

Sentencia C-128/04

DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD-Contenido mínimo/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Señalamiento de normas constitucionales infringidas/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales texto constitucional se estima violado

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia rogada/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Disposición constitucional infringida y concepto de la violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No señalamiento de norma constitucional infringida

Referencia: expediente D-4895

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45, parcial, del Decreto ley 2070 de 2003 “por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.”

Actor : Luis Gonzalo Mejía Uribe.

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., diez y siete (17) de febrero 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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Gonzalo Mejía Uribe demandó parcialmente el artículo 45 del Decreto 2070 de 2003 "por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional."

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 acusada, tomado del Diario Oficial Nro. 45262, del 28 de julio de 2003. Se subraya lo demandado.

Decreto 2070 de 2003

Julio 25

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

Artículo 45. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las demás disposiciones que le sean contrarias y, en especial, los artículos 193 del Decreto ley 1211 de 1990, 167 del Decreto ley 1212 de 1990, 125 del Decreto ley 1213 de 1990, Ley 103 de 1912, y los artículos 39 y 40 del Decreto ley 1793 de 2000"

III. LA DEMANDA.

El actor anuncia que el aparte demandado viola los artículos 4 y 189, numeral 10 de la Constitución. Sin embargo, en el punto "Concepto de Violación", alude a los artículos 6, 189, numeral 10, 113 y 150, numerales 1, y 19, literal e), de la Constitución. Explica el concepto de violación así :

a) Primer cargo : violación del artículo 189 numeral 10 de la Constitución. Para el actor, la violación se produce porque el Decreto ley 2070 de 2003, en el artículo 45, al derogar la Ley 103 de 1912, implicó que el Presidente de la República excediera las facultades otorgadas por el Congreso, en el artículo 17, numeral 3, de la Ley 797 de 2003, pues, estas facultades se le dieron al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, destinadas a reformar los regímenes propios de las Fuerzas Militares y de Policía y del DAS. Sin embargo, el ejecutivo derogó la Ley 103 de 1912, que se refiere a personas civiles y no al personal militar o de la policía.

El actor explica que únicamente son 3 los regímenes propios de las Fuerzas Militares y de Policía vigentes, al momento de la expedición del Decreto 2070 de 2003, y éstos son :

(1) El Decreto 1211 de 1990 "Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares"; (2) el Decreto 1212 de 1990 "Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional"; y, (3) el Decreto 1793 de 2000 "por el cual se expide el régimen de carrera y estatuto del personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares". Pero fue objeto de derogatoria una ley que no hace parte de estos regímenes.

En concepto del actor, constituye una prueba de que éstos son los únicos regímenes propios de las Fuerzas Militares y de Policía, el hecho de que el Gobierno no reformó, con base en las facultades otorgadas por la Ley 797 de 2003, el Decreto 1214 de 1990, que es el Estatuto del Personal Civil del Ministerio de Defensa y de la Policía. Y, en cambio, sí procedió a derogar la Ley 103 de 1912, que se refiere únicamente a personal civil, personal sobre el cual carecía de competencia el Presidente de la República, para estos efectos.

Recuerda que la Ley 103 de 1912 se refiere a los miembros de las bandas de música del Ejército, a los derechos de los descendientes de próceres o de empleados civiles de la guerra de la independencia, y a las pensiones de las viudas de próceres, de sus hijas y de las nietas solteras.

De otro lado, señala que "haciendo gala de una desproporcionada imaginación, antijurídica", si el Gobierno hubiere llegado al absurdo de considerar la Ley 103 de 1912 dentro del régimen pensional propio de las Fuerzas Militares, habrá también violado el artículo 189, numeral 10, de la Carta, pues, las facultades no se le otorgaron para derogar sino para reformar. Explica que "al derogar totalmente la Ley 103 de 1912, ni la reformó ni la modificó, sencillamente la eliminó del ordenamiento jurídico, sin tener facultades para ello. Si aceptáramos, en gracia de discusión, que esta ley pudiera considerarse como un régimen pensional propio de las Fuerzas Militares, que no lo es, puesto que se ha analizado anteriormente que se refiere a civiles, el Ejecutivo, al derogarla totalmente se extralimitó en el uso de facultades a él otorgadas, violando la Carta al hacer uso de unas facultades limitadas únicamente a reformar un régimen pensional propio de las Fuerzas

