendo en cuenta el tiempo de formación, el de servicio y/o el aportado. El tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro será mínimo de 18 años de servicio y en ningún caso se exigirá como requisito para reconocer el derecho un tiempo superior a 25 años.

A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta Ley cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal.

Excepcionalmente, para quienes hayan acumulado un tiempo de servicio en la Fuerza Pública por 20 años o más y no hayan causado el derecho de asignación de retiro, podrán acceder a esta con el requisito adicional de edad, es decir, 50 años para las mujeres y 55 años para los hombres.

En todo caso, los miembros de la Fuerza Pública que se retiren o sean retirados del servicio activo sin derecho a asignación de retiro o pensión, tendrán derecho al reconocimiento del bono pensional por el total del tiempo servido, de conformidad con las normas del Sistema General de Pensiones.

3.2. El monto de la asignación de retiro será fijado teniendo en cuenta el tiempo de servicio del miembro de la Fuerza, el cual no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) por los primeros quince (15) años de servicio, ni superior al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

3.3. Las partidas para liquidar la asignación de retiro serán las mismas sobre las cuales se fije el aporte a cargo de los miembros de la Fuerza Pública.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.4. El aporte para la asignación de retiro a cargo de los miembros de la Fuerza Pública será fijado sobre las partidas computables para dicha asignación, el cual estará a cargo de los miembros de la Fuerza Pública en un porcentaje que no será inferior al cuatro punto cinco por ciento (4.5%), ni superior al cinco por ciento (5%).

3.5. El derecho para acceder a la pensión de invalidez, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral del miembro de la Fuerza Pública, determinado por los Organismos Médico Laborales Militares y de Policía, conforme a las leyes especiales hoy vigentes, teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias que originen la disminución de la capacidad laboral. En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro.

Podrá disponerse la reubicación laboral de los miembros de la Fuerza Pública a quienes se les determine de conformidad con el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades e invalideces, una disminución de la capacidad laboral que previo concepto de los organismos médico-laborales militares y de policía así la ameriten, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar.

3.6. El derecho para acceder a la pensión de sobrevivientes, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias en que se origine la muerte del miembro de la Fuerza Pública y el monto de la pensión en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro en el evento de la muerte en combate, en actos meritorios del servicio o en misión del servicio. En el caso de muerte simplemente en actividad el monto de la pensión no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) cuando el miembro de la Fuerza Pública tenga quince (15) o más años de servicio al momento de la muerte, ni al cuarenta por ciento (40%) cuando el tiempo de servicio sea inferior.

Solo en el caso de muerte simplemente en actividad se podrá exigir como requisito para acceder al derecho, un tiempo de servicio que no sea superior a un (1) año a partir de la fecha en que se termine el respectivo curso de formación y sea dado de alta en la respectiva carrera como miembro de la Fuerza Pública.

3.7. El orden de beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia y de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez será establecido teniendo en cuenta los miembros del grupo familiar y el parentesco con el titular.

En todo caso tendrán la calidad de beneficiarios, para la sustitución de la asignación de retiro

o de la pensión de invalidez:

3.7.1. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite. En caso de que la sustitución de la asignación de retiro o pensión de invalidez se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos inmediatamente anteriores a su muerte.

3.7.2. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha sustitución. Si tiene hijos con el causante aplicará el numeral 3.7.1.

Si respecto de un titular de asignación de retiro o pensionado por invalidez hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los numerales 3.7.1 y 3.7.2. del presente numeral, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco (5) años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez o de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o

compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al numeral 3.7.1 en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco (5) años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente.

3.8. Las asignaciones de retiro, las pensiones de invalidez de los miembros de la Fuerza Pública y su sustitución, así como las pensiones de sobrevivientes en ningún caso serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. La sustitución de la pensión será igual a lo que venía disfrutando el titular, con excepción de los porcentajes adicionales para quienes se pensionen a partir de la vigencia de la presente Ley. En todo caso, la asignación mensual de retiro de los soldados profesionales no podrá ser inferior a uno punto dos (1.2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3.9. Un régimen de transición que reconozca las expectativas legítimas de quienes se encuentren próximos a acceder al derecho de pensión y/o asignación de retiro.

