

Sentencia C-251/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia entre acusación formulada y texto de norma demandada

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de concordancia entre acusación formulada y texto de norma demandada/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de conexión lógica entre cargos y normas demandadas

La Corte Constitucional no puede hacer el análisis de constitucionalidad de las expresiones acusadas cuando lo que se ataca es una regla diferente de la señalada en la demanda como inconstitucional, mediante deducciones o inferencias creadas por el accionante y no imputables a la norma puesta en tela de juicio. Por esta razón la Corte ha sostenido que los cargos de la demanda deben tener la característica de ser predicables de las normas demandadas, es decir, deben guardar conexión lógica con ellas, además de lo cual deben plantear una verdadera contradicción entre el contenido normativo de la disposición que se acusa con el texto de la Constitución Política; los cargos de inconstitucionalidad no pueden estar fundamentados en la aplicación práctica que de ellos haga una autoridad pública, ni tampoco tener como fundamento hipótesis extra - normativas, es decir, no pueden estar dirigidos a cuestionar la validez constitucional de supuestos que no han sido regulados por la disposición que se ataca. De otro lado, los cargos deben ser suficientes, lo cual quiere decir que deben sustentar de forma completa la inconstitucionalidad de la ley impugnada y del modo más claro posible.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado de la competencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN REGIMEN PENSIONAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Falta de conexión lógica entre cargos y norma demandada en destinación de aportes y administración de recursos y de contribuciones a las cajas de retiro

Referencia: expediente D-4797

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37 y 38 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: Marceliano Corrales Larrarte

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Marceliano Corrales Larrarte, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 37 y 38 del Decreto - ley 2070 de 2003.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso:

"DECRETO NUMERO 2070 DE 2003[1]

(julio 25)

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

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 17 numeral 3 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003,

DECRETA:

TITULO V

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 37.Destinación de los aportes y administración de los recursos. Los aportes previstos en el presente Decreto se destinarán en forma exclusiva al pago de asignaciones de retiro. El manejo, inversión y control de estos recursos estará sometido 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.

El personal de que trata el presente decreto, continuará con la obligación de efectuar los aportes de solidaridad señalados en las disposiciones vigentes.

Artículo 38.Contribuciones a las cajas de retiro del personal retirado en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión. Los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, y los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión, contribuirán a la Caja de sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional según el caso:

38.1 Con una cuota mensual equivalente al cinco por ciento (5%) de la asignación de retiro o de la pensión respectivamente, de la cual el cuatro por ciento (4%) será con destino al pago de servicios médicos asistenciales y el uno por ciento (1%) restante, para sostenimiento de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional según el caso.

38.2 El monto del aumento de sus asignaciones o pensiones, equivalente a los siguientes diez (10) días a la fecha en que se cause dicho aumento, para sostenimiento de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional según el caso."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Marceliano Corrales Larrarte presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37 y 38 del Decreto 2070 de 2003 por considerar transgredidos los artículos 48, 53, 150 numeral 10, 158, 217 y 218 de la Constitución Política.

En su demanda expone que el cargo de violación del artículo 48 de la Constitución radica en que el artículo 37 demandado toma los aportes de la seguridad social de los oficiales y suboficiales activos y los destina al pago de sueldos de los retirados, dándoles a estos recursos una destinación diferente a la exigida por la norma constitucional, es decir, la conformación de patrimonios autónomos y/o fondos pensionales. Así las cosas, afirma que no puede relevarse de su obligación de pagar salarios a los retirados.

Respecto del artículo 38 acusado, considera que éste transgrede el artículo en la medida en que no se puede imponer un impuesto para funcionamiento de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, en tanto es de particulares. Y en cuanto a la Caja de Retiro de la Policía Nacional que actúa como Caja Promotora de Seguridad Social, sostenida por el Estado, los aportes que deben pagar los policías no pueden destinarse al pago de sueldos y al sostenimiento de una Caja que es del gobierno.

Ante la falta de claridad de los argumentos expuestos y de la ausencia de argumentación respecto de los artículos 53, 150-10, 217 y 218 de la Carta, dicha demanda fue inadmitida por el Magistrado Sustanciador con base en la inobservancia del requisito señalado en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que establece el deber del demandante de cumplir con un mínimo de argumentación que permita a la Corte precisar el concepto de la violación, por lo cual el actor, dentro del término legal, corrigió su escrito de demanda, siendo ésta admitida.