Militares, extender estas facultades a derogar normas, para lo cual carecía de facultades. Igualmente, al hacerlo, no está obedeciendo ni velando por el estricto cumplimiento de las leyes, pues está desconociendo el sentido material de la ley (sic) 2070/03 en su artículo 45, y la autorización para utilizar las facultades extraordinarias, las extiende motu proprio, ya no para reformar o modificar, sino para derogar normas relativas a materias diferentes a las autorizadas." (fl. 4)

b) Segundo cargo : violación del artículo 6 de la Constitución. La violación se produce porque esta disposición establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución, y por omisión o extralimitación de funciones. En este caso, el señor Presidente no estaba autorizado para reformar, y, mucho menos, derogar normas que no son propias de las Fuerzas Militares, por no estar expresa y previamente facultado para ello. En consecuencia, el Gobierno al derogar normas de civiles "se está extralimitando en facultades y, por ende, está violando la Carta."

c) Tercer cargo : violación de los artículos 113 y 150, numerales 1 y 19 literal e) de la Constitución.

Sobre la violación del artículo 113 de la Carta, afirma que ésta se presenta, porque el ejecutivo al ejercer facultades que le corresponden al Congreso y que no le han sido otorgadas en forma extraordinaria, desconoce la separación de poderes.

En cuanto al artículo 150 de la Carta, el demandante repite lo expresado sobre la extralimitación de facultades y alude al numeral 19 de esta disposición, respecto de la facultad del Congreso para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, del Congreso y de la fuerza pública. Señala que para reformar éste último se le otorgaron facultades al Gobierno, pero no para reformar el régimen de los empleados públicos ni de los civiles, y, sin embargo así lo hizo el Gobierno. Afirma que también se viola el numeral 1 del mismo artículo 150.

Finaliza la demanda con la manifestación de que una de las bases del Estado de Derecho es el respeto y acatamiento de la Constitución, y el Gobierno nacional debe subordinarse a ello, so pena de convertirse en un Estado totalitario.

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron los Ministerios de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia, y de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderados, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma demandada. Se resumen así estas intervenciones :

a) Ministerio de Defensa Nacional. La doctora Sandra Marcela Parada Aceros, apoderada de este Ministerio, se refirió al Preámbulo y al contenido de los artículos 2 y 217 de la Carta. Afirma que el Decreto 2070 ley de 2003 respeta la Constitución y no violó las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al Gobierno para reformar los regímenes propios de los servidores de las Fuerzas Militares y de la Policía.

Recuerda que en la jurisdicción contenciosa se incoaron un gran número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que buscaban la asimilación a militares de los miembros de las bandas de música del Ejército, asimilación de la que trataba la Ley 103 de 1912. La mayoría de estas demandas fueron falladas en el sentido de la asimilación de estos músicos a militares, para efectos pensionales.

La interviniente menciona que con posterioridad a la Ley 103 de 1912, se expidió la Ley 107 de 1928, que en su artículo segundo, se refiere a la asimilación militar de las pensiones o recompensas de los miembros de las bandas de música del Ejército. Y la Ley 45 de 1931, en el artículo 7, se establece que las pensiones de estos músicos no podrán exceder de la mitad del sueldo que devengaba al momento de separarse del empleo. Afirma que con posterioridad a la Ley 45 de 1931 no se encuentra ninguna otra norma que regule la situación específica del personal civil de las bandas de música del Ejército.