En todo caso el régimen de transición mantendrá como mínimo los tiempos de servicio exigidos en la presente ley para acceder al derecho de asignación de retiro para el personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Fuerza Pública que se encuentren en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

3.10. La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional serán las entidades responsables de las labores de administración de aportes, reconocimiento y pago de asignaciones de retiro y de sus sustituciones, así como de la inversión, manejo y control de los recursos correspondientes.

En las normas que desarrollen la presente ley se señalará la entidad responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de invalidez y su sustitución, así como de las pensiones de sobrevivencia.

3.11. Porcentajes adicionales a favor del titular de la pensión de invalidez, con el propósito de compensar la necesidad de la ayuda de otra persona para ejecutar las funciones normales de la vida. Estos porcentajes no serán sustituibles para quienes se pensionen a partir de la vigencia de la presente ley.

3.12. Las indemnizaciones prestacionales por disminución de la capacidad psicofísica o por muerte son compatibles con la pensión o asignación de retiro que se llegare a otorgar, de conformidad con las normas que las regulan, sin que haya lugar a indemnización sustitutiva.

3.13. El incremento de las asignaciones de retiro y de las pensiones del personal de la Fuerza Pública será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo.

Artículo 4°. Constitución Fondo Especial. Cuando el crecimiento anual del Producto Interno Bruto, PIB, sea Superior al cinco por ciento (5%) y la situación fiscal, la estabilidad macroeconómica y la disponibilidad de caja del tesoro, así lo permitan, la Nación aportará a la entidad que reconozca y pague l as asignaciones de retiro del personal de que trata esta ley, un porcentaje del mayor recaudo tributario atribuible al incremento en la seguridad, según lo determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo destino será la constitución de reservas para el pago de las asignaciones de retiro.

Artículo 5°. Límites legales. Todo régimen pensional y/o de asignación de retiro del personal de la Fuerza Pública, que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley, carecerá de efecto y no creará derechos adquiridos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 6°. El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002,* de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias."

* La expresión "desde el 7 de agosto de 2002" fue declarada exequible en la sentencia C-924 de 2005, por el cargo analizado.

III. LA DEMANDA.

El demandante solicita la declaración de inexequibilidad de la Ley 923 de 2004 por violar los artículos 150, numerales 10 y 19, literal e), 217, inciso tercero y 218, inciso tercero, de la Constitución, por las razones que se tratan de resumir así :

El fundamento general de la violación de las disposiciones constitucionales, el demandante lo hace recaer en las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004, que declaró inexequible el Decreto 2070 de 2003, porque en dicha providencia la Corte explicó que la Constitución impide fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública mediante decreto ley.

A partir de allí, el demandante considera que en el caso de la Ley 923 de 2004 se viola el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, pues, aunque la Ley en mención no invocó este numeral para trasladar facultades al Gobierno nacional, ello no impidió que se produjera este traslado al ejecutivo, tal como ocurre en los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 de la Ley. Estas disposiciones le permiten al Presidente de la República fijar de manera integral el régimen prestacional especial de la fuerza pública. Pone de presente que asuntos tales como la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sustituciones, pensión de sobrevivientes, los reajustes, son temas "que innegablemente debían haber sido ampliamente definidos y reglamentados por parte del Congreso mediante una ley general o marco". (pág. 29)

Sobre la violación del numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Carta, el actor manifiesta que dicha Ley no reúne los requisitos sustanciales que debe contener una ley marco. Al respecto explica lo siguiente :

"(…) la posibilidad de expedir normas generales no incluye el poder de delegar –casi en su integridad- la obligación de establecer los aspectos propios del régimen prestacional de la Fuerza Pública, máxime si se tiene en cuenta que las facultades están dirigidas NO a complementar, sino a crear en la práctica un nuevo sistema prestacional especial, y en tal virtud la ley marco debería incluir como mínimo y en forma completa el ámbito de aplicación, el régimen, las cotizaciones, el ingreso base de liquidación, el tiempo de servicio, los requisitos específicos para pensionarse en cualquier caso, eso es, en vejez, invalidez, muerte o sobrevivientes, por decir lo menos. Así mismo, debe establecer con precisión, un posible régimen de transición para preservar derechos adquiridos, entre muchas otras temáticas.