El escrito de corrección de la demanda se orientó a fundamentar el cargo por violación del artículo 150-10 de la Constitución. A partir de la transcripción de varios apartes de sentencias de la Corte Constitucional, el actor concluye que los preceptos acusados son prueba del exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

A juicio del ciudadano "corresponde al Congreso en los términos del artículo 150 de la Constitución, y no resulta indispensable ni natural cuando por razones de conveniencia como las invocadas en este caso se impone un impuesto para pago de unos sueldos y al sostenimiento de una Caja que tiene el carácter especial particular mediadora pagadora de unos sueldos a funcionario no pensionados de las Fuerzas Militares y Públicas."

Finalmente, señala el actor que el Presidente de la República al expedir las normas demandadas inaplicó el objeto para el cual fue revestido por cuanto aplicó la Ley 797 de 2003 no para reformar el sistema pensional de la fuerza pública sino para imponer un impuesto para pago de sueldos y sostenimiento de una Caja y hacer de esa manera una reforma de tipo laboral.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional, interviene en el presente proceso para justificar la constitucionalidad de las normas acusadas y solicitar la declaratoria de constitucionalidad de las mismas.

El interviniente, después de hacer varias consideraciones sobre el marco constitucional y legal de la destinación de los aportes de los trabajadores por concepto de seguridad social así como de los aportes de seguridad social de las Fuerzas Militares para asignación de retiro de los miembros de las fuerzas militares, señala que los aportes son una obligación de los miembros de la fuerza pública con el fin de cubrir a futuro el riesgo del retiro del servicio activo que previo el cumplimiento del requisito de tiempo de servicio de lugar al reconocimiento del derecho a asignación de retiro.

Asegura que con fundamento en la norma constitucional contenida en el artículo 48 y en la jurisprudencia constitucional, no puede ser otro el destino de dichos aportes que el de contribuir al pago de asignación de retiro, pues de lo contrario se estarían utilizando en fines diferentes a la seguridad social para lo cual fueron creados.

A pesar de lo anterior, para el interviniente la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares es entidad únicamente pagadora como se desprende del contenido de las disposiciones sobre asignación de retiro, siendo el Estado el obligado al reconocimiento de las asignaciones de retiro y a transferir los recursos que sean necesarios para su pago como empleador que es de los miembros de la fuerza pública, servidores públicos del orden nacional, por quienes no aporta en forma mensual para su seguridad social, procediendo entonces al pago de la obligación cuando se consolida el derecho.

En relación con el concepto de violación del artículo 53 de la Carta afirma que es procedente expresar que al contrario de menoscabar los derechos de los miembros de la fuerza pública, el artículo 37 del Decreto 2070 de 2003 protege estos derechos precisamente al destinar los aportes para seguridad social, al pago de los derechos emanados de esta, e impedir su uso en materias distintas.

Agrega que contrario a lo que afirma el accionante, fue el mismo Gobierno el que solicitó las facultades otorgadas en la Ley 797 de 2003, norma referida a la reforma pensional del sistema de seguridad social colombiano, existiendo por ello una unidad de materia tanto en la ley facultante, como en el Decreto Ley que las desarrolla, toda vez que los aportes y su destinación, contenidos en el mencionado Decreto, forman parte del sistema de seguridad social propio de las Fuerzas Militares, y no se constituyen en un tema nuevo en esta materia, teniendo en cuenta que el régimen anterior vigente contenido en el Decreto Ley 1211 de 1990, también trataba el tema, con una diferencia, a saber, establecía la obligatoriedad de los aportes, pero su destinación era la capitalización de la entidad encargada de pagar las asignaciones de retiro (Caja de Retiro de las Fuerzas Militares), y no el pago de los derechos generados por la seguridad social como lo dispuso la Constitución de 1991.

