COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/271/22

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/271/22 |
| **Expediente** | D-14553 |
| **Fecha** | 2022-07-28 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA |
| **Partes** | Edgardo Agudelo Aguirre Magistrada ponente: PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Bogotá, D. C., v |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Beneficio En La Liquidación De La Pensión De Invalidez A Soldados E Infantes De Marina Profesionales Que Sufren Perdida De Capacidad Laboral
- Accion Publica De Inconstitucionalidad
- Intervención Ciudadana En Proceso De Constitucionalidad
- Derecho A La Seguridad Social
- Seguridad Social En El Estado Social De Derecho
- Fuerza Publica En Regimen General De Seguridad Social

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: - Declarar EXEQUIBLE , por el cargo analizado, el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones». Comuníquese y cúmplase, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Con impedimento aceptado NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Aclaración de voto JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO…

## Texto completo

C-271-22 Sentencia C-271/22 BENEFICIO EN LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ A SOLDADOS E INFANTES DE MARINA PROFESIONALES QUE SUFREN PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL- No vulnera principio de igualdad La Sala Plena concluye que el otorgamiento del beneficio previsto en el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 encuentra pleno asidero en la Constitución.

Esta conclusión se funda en las siguientes premisas, que coinciden con las etapas del escrutinio estricto de igualdad: i) la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso, consistente en mejorar las condiciones económicas de los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufran daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en la norma demandada, lo cual coincide con el mandato constitucional de brindar prestaciones de seguridad social de carácter particular a quienes se encuentren en estado de discapacidad debido a actividades relacionadas con el cumplimiento de fines del Estado; ii) la medida es efectivamente conducente y necesaria, pues, por las razones anotadas, satisface eficazmente el fin que persigue y, por otra parte, no existen otros medios menos lesivos

que conlleven el cumplimiento del aludido fin; y iii) los beneficios que procura la medida exceden las restricciones que aquella produce respecto de otros valores o principios constitucionales.

MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS- Protección especial de los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales Los artículos 47 y 217 del texto superior instauran un mandato en virtud del cual el Estado se encuentra obligado a asegurar prestaciones de seguridad social de carácter particular, que protejan de manera reforzada a los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufran daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en el artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. Dicho mandato es consecuencia del imperativo de mantener el equilibrio de las cargas públicas y del hecho de que, en tales casos, la discapacidad es producida por labores directamente relacionadas con la salvaguardia de «la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional».

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD- Carácter público ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Intervención ciudadana/ INTERVENCIÓN CIUDADANA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD- Alcance / ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Intervención ciudadana no configura nueva demanda Si bien el sentido de las intervenciones no ha de limitarse exclusivamente a la facultad de adherir, o no, a los cargos planteados por el demandante, de ello no se sigue que los participantes se encuentren autorizados para proponer nuevos cargos de inconstitucionalidad, los cuales tendrían que ser resueltos de manera separada. En ese sentido, quien actúa como interviniente puede reformular, complementar y adicionar los argumentos de la demanda, siempre que ello no implique la formulación de un nuevo cargo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Improcedencia de pronunciamiento sobre nuevo cargo presentado por interviniente DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Existencia de razones de inconstitucionalidad (…) la presentación de argumentos abstractos, que demuestren la incompatibilidad del texto demandado con la Constitución, constituye una carga ineludible para quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad. La posibilidad de emplear casos concretos en su argumentación no exime al demandante de atender las exigencias que, según el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, debe satisfacer toda persona que cuestione judicialmente la constitucionalidad de la ley. De lo anterior se sigue que el empleo de casos concretos o ejemplos jurisprudenciales ha de perseguir únicamente la plena comprensión de los argumentos de inconstitucionalidad que se exponen; no ha de desvirtuar el fin primordial que persigue la acción pública de inconstitucionalidad, que, según quedó dicho, consiste exclusivamente en garantizar la salvaguardia del texto superior.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Cumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia SEGURIDAD SOCIAL- Doble condición de derecho constitucional y servicio público/ DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Instrumentos internacionales que reconocen su importancia/ SEGURIDAD SOCIAL- Reconocimiento constitucional/ DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL- Reiteración de jurisprudencia SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO- Importancia FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL- Marco normativo del sistema de seguridad social FUERZA PUBLICA EN REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL- Exclusión de miembros /FUERZA PUBLICA- Régimen prestacional especial La Sala Plena ha establecido que la «existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la [F]uerza [P]ública, lejos de ser inconstitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad». Esto es así en la medida en que, en lugar de otorgar privilegios injustificados, contrarios al principio constitucional de igualdad, procuran compensar a los integrantes de la Fuerza Pública por «el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo [y] por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente».

LEY MARCO- Fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública La jurisprudencia constitucional ha precisado que, en desarrollo de esta técnica, el legislador se encuentra «llamado a establecer, a través

del procedimiento democrático de adopción de las leyes, el marco general y los objetivos y criterios que orientan al [p]residente de la República para fijar el régimen