Los anteriores aspectos deberían estar señalados con precisión y de forma concreta por la ley marco, pero en realidad fueron determinados y desarrollados de manera específica por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4433 de 2004 ´en desarrollo de lo dispuesto´ por la Ley 923 de 2004, es decir, ni siquiera con fundamento en facultades extraordinarias, que para el caso deberían ser otorgadas, de forma precisa, por el Congreso de la República,

contrariando así las limitantes de los numerales 10 y 19 del artículo 150 de la Constitución, y consecuentemente los artículos 217 y 218 de la Constitución". (fl. 29)

Más adelante afirma que la Ley 923 de 2004

"(...) no regula de manera completa y precisa el nuevo régimen prestacional para los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional: contrario sensu, la ley 923 de 2004, señala en sus artículos 1, 2, 3 y 5 de manera genérica e incompleta los alcances, objetivos y criterios, y elementos mínimos, que debe observar el Gobierno Nacional al fijar el nuevo régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, y adicionalmente con el artículo 6 traslada el Gobierno Nacional la facultad para establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas por hechos ocurridos en misión de servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002." (fl. 35)

Finalmente, la inconstitucionalidad de la Ley 923 por violación de los artículos 217 y 218 de la Carta, el demandante la considera porque en los incisos terceros de estas disposiciones se establece que el régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública debe hacerse por la propia ley, no a través de decretos. Por consiguiente "la delegación o traslado de la competencia legal contenida en la Ley 923 de 2004, contraviene contundentemente el reglado y la prohibición establecida en el inciso tercero del artículo 217 y en el inciso tercero del artículo 218 de la Carta Magna, en el sentido que la ley debe determinar el régimen prestacional de los miembros de la Policía Nacional". (pág. 30).

IV. INTERVENCION.

En este proceso intervino la ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, en su calidad de apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, quien se opuso a esta acción.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el resumen de esta intervención sólo se aludirá a lo que tiene que ver con la defensa de la Ley 923 frente a los cargos expuestos en esta demanda, pues la interviniente hace consideraciones sobre la fecha 7 de agosto de 2002 contenida en el artículo 6 de la Ley 923, expresión que no fue acusada en esta demandada sino en otra anterior que ya fue decidida por la Corte en la sentencia C-924 de 2005 que la declaró exequible. Ni se referirá a asuntos relativos al principio de igualdad, porque tampoco corresponde a los cargos expuestos en esta demanda.

En lo que respecta a la acusación contra la Ley 923, la interviniente manifestó que la Ley regula el contenido especial o básico del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública, así :

“A. Fija el alcance, estableciendo como prestaciones la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes y sus requisitos.

B. Fija los objetivos y criterios para la fijación del régimen.

C. Fija los elementos mínimos del régimen de asignación de retiro, pensión de invalidez, sustituciones, pensión de sobrevivientes, y reajustes …” (fl. 96).

Por consiguiente, para la interviniente, al establecer los elementos mencionados del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública, la Ley se ajusta a lo

que la Constitución considera que debe ser una ley marco.

Afirmó también que el Decreto 4433 de 2004 es constitucional.

Finalmente estimó que existe ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de requisitos mínimos para un pronunciamiento de fondo, y que la Corte debe declararlo así como lo hizo en la sentencia C-856 de 2005, cuando examinó una demanda contra esta misma Ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto no. 4065 de fecha 30 de marzo de 2006, le solicitó a la Corte declarar exequible la Ley 923 de 2004 únicamente por los cargos de la demanda.

El Ministerio Público analizó si la Ley acusada comparte las características de una ley marco o si corresponde al otorgamiento de facultades extraordinarias, y de acuerdo con ello, determinar de qué manera sus contenidos normativos debían sujetarse a los alcances y características de esta clase de leyes. Para ello, analizó la línea jurisprudencial de las leyes marco, en cuanto a su definición, naturaleza jurídica, alcance, objeto, características, semejanzas y diferencias con el otorgamiento de facultades extraordinarias, de conformidad con las sentencias de la Corte : C-013 de 1993, C-955 de 2000, C-432 de 2004, C-1161 de 2000, entre otras, y realizó un cuadro comparativo de las diferencias entre las facultades extraordinarias y las leyes marco (fls. 128 a 131).