Explica que el demandante incurre en error al fundamentar sus cargos en una inconsistencia jurídica, cual es la de confundir el criterio de salario con el de asignación de retiro, figuras de distinta naturaleza jurídica. Destaca dicha diferencia haciendo alusión al carácter vitalicio que ostenta la asignación de retiro, mientras que el salario está sujeto a la relación laboral, vínculo ausente en la primera situación.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

Sostiene en su intervención que la asignación de retiro no es realmente un sueldo sin importar su

denominación, sino una modalidad de protección al riesgo de vejez, que debe por tanto someterse a las reglas que establezca el legislador ordinario o extraordinario en materia de destinación específica, protección contra pérdida de poder adquisitivo de los recursos e inspección y vigilancia estatal, en concordancia con el artículo 48 de la Constitución.

Así mismo, señala que en cuanto a los aportes de solidaridad, el hecho de que los miembros de la fuerza pública tenga un régimen exceptuado no implica que se vean exonerados del deber constitucional de seguridad, pues mal podría concluirse que el artículo 37 del Decreto 2070 de 2003 contraviene el artículo 48 de la Carta cuando no hace más que darle cumplimiento.

Para el Ministerio las disposiciones objeto de revisión pretenden precisamente proteger los aportes de los miembros de la fuerza pública de cualquier tipo de acto o conducta que implique su desvío o pérdida. Para ello ha considerado el legislador extraordinario que los recursos se destinen de manera exclusiva al pago de las mismas asignaciones, bajo un esquema que no es otro que el del régimen de prima media con prestación definida.

Por último, agrega que las disposiciones acusadas tienen origen en normas anteriores que establecían tanto la obligación de realizar el aporte, como su destinación, y dichos aspectos fueron simplemente recogidos en las normas que se discuten en el presente proceso.

3. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social, solicita se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Precisa en la intervención que toda la argumentación del actor, y por consiguiente los cargos formulados, parten del equivocado concepto de que las asignaciones de retiro son salario, lo cual lo lleva a la errónea conclusión de que deben ser pagadas por el empleador, esto es, el Estado, y que para sufragar este gasto no pueden utilizarse los aportes de los servidores activos de la fuerza pública, pues ello implicaría un uso indebido de los recursos de la seguridad social, más aún cuando el demandante asegura que dichos aportes deben destinarse para capitalizar a unas entidades, y para crear patrimonios autónomos y/o fondos pensionales, como lo han hecho anteriormente las Cajas, mediante el original mecanismo de constituir sociedades y construir hoteles, como es el caso del Hotel Tequendama y el Hotel Hilton.

Finalmente, señala que el actor, con su posición olvida que las prestaciones y particularmente las pensiones, como deben ser entendidas las asignaciones de retiro, exigen pagos periódicos que no pueden suspenderse con el argumento de que las reservas destinadas a esos pagos se encuentran representadas en hoteles y sociedades, para luego, cuando se presente el faltante en caja, disponer de los recursos del presupuesto nacional para cubrir el pago de dichas pensiones, pues mal puede negarse el derecho a quien efectivamente lo tiene, so pretexto de la iliquidez en las reservas pensionales, dejando de lado así el hecho de que estas reservas deben ser invertidas en activos líquidos y seguros que permitan a los administradores saber con certeza, con qué recursos se cuenta en un momento dado, en consideración a la imposterabilidad e inmediatez que en el pago de dichas prestaciones se requiere.

4. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del interior y de justicia, solicita se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

A juicio del interviniente a pesar de que el demandante arguye en su escrito de demanda que el

Presidente de la República no contaba con facultades extraordinarias para reglar lo concerniente a los aportes para las Cajas de Retiro de los miembros de la Policía Nacional y la fuerza pública, precisa que el artículo 17 de la Ley 797 de 2003 preceptuó que se conferían facultades al señor Presidente para expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

Por tanto, explica que el retiro puede concebirse como una forma especial de pensión contemplada de forma exclusiva para quienes prestan su servicio a la patria a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de tal manera que aquellas personas que por invalidez o por haber satisfecho el tiempo de servicio pero no haber cumplido la edad de pensión pueden acceder a él y en consecuencia, hacerse beneficiarios de una mensualidad producto del ahorro adelantado a partir del cumplimiento periódico de sus aportes.

Por lo anterior, sostiene el Ministerio que dado que el artículo 150 numeral 10 del ordenamiento superior establece que el Congreso puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para llevar a cabo tareas que resultan del resorte del legislativo, se entiende que cuando la Ley 797 de 2003 hizo mención a las pensiones de forma genérica, cubrió en igual sentido al régimen especial de retiro.