Esto indica que el civil al servicio del Ejército en bandas de música, para efectos de la pensión, se convierte en militar y quedan incluidos en las facultades extraordinarias de la Ley 797 de 2003. En cuanto a las pensiones de sustitución al cónyuge del titular o a sus descendientes, no se trata de una pensión propia de un civil, en razón de que el causante es un militar o se equipara a uno. En consecuencia, el Presidente estaba facultado para derogar la Ley 103 de 1912.

Observa que esta situación no se presenta en relación con los miembros de la Policía, porque cuando se expidió la Ley 103 de 1912, la Policía existía en los departamentos o municipios, pero no era de carácter nacional.

Aclara que todos los que obtuvieron pensión mediante la aplicación de la norma demandada no pierden sus derechos, pues el Decreto ley 2070 de 2003 rige para el futuro.

Cita además, apartes de sentencias de la Corte sobre los regímenes especiales y el principio de igualdad.

b) Ministerio del Interior y de Justicia. La doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue considera errada la interpretación que el actor da al alcance de la Ley 103 de 1912, pues los músicos de la banda del Ejército, si bien no están sometidos al imperio del fuero militar, en materia pensional han sido asimilados por el legislador a miembros de las Fuerzas Militares. De allí que "el ejercicio hermenéutico efectuado por el demandante escapa al cuestionamiento de constitucionalidad, en tanto no plantea un cotejo razonable entre el texto demandado y el precepto Superior, que permita adelantar el respectivo análisis." (fl. 62)

De otro lado, pone de presente que la ficción normativa de la Ley 103 de 1912 no tiene cabida a la luz de la Constitución de 1991, porque los regímenes especiales operan por la naturaleza de las funciones y objetivos que, según los artículos 217 y 218 de la Carta no guardan relación alguna con las bandas de música del Ejército "de allí que sea plenamente compatible con las atribuciones conferidas al legislador extraordinario la supresión del ordenamiento jurídico de una norma que contraviene abiertamente la manifestación del Constituyente de 1991. En tal sentido, el aparte censurado guarda cabal armonía con el orden constitucional." (fl. 62)

Considera que la facultad de reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía está sujeta a las disposiciones constitucionales mencionadas, de suerte que la atribución reformativa, comprende la posibilidad de excluir del ordenamiento jurídico disposiciones que desborden la Carta.

Finalmente, afirma que no se aprecia inconsistencia alguna, ni jurisprudencial ni doctrinaria, entre derogatoria y reforma legal. Por el contrario, puede afirmarse que la supresión de una norma del ordenamiento jurídico supone la modificación del mismo. Cita lo dicho por la Corte Constitucional en relación con estos vocablos, en la sentencia C-529 de 1995.

c) Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El doctor Gustavo Adolfo Osorio García señala que

la asimilación de los miembros de las bandas de músicos a las fuerzas militares, para efectos pensionales, obedece a una remisión legal, independientemente de la calidad de civil o militar del servidor. En cuanto a la sustitución pensional, ésta es una figura que pretende garantizar el derecho al grupo familiar de continuar disfrutando de la pensión del titular fallecido y no tiene naturaleza autónoma ni diferente del derecho que sustituye.

En consecuencia, los derechos pensionales de las personas que se reputan militares por remisión expresa de la ley o de sus sustitutos familiares que están vinculados al régimen especial, mientras se mantenga esta remisión legal, corresponde a regímenes propios de las fuerzas militares.

Aclarado lo anterior, el interviniente examina los cargos y los argumentos del actor en relación con la supuesta violación de las normas constitucionales.

Sobre la alegada violación del artículo 189, numeral 10, de la Carta, señala que existe ineptitud de la demanda, pues el actor se está refiriendo a los límites constitucionales del artículo 150, numeral 10, pero remite el cargo al deber genérico que en materia de promulgación y cumplimiento de la ley establece la Carta.