De este análisis concluyó que la Ley 923 de 2004 cumple lo establecido en los artículos 150, numeral 19, literal e); 217 y 218 de la Corte, es decir, reúne todas las características de la ley cuadro, ya que consagró normas generales y señaló los objetivos, criterios y elementos mínimos a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para reglamentar el régimen de asignación de retiro, pensión de invalidez y sustituciones, la pensión de sobrevivientes y los reajustes correspondientes a los miembros de la fuerza pública. Además, la Ley 923 de 2004 no es una ley de facultades extraordinarias, ni el Congreso invistió temporalmente al ejecutivo para ello, por el contrario, la ley respetó el ejercicio de la competencia concurrente para la regulación de estas materias.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de la acusación contra una ley.

2. Necesaria alusión a las circunstancias que antecedieron a la expedición de la Ley 923 de 2004.

Dado que el demandante hace recaer los fundamentos principales de su acusación en las consideraciones de la sentencia C-432 de 2004, es conveniente señalar la razón por la cual se produjo esta decisión.

El Decreto 2070 de 2003 “por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 17, numeral 3, de la Ley 797 de 2003. En la sentencia C-432 de 2004, la Corte Constitucional declaró inexequible no sólo el Decreto sino la disposición legal que otorgó tales facultades precisamente porque el legislador no podía otorgarlas para estos efectos, sino que, en relación con el régimen prestacional de la fuerza pública, la Constitución prevé que debe hacerse a través de una ley marco, como lo ordena el artículo 150, numeral 19, literal e).

Este es el antecedente inmediato para que el legislador expidiera la ley marco respectiva, que es la Ley 923 de 2004 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”, que es la Ley que ahora acusa el demandante de vulnerar varias disposiciones constitucionales, entre ellas, precisamente, la que consagra esta clase de leyes en la Constitución : artículo 150, numeral 19, literal e).

Ubicado, entonces, el antecedente inmediato de la Ley 923 de 2004, se pasa a estudiar si los cargos expuestos por el demandante permiten proferir una decisión de fondo.

3. Análisis de los cargos expuestos por el demandante contra la Ley 923 de 2004 e inhibición de la Corte para proferir una decisión de fondo.

Se trata de determinar si las acusaciones del demandante contra la Ley 923 de 2004 alcanzan a configurar cargos de inconstitucionalidad, que conduzcan a decidir si el legislador al expedir la Ley 923 de 2004 desconoció los artículos 150, numerales 10 y 19, literal e), 217

y 218 de la Constitución, tal como lo afirma el demandante.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Es de advertir por la Sala de la Corte que en este momento procesal, cuando se dispone de todos los elementos, las intervenciones y el concepto del señor Procurador, se puede valorar en mejor forma si realmente se está ante cargos suficientes que permitan una decisión de fondo sobre lo debatido, o si hay una mera apariencia de formulación de cargos, caso en el cual, la decisión de la Corte no puede ser de fondo sino inhibitoria.

A continuación se recordará en qué consiste cada uno de los cargos y, a renglón seguido, la Corte se pronunciará si fue desarrollado en forma suficiente o no.

3.1 Supuesto desconocimiento del artículo 150, numeral 10, de la Constitución :

a) Para el demandante, aunque la Ley 923 de 2004 no invocó el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 le trasladaron las facultades para fijar el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública y ello, tal como lo explicó la Corte en la sentencia C-432 de 2004, resulta inconstitucional.