De otra parte precisa que la jurisprudencia constitucional ha sido contundente en el sentido de que la exigencia establecida en la Carta sobre la precisión que debe hacerse en cuanto a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, no significa que ellas deban ser necesariamente detalladas, minuciosas o taxativas. El espíritu de esa disposición es que las facultades transitoriamente conferidas, puedan válidamente contener mandatos orientadores, que señalan un norte y que sean claros.

Finalmente concluye que aunque las facultades otorgadas aparecen plasmadas en la ley de forma amplia, ello no da lugar a considerar que ellas han sido imprecisas o que excluyen la potestad del ejecutivo frente a la figura del retiro, por lo que la norma debe ser declarada constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas y profiera decisión inhibitoria respecto del cargo formulado por violación del artículo 53 de la Constitución Política, por ineptitud sustancial de la demanda.

Señala en su concepto que los recursos parafiscales obtenidos en virtud de los aportes de pensión realizados por los miembros de la fuerza pública en servicio activo se destinan al sistema especial de pensiones que los rige, para atender el pago de las asignaciones de retiro de los funcionarios que tengan derecho a dicha prestación.

Lo anterior por cuanto los cargos esgrimidos en la demanda son producto de un erróneo entendimiento de los conceptos de salario y pensión, razón por la que el actor hace una interpretación errada de las normas acusadas, pues en efecto, el demandante estima que las contribuciones pensionales de los miembros de la fuerza pública en servicio activo, se destinan al pago de "salarios" de los retirados.

El director del ministerio público sostiene que no se requiere un exhaustivo análisis para concluir que el cargo expuesto por el demandante carece de fundamento, pues es ostensible que los miembros de la fuerza pública en retiro que cumplan los requisitos establecidos para el efecto, no

perciben salarios sino una prestación denominada asignación de retiro que al igual que la pensión de vejez regulada por la Ley 100 de 1993, tiene el objetivo de garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, teniendo derecho el beneficiario a recibir una suma mensual en forma vitalicia.

Asegura que dicha asignación no tiene la calidad de salario, porque cuando el funcionario sale del servicio activo en virtud del reconocimiento de la asignación de retiro, se extingue el vínculo laboral entre el Estado y éste, y por ende, el concepto de remuneración o contraprestación directa por la actividad laboral desplegada por el funcionario desaparece.

Sostiene que según el artículo 37 acusado se estipula que "Los aportes previstos en el presente decreto se destinarán en forma exclusiva al pago de las asignaciones de retiro" lo que quiere decir que las cotizaciones pensionales que deben realizar los miembros de la fuerza pública tienen una destinación ajustada al artículo 48 de la Constitución, pues dichos recursos están dirigidos a financiar el sistema pensional que, en el caso analizado, es el equivalente al de prima media con prestación definida.

Agrega que los aportes que realiza el personal retirado a las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no son un impuesto sino una contribución parafiscal. Por tanto, asegura que en Colombia el fenómeno de la parafiscalidad ha sido concebido como un mecanismo para la generación y manejo de gravamen establecido por autoridad de la ley, que se maneja por fuera del presupuesto, afecto a una destinación especial de carácter económico, social, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración de un organismo autónomo, oficial o privado.

Precisa que los aportes que realizan los miembros de la fuerza pública con destino a las Cajas de Retiro no son un impuesto sino que ostentan todas las características propias de la parafiscalidad, pues i) son obligatorios para el sector de la fuerza pública, ii) se invierten exclusivamente en beneficio del mismo sector que las tributa, iii) las rentas no se confunden con las rentas fiscales ni menos con los ingresos corrientes de la Nación, iv) el manejo, la administración y la ejecución de las contribuciones se hacen por medio de unos organismos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, como los son las Cajas de Retiro, donde los recursos se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y v) el control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, corresponde a la Contraloría General de la República.

Finalmente expresa que las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional no son de carácter particular. Estas son establecimientos públicos con personería jurídica, adscritos al Ministerio de Defensa. No obstante, si las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las asignaciones de retiro fueran de derecho privado, en nada se vulneraría la Carta Política, pues los recursos parafiscales pueden ser administrados por éstos.