Respecto del argumento esgrimido por el actor para reforzar su demanda, en el sentido de que el legislador extraordinario no derogó expresamente el Decreto 1214 de 1990, lo que evidenciaría que no era su intención modificar el régimen del personal civil, el interviniente estima este argumento improcedente porque la excepción para estos servidores consagrada en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, pretendía sólo preservar un régimen especial anterior, no derivado del carácter de miembros de la fuerza pública, el cual continúa vigente, en forma independiente de las modificaciones de la Ley 797 y del Decreto ley 2070 de 2003. Es esta la razón por la que los nuevos servidores civiles se someten a la Ley 100 de 1993, y así fue examinado en la sentencia C-665 de 1996 de la Corte Constitucional.

Considera que tampoco está llamado a prosperar el cargo de supuesta violación del artículo 6 de la Carta. Observa que también hay una falencia en la presentación de los argumentos, semejante a lo que sucede con la presentación del cargo anterior.

En cuanto a la infracción de los artículos 113 y 150 de la Carta, observa que tienen precisamente el alcance que les niega el actor, pues, las facultades extraordinarias permiten al Presidente expedir normas con fuerza de ley, como ocurrió en este caso. En cuanto a la referida violación del numeral 19 e) del artículo 150 de la Carta, señala que la norma acusada no se ocupa del régimen general de los servidores públicos sino de las pensiones especiales de un grupo de servidores.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3441, de fecha 10 de diciembre de 2003, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión "Ley 103 de 1912" contenida en el artículo 45 del Decreto ley 2070 de 2003.

Para el señor Procurador, de acuerdo con la ley, los miembros de las bandas de música del Ejército, para los fines pensionales, se reputan militares, y, en cuanto al régimen de los beneficiarios de la sustitución pensional, ésta emana del derecho a suceder en las prestaciones económicas a quien goza de ellas. En ambos casos se está hablando del régimen pensional propio de las Fuerzas Militares. En consecuencia, no existe la supuesta extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para reformar el régimen

pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

De otro lado, el señor Procurador pone de presente que la facultad extraordinaria para reformar el régimen pensional lleva implícita la posibilidad de derogar normas, porque el vocablo reformar, según el Diccionario de la Lengua Española, significa volver a formar, derogar, modificar o adicionar. Explica que carecería de técnica legislativa una reforma que se circunscribiera a incluir disposiciones, sin tener la posibilidad de dejar sin vigencia aquellas normas incompatibles con el régimen cuya reforma se pretende. Esto haría inocua la labor del legislador "si se tiene en cuenta que la validez y eficacia de ciertas disposiciones depende de que otras pierdan su fuerza vinculante." (fl. 87)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra una disposición contenida en un decreto con fuerza de ley.

2. Jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional en relación con el contenido mínimo que debe reunir una demanda de inexecutableidad, en particular, sobre la obligación del ciudadano de señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las cuales dichos textos se consideran violados (artículo 2, numerales 2 y 3, del Decreto 2067 de 1991)

Se analizará, en primer lugar, si esta demanda de inexecutableidad reúne los requisitos enunciados para que se dé el pronunciamiento de fondo pretendido por el actor, que consiste en que la Corte declare inexecutable la parte del artículo 45 del Decreto ley 2070 de 2003, que establece que deroga la Ley 103 de 1912, por presunta extralimitación de facultades por parte del ejecutivo, pues, para algunos intervinientes, existe ineptitud de la demanda, porque el actor no planteó una confrontación razonable entre el texto demandado y el precepto constitucional, al remitir sus argumentos en relación con una disposición constitucional que no es la pertinente.

Al respecto, debe recordarse que la Corte, en numerosas oportunidades ha manifestado que la exigencia del cumplimiento de los requisitos formales y materiales en la presentación de la acción pública de inexecutableidad, hace parte esencial del propósito que busca la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. Tales requisitos fueron fijados tanto por la Constitución como en el Decreto 2067 de 1991, artículo 2.

Para lo que interesa en este caso, debe señalarse que la obligación del demandante de indicar cuál disposición constitucional es la infringida y la de suministrar las razones por las cuales el texto se considera violado, es la forma que le permite a la Corte desarrollar la función constitucional, porque, de una parte delimita el campo en el cual hará el análisis correspondiente, y, de la otra, reafirma el concepto de que la justicia constitucional es rogada, lo que se traduce en que no puede actuar oficiosamente en esta materia.