b) Para la Corte, este planteamiento sobre la violación del artículo 150, numeral 10, de la Carta, no reúne las mínimas características para que esta Corporación pueda realizar el examen de constitucionalidad correspondiente, por dos razones elementales : (i) en el texto de la Ley 923 de 2004, como es fácilmente verificable, en ninguno de los artículos se otorgan facultades extraordinarias al Gobierno nacional para fijar el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública; y, (ii) la afirmación del actor de que esto ocurrió es sólo eso, su afirmación en el sentido de que los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 de

la Ley 923 “trasladaron al Gobierno la facultad para fijar de manera integral el régimen prestacional especial de la fuerza pública”. No hay desarrollo sobre cómo podría producirse tal violación, lo que resulta insuficiente para configurar el cargo contra esta disposición constitucional.

c) No hay, entonces, realmente un cargo de violación de la Ley 923 de 2004 del artículo 150, numeral 10 de la Carta, por lo que se inhibirá la Corte de pronunciarse de fondo en este caso.

3.2 Supuesta violación del artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución:

a) Para el demandante tal violación surge porque, en especial, los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Ley 923 de 2004 “señalaron de manera incompleta e imprecisa los alcances, objetivos y criterios, y elementos mínimos, que debe contener el nuevo régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, y además el artículo 6 traslada al Gobierno Nacional la facultad para establecer todo lo relacionado con el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia por hechos ocurridos en misión de servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002”. (pág. 28).

Manifiesta que la facultad del gobierno es para complementar y no para crear un nuevo sistema prestacional. Por consiguiente, afirma el actor que se viola lo concerniente a las leyes marco.

b) Considera la Corte que sobre la supuesta violación de la disposición constitucional que establece las leyes marco (artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución), como en el caso anterior, el cargo expuesto se apoya únicamente en las afirmaciones generales del

demandante en este sentido, sin que hubiera suministrado las explicaciones necesarias encaminadas a demostrar que la Ley 923 de 2004 y los artículos que la conforman no encuadran en las leyes marco.

La demostración que se echa de menos es la carga mínima que tiene el ciudadano en esta clase de demandas, máxime cuando de la simple lectura general de los artículos de la Ley 923 de 2004, la Corte percibe que, al contrario de lo afirmado por el actor, están los elementos básicos del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública para que el ejecutivo desarrolle la materia, tal como lo ordena la Constitución en el artículo supuestamente vulnerado. Por consiguiente, se repite, es al demandante a quien le corresponde dar las explicaciones pertinentes tendientes a demostrar que la Ley acusada no cumple las características constitucionales de una ley marco.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Conviene señalar que si el legislador para regular el régimen de la fuerza pública expidió una ley marco, como lo ordena la Constitución, tal hecho por sí mismo no puede violar la Carta. Y en la sentencia en mención –C-432 de 2004-, la Corte explicó que las obligaciones que surgen del régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública son susceptibles de regulación “exclusivamente mediante ley marco y no admiten, en su desarrollo, otra modalidad normativa, principalmente, a través del ejercicio de facultades extraordinarias por expresa prohibición constitucional (C.P. art. 150, num. 10)”.

En el presente caso, se observa que, más bien, el demandante no tiene una noción clara de la naturaleza constitucional de esta clase de leyes, pues, precisamente, tratándose de acusaciones contra leyes marco, el control constitucional se desenvuelve dentro del tema conocido como distribución o reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo. Este tema ha sido ampliamente explicado por la Corte en sentencias tales como C-1111 de 2000, C-955 de 2000, C-432 de 2004, entre muchas otras. En estos casos ocurre que el legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia, sino que, por el contrario, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre, la ley puede devenir

en inconstitucional.

Dentro de esta óptica, no basta entonces que la acusación afirme, como ocurre en este caso, que el régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública quedó incompleto e impreciso y por lo tanto es inconstitucional, dado que, de acuerdo con la naturaleza de las leyes marco, el legislador no puede agotar la materia, y, la afirmación de quien acuse a una ley marco aduciendo estas carencias, lograría el efecto opuesto al deseado en la demanda, es decir, reforzaría la constitucionalidad de una ley marco.

c) No hay entonces un cargo de constitucionalidad.