Para el señor Procurador el actor considera que las normas acusadas vulneran el artículo 53 de la Constitución Política porque la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. Por lo que pide a la Corte inhibirse para pronunciarse en este sentido, pues la demanda carece de un cargo que puede ser objeto de estudio por parte del juez de constitucionalidad.

De otra parte precisa que el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias a él otorgadas por la Ley 797 de 2003, pues por medio de los preceptos acusados no modificó el

régimen laboral de los miembros de la fuerza pública. Lo anterior por cuanto el cargo por vulneración al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, tampoco está llamado a prosperar, toda vez que el ciudadano Corrales Larrarte fundamenta su acusación en el entendido de que si la asignación de retiro es igual a salario, el Presidente de la República, por medio de los preceptos acusados, modificó el régimen laboral de los miembros de la fuerza pública, estando sólo facultado para modificar el régimen pensional.

Así una vez establecido que la asignación de retiro es una pensión de vejez que no cuenta con las características remuneratorias del salario, y que no existe desviación de los aportes pensionales hacia fines diferentes, como lo pudiera ser el pago de sueldos, es evidente que los artículos 37 y 38 no modifican de forma alguna el régimen laboral de los miembros de las Fuerzas Militares.

Por lo anterior el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 37 y 38 del Decreto 2070 de 2003, en cuanto no vulneran los artículos 48 y 150 numeral 10 de la Constitución Política y declararse inhibida para pronunciarse del cargo por vulneración al artículo 53 constitucional,

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en un Decreto con fuerza de ley.

2. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad instaurada contra los artículos 37 y 38 del Decreto - ley 2070 de 2003, se refiere al presunto desconocimiento de los artículos 48, 53, 150-10, 158, 271 y 218 de la Constitución Política. A juicio del actor, el artículo 37 toma los aportes de la seguridad social de los oficiales y suboficiales activos y los destina al pago de sueldos de los retirados, dándoles a estos recursos una destinación diferente a la exigida por la norma constitucional, es decir, la conformación de patrimonios autónomos y/o fondos pensionales. Por esta razón sostiene que el Estado no puede incumplir su obligación de cancelar los salarios a los miembros de la fuerza pública que se encuentran en retiro.

En lo referente al artículo 38, el demandante sostiene que se ha creado un impuesto para el funcionamiento de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, en tanto es de particulares. Y en cuanto a la Caja de Retiro de la Policía Nacional que actúa como Caja Promotora de Seguridad Social, sostenida por el Estado, los aportes que deben pagar los policías no pueden destinarse al pago de sueldos y al sostenimiento de dichas entidades.

Concluye que con la expedición de las normas acusadas el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 797 de 2003, puesto que no se modificó el régimen pensional de la fuerza pública, sino que se crearon normas de carácter laboral.

Los intervinientes coinciden en indicar que la posición del actor es equivocada al confundir las

categorías de "sueldo" y de "asignación de retiro" que reciben los miembros de la fuerza pública, lo cual le hace inferir al ciudadano que se ha creado un impuesto y que las facultades extraordinarias fueron desbordadas por el Presidente de la República. Por esta razón, solicitan declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Por su parte, en concepto del señor Procurador General de la Nación los cargos esgrimidos en la demanda son producto del erróneo entendimiento de los conceptos de salario y pensión, razón por la que el actor hace una interpretación errada de las normas acusadas. En este sentido, explica que los aportes que realiza el personal retirado a las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional no son un impuesto sino una contribución parafiscal y que en ese sentido al ser la asignación de retiro una pensión de vejez y no salario, no existe exceso alguno en el uso de las facultades extraordinarias por cuanto el Presidente de la República mediante la expedición de las normas acusadas efectuó la reforma al régimen pensional de los miembros de la fuerza pública para el cual fue autorizado.

En estas condiciones corresponde a la Corte Constitucional establecer si la interpretación equivocada que dio el demandante a las disposiciones acusadas y que fundan en su integridad las acusaciones de inconstitucionalidad activan el control de constitucional y permiten a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo o si por el contrario en estos eventos la decisión debe ser inhibitoria.