No le basta, entonces, al ciudadano proponer cualquier acusación para entender que los requisitos en mención se han cumplido. Es necesario que el cargo que se exponga sea claro, a efectos de que el precepto acusado pueda confrontarse con los textos constitucionales que el demandante estima vulnerados.

En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte examinó todos los criterios que la jurisprudencia había

expuesto sobre el tema, reiterando que una demanda de inexequibilidad, según la Constitución y la ley, debe contener el objeto demandado, el concepto de violación, las razones claras, específicas, pertinentes y suficientes, además de señalar la competencia de la Corte. Se transcriben apartes de esta sentencia, para lo que interesa a este caso, en cuanto al cumplimiento de los requisitos de los numerales 2 y 3 del Decreto 2067 de 1991, así :

"La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

(...)

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer "el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas" (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues "si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas"[1]. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan[2]. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[3]. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra "la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional"[4].

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental"[5], no lo

excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[6] "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"[7] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[8]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden"[9].

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada"[10]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"[11] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[12].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[13] y doctrinarias[14], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"[15]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[16], calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"[17] a partir de una valoración parcial de sus efectos. (sentencia C-1052 de 2001, MP., doctor Manuel José Cepeda Espinosa)

Estos criterios, posteriormente, se han reiterado una y otra vez, constituyendo la jurisprudencia consolidada en el tema (C-1193 de 2001; C-332 de 2003; C-426 de 2002, entre otras).

Dentro de esta óptica, se examinará la demanda objeto de esta decisión.

3. Señalamiento de las disposiciones constitucionales infringidas y los cargos de la demanda que se examina.

3.1 Los cargos que expone el actor se resumen así :

a) La violación del artículo 189, numeral 10, de la Constitución se presenta porque la Ley 797 de 2003, artículo 17, sólo le dio facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del DAS.

Sin embargo, el Presidente derogó la Ley 103 de 1912, ley que se refiere a personas a civiles, utilizando para ello la ley de facultades, por lo que es indudable que violó la disposición constitucional contenida en el numeral 10 del artículo 189, que le ordena al Presidente obedecer las leyes y velar por su estricto cumplimiento.

Señala que aun aceptando que las personas a las que se refiere la Ley 103 de 1912 fueran militares, el Presidente se extralimitó en sus facultades, pues la norma legal le otorgó competencia para reformar, pero no para derogar. Es decir, también violó, por este aspecto, el artículo 189, numeral 10, de la Carta.

b) De lo anteriormente expuesto, el demandante deriva el cargo de violación del artículo 6 de la Constitución, en cuanto establece que los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación de funciones.

c) Finalmente afirma que se presenta la violación de los artículos 113 y 150, numerales 1 y 19 literal e) de la Constitución. En cuanto a la violación del artículo 113, explica que el ejecutivo desconoció el principio de la separación de las ramas del poder público, al ejercer funciones privativas del Congreso. Y sobre la supuesta violación del artículo 150, numerales 1 y 19, sólo alude al contenido de la disposición, sin desarrollar el concepto de violación.

3.2 Cabe recordar que los intervinientes y el señor Procurador se opusieron a esta demanda. Todos coincidieron en el error en que incurrió el actor de hacer una interpretación personal de algo sobre lo que la Ley 103 de 1912 definió, y que consiste en que por decisión del legislador, y para efectos pensionales, los miembros de las bandas de música del Ejército se reputan militares, aunque sean civiles. Y lo propio sucede con los derechos de los familiares de recibir las pensiones sustitutas, pues, en estos casos no se trata de una pensión propia de un civil, porque el causante es un militar o la ley así lo equiparó. Es decir, corresponde a pensiones reputadas como de militares, y por consiguiente, encajan en el régimen propio de las Fuerzas Militares.