3.3 Supuesta violación de los artículos 217 y 218 de la Constitución :

a) Señala el demandante que los artículos 217 y 218 de la Constitución imponen la obligación al legislador de expedir el régimen prestacional de las fuerzas armadas y de la policía nacional mediante ley y no por medio de un decreto reglamentario, y en el presente caso, este régimen se establece a través de los decretos que profiera el Gobierno nacional, según la facultad que le trasladó la Ley 923 de 2004.

b) Observa la Corte que este cargo no fue tampoco desarrollado, puesto que resulta evidente que el régimen especial de la fuerza pública se ha expedido a través de una ley, la Ley 923 de 2004, que no obstante ser una ley marco, no pierde la naturaleza y características de una ley.

En otras palabras, al proferir el legislador la ley marco que regula el régimen pensional propio

de las fuerzas militares y de policía, le está dando cumplimiento a las disposiciones constitucionales que así lo ordenan.

Además, en la sentencia C-432 de 2004, la Corte explicó que se cumple la exigencia constitucional establecida en los artículos 217 y 218 de la Carta, cuando el legislador expide, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), la ley marco para determinar el régimen de la fuerza pública. Explicó la sentencia :

"(ii) Adicionalmente, el artículo 217 del Texto Superior que establece una reserva de ley para determinar el régimen especial prestacional de los miembros de las fuerzas militares. En idéntico sentido, (iii) el artículo 218 del ordenamiento Superior señala que la ley determinará el régimen prestacional de la policía nacional.

Ambos preceptos superiores obligan a efectuar la regulación del régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública a través de ley. Esto significa que las citadas disposiciones interpretadas armónicamente junto con lo previsto en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, permiten inferir que los elementos básicos del régimen general de los riesgos propios del sistema pensional deben identificarse plenamente en la ley marco (fundamentos Nos. 3 a 15 de esta providencia)." (sentencia C-432 de 2004, MP, doctor Rodrigo Escobar Gil)

c) Por consiguiente, tampoco está expuesto un cargo de inconstitucionalidad por este aspecto, de violación de los artículos 217 y 218 de la Constitución.

Finalmente, la Corte debe señalar que la carencia de cargos de constitucionalidad, en este caso, no se subsana con la remisión que hace el demandante al Decreto 4433 de 2004, que desarrolló la Ley 923 de 2004, por lo siguiente : (i) en virtud del carácter administrativo de los decretos que se dicten en desarrollo de la ley marco, la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre ellos; y, (ii) el examen de inconstitucionalidad que realiza la Corporación sobre una ley, es sobre la propia ley, prescindiendo del desarrollo reglamentario que el ejecutivo le dé a la misma.

Sólo resta manifestar que esta ausencia de cargos le impide a la Corte realizar el examen de fondo de la Ley 923 en mención, pues, recuérdese que la competencia de la Corporación para estos efectos, es rogada, lo que significa que sólo puede ejercer el control constitucional de las disposiciones legales, o con fuerza de ley, con base en las acciones públicas de inexequibilidad que adelanten los ciudadanos, siempre y cuando se reúnan los requisitos legales contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Esto significa que si no se cumplen todas las exigencias legales, dentro de las cuales está explicar las razones por las cuales la norma acusada desconoce una o varias disposiciones de la Carta, el juez constitucional no puede llenar este vacío creando razones de su propia cosecha.

Resulta oportuno recordar que sobre las exigencias que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, la Corte, en numerosas oportunidades ha manifestado que estas exigencias hacen parte esencial del propósito que busca la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. Ha señalado que el cumplimiento del requisito del artículo 2, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, le permite a la Corte desarrollar su función en debida forma, pues, delimita el campo en el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente. No basta, entonces, proponer cualquier acusación para entender que el requisito en mención se ha cumplido. Es necesario que el cargo que se exponga sea claro, a efectos de que el precepto acusado sea susceptible de confrontación con los textos

constitucionales que se consideran vulnerados. En la sentencia C-1052 de 2001, que reunió y sistematizó la jurisprudencia que se ha proferido sobre el tema, se señalaron los criterios mínimos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que pueda ser decidida de fondo, así : objeto demandado, concepto de violación, razones claras, específicas, pertinentes y suficientes.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la expresión acusada, por ineptitud sustancial de la demanda.

VII. DECISION.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE :

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 923 de 2004 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General