De optarse por la primera de las soluciones, la Sala deberá a su vez analizar si las normas acusadas le dan una destinación diferente a los aportes de pensión de los miembros de la fuerza pública en servicio activo, desconociendo el artículo 48 Superior. Así mismo, determinar si el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la Ley 797 de 2003.

4. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad. Necesidad de correspondencia entre la acusación formulada y el texto de la norma demandada

La Corte Constitucional a través de múltiples pronunciamientos ha fijado una doctrina sobre los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad. El rastreo y síntesis de dichas decisiones fue realizado por esta Corporación en la sentencia C-1052 de 2001[2] a partir de cuyas consideraciones se resolverá la cuestión planteada.

En efecto, en dicha sentencia se explicó cómo "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." Se ha dicho, entonces, que esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

En lo referente a los requisitos que deben tener las razones plasmadas en el concepto de la violación se exige que éstas sean "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes". Sobre la noción de cada uno de estos requisitos se dijo en la mencionada sentencia:[3]

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"[4], 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[5] "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"[6] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[7]. 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"[8].

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"[9]. 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"[10] 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[11].

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[12] y doctrinarias[13], 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"[14]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[15], calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"[16] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

No obstante, con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que "la apreciación

del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo."[17]

Este principio fue precisamente el que se aplicó en el estudio de la demanda, para efectos de decidir sobre su admisión[18], análisis en el que se estimó que la misma reunía los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Empero, con ocasión de la adopción de la decisión constitucional, encuentra la Sala que las acusaciones planteadas contra los artículos 37 y 38 del Decreto - ley 2070 de 2003, presentan una formulación apenas aparente de los cargos de inconstitucionalidad.

En efecto, según lo sostiene el demandante, con lo dispuesto en el artículo 37 acusado el Estado está incumpliendo su obligación constitucional de cancelar salarios a sus trabajadores, los Oficiales y Suboficiales con asignación de sueldo de retiro de la fuerza pública, de pagar a través del Tesoro Nacional los salarios, pues los miembros activos no pueden solidariamente sufragar unos salarios que constitucionalmente le corresponde al Estado colombiano.

A juicio del actor, este precepto legal toma unos aportes de la seguridad social para destinarlos al pago de sueldos de los miembros de la fuerza pública en retiro, lo cual le hace sostener que con las normas acusadas se creó un impuesto para ese fin.

Para la Sala, dichas afirmaciones no se predicán de las normas demandadas, las cuales regulan lo concerniente a la destinación de los aportes y administración de los recursos (Art. 37) y a las contribuciones que debe efectuar el personal retirado en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión a las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (Art. 38).

En este sentido, es claro que la demanda del ciudadano Corrales Larrarte está fundamentada en un supuesto equivocado cual es el de sostener que asignación de retiro es igual a salario y por ende afirmar que al personal retirado de las Fuerzas Militares se les cancela un sueldo o salario cuando en realidad lo que percibe es una pensión de vejez que en el régimen especial de la fuerza pública se denomina asignación de retiro.[19]

De esta manera, la Corte advierte que la demanda parte de un supuesto interpretativo que no se deriva del texto de los artículos 37 y 38 del Decreto - ley 2070 de 2003, por cuanto de él no puede colegirse aquello que sostiene el actor. Ello implica, que en el presente caso, no existe concordancia entre el texto de las normas demandadas y las acusaciones contra ellas formuladas, de lo cual se deriva su ineptitud sustancial.

Al respecto cabe anotar, que la Corte Constitucional no puede hacer el análisis de constitucionalidad de las expresiones acusadas cuando lo que se ataca es una regla diferente de la señalada en la demanda como inconstitucional, mediante deducciones o inferencias creadas por el accionante y no imputables a la norma puesta en tela de juicio.[20]

Por esta razón la Corte ha sostenido[21] que los cargos de la demanda deben tener la característica de ser predicables de las normas demandadas, es decir, deben guardar conexión lógica con ellas, además de lo cual deben plantear una verdadera contradicción entre el contenido normativo de la disposición que se acusa con el texto de la Constitución Política[22]; los cargos

de inconstitucionalidad no pueden estar fundamentados en la aplicación práctica que de ellos haga una autoridad pública[23], ni tampoco tener como fundamento hipótesis extra - normativas, es decir, no pueden estar dirigidos a cuestionar la validez constitucional de supuestos que no han sido regulados por la disposición que se ataca. De otro lado, los cargos deben ser suficientes, lo cual quiere decir que deben sustentar de forma completa la inconstitucionalidad de la ley impugnada y del modo más claro posible[24].