3.3 Como se advirtió, para los intervinientes de los Ministerios del Interior y de Justicia, y de Hacienda y Crédito Público, existe, además, ineptitud de la demanda, pues el actor se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias, establecidas en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, pero remite el cargo de violación al artículo 189, numeral 10, de la Carta, que corresponde a un deber genérico del Presidente. Lo mismo ocurre con la supuesta violación del artículo 6.

3.4 Para la Corte, les asiste razón a estos intervinientes, pues la argumentación del actor para acusar parcialmente el artículo 45 del Decreto ley 2070 de 2003, se basó en señalar que hubo exceso del Presidente en la utilización de las facultades extraordinarias que le confirió el legislador, y si era así, el demandante debió explicar el concepto de violación a partir de la disposición constitucional pertinente, que es el artículo 150, numeral 10, de la Carta. Sin embargo, no lo hizo, sino que lo expuso desde el artículo 189, numeral 10, que corresponde a las facultades y obligaciones del Presidente de la República. Es decir, desde una disposición constitucional que no es la pertinente.

Resulta, entonces, indudable que hay ineptitud sustancial de la demanda, dado que los argumentos resultan "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales", como se explicó en uno de los apartes de la sentencia transcrita en el punto anterior, y esta circunstancia impide que la Corte realice la confrontación necesaria entre la disposición demandada y el artículo constitucional supuestamente infringido.

3.5 Frente a esta situación, no puede sostenerse, tampoco, que se trataría de un error no sustancial sino formal en que incurrió el actor, por ejemplo, de aquellos en que el demandante por equivocación, en lugar de escribir el número correcto de la norma de la Constitución, escribe otro, pero para todos los efectos, de acuerdo con el análisis de fondo del escrito, resulta indudable que se trató de una mera equivocación mecanográfica.

Pero este no es el caso en esta acción, pues, el actor no sólo citó el artículo 189, numeral 10, como la disposición constitucional que viola la norma acusada, sino que además de transcribirla (Art. 189. corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa : (..) 10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento), consideró que el Presidente de la República la vulneró "puesto que no está obedeciendo las leyes ni velando por su estricto cumplimiento." (fl. 2) y por ello, la Corte debía declarar la inexequibilidad del artículo 45, parcial, del Decreto ley 2070 de 2003.

3.6 En estas condiciones, se repite, y siendo la competencia de la Corte en acciones de inexequibilidad, rogada, no puede hacer caso omiso a esta situación, y, mucho menos establecer la Corte, por si y ante si, cuál es la supuesta disposición constitucional infringida y cuál es el concepto de violación que de allí se deriva. Esta es la carga mínima que le corresponde al demandante.

3.7 En cuanto a las demás disposiciones constitucionales que afirma el actor se vulneraron, como son los artículos 6, 113 y 150, numerales 1 y 19, la violación es derivada de la interpretación original que hizo el actor de la inconstitucionalidad de la norma acusada. Por consiguiente, sigue la misma suerte de la ineptitud de la demanda. Es más, la acusación de infringir el artículo 6 corresponde a las consecuencias de los servidores públicos cuando incumplen un deber constitucional o legal. Es decir, se trata de una disposición general y abstracta, que se ubica en el ámbito penal, disciplinario o fiscal, sin relación directa con la norma legal que se acusa de inconstitucionalidad.

3.8 En conclusión : como el actor no señaló la norma o normas Constitucionales pertinentes que consideró infringidas, y, por el contrario, ubicó el concepto de constitucionalidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales", la Corte habrá de inhibirse de proferir sentencia de fondo en esta acción pública de inexequibilidad.

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,

RESUELVE :

Inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo sobre la presunta inexequibilidad de la expresión "ley 103 de 1912", contenida en el artículo 45 del Decreto ley 2070 de 2003 "por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional", por ineptitud sustancial de la demanda, como se explicó en esta sentencia.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

[1] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

[2] Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

[3] Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no

presentar razones "específicas, claras, pertinentes y suficientes".

[4] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

[5] Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[6] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

[7] Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[8] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[9] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

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

[11] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

[12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[13] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[14] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[15] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[16] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[17] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