Así mismo, es preciso recordar que siendo de carácter rogado la competencia de la Corte en acciones de inconstitucionalidad, esta Corporación no puede hacer caso omiso a esta situación, y, mucho menos establecer, por sí y ante sí, cuál es la supuesta disposición constitucional infringida y cuál es el concepto de violación que de allí se deriva.[25] En otras palabras, quien activa el control de constitucionalidad es el ciudadano con la presentación, en debida forma, de la demanda de inconstitucionalidad y no la Corte Constitucional, la cual no tiene dentro de sus funciones (Art. 241 C.P.) efectuar el control de constitucional oficioso de los decretos dictados por el Gobierno con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución.

Adicionalmente, las acusaciones presentadas por el actor no se predicen del decreto acusado en la medida en que si bien aquél contrasta las disposiciones del decreto con la norma de facultades (Ley 797 de 2003), dicho cotejo lo realiza a partir del equivocado entendimiento que da a las disposiciones demandadas. El actor tampoco presentó una mínima argumentación respecto de la presunta violación de las normas acusadas a los artículos 158, 217 y 218, lo que obliga también a la Corte en esta materia a dictar sentencia inhibitoria.

Para que se configurara un cargo de inconstitucionalidad a partir de las razones esgrimidas por el demandante, habría sido necesario un mínimo esfuerzo argumentativo de su parte, orientado a mostrar de qué forma las previsiones del artículo 37 del Decreto 2070 de 2003 referentes i) a la destinación exclusiva de los aportes consagrados en dicho decreto para el pago de asignaciones de retiro, ii) al manejo, inversión y control de dichos recursos sometido 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, y iii) a la obligación del personal regulado por el Decreto de efectuar los aportes de solidaridad señalados en las disposiciones vigentes, resultaban contrarias a la Constitución Política.

De igual manera era necesario que el actor argumentara y explicara la razón por la cual la obligación de los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, y los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o sus beneficiarios en goce de pensión, de contribuir a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional según el caso en los porcentajes y modalidades establecidas en el artículo 38 del Decreto 2070 de 2003 para el pago de servicios médicos asistenciales y el para sostenimiento de las Cajas de Retiro antes mencionadas violaba la Constitución.

Las afirmaciones contenidas en la demanda y su corrección son la mera expresión de una opinión, pero a partir de ellas no es posible identificar las normas sobre las que recae la acusación.

Lo anterior permite colegir que el fundamento de los aparentes cargos de inconstitucionalidad no es claro, cierto, específico, pertinente ni suficiente en la medida en que la demanda recae sobre una proposición jurídica que no es real, sino deducida por el actor a partir de la falta de diferenciación entre sueldo y asignación de retiro.

En consecuencia, al no existir correspondencia entre la acusación formulada y el texto de la disposición parcialmente demandada, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.

VII. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 37 y 38 del Decreto-ley 2070 de 2003.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

[1] Diario Oficial. No. 45.262. 28 del 28 de julio de 2003.

[2] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] Las notas al pie de página que siguen hasta el número 19, corresponden a las citas originales de la Sentencia C-1052/01.

[4] 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.

[5] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la 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".

[6] 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.

[7] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad de 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.

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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 Córdoba 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.

[11] 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.

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

[13] 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.

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

[15] 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.

[16] 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. José Gregorio Hernández Galindo), 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).

[17] Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[18] Folios 29 y 30 del expediente.

[19] Incluso antes de la expedición del Decreto-ley 2070 de 2003, las normas que regulaban el tema pensional de la fuerza pública (Decretos-ley 1211, 1212 y 1213 de 1990) denominaban a la pensión de vejez asignación de retiro.

[20] Sobre este mismo particular pueden estudiarse, entre otras, las Sentencias C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-007 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[21] Corte Constitucional. Sentencia C-455 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[22] Corte Constitucional. Sentencia C-1294 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[24] Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[25] Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



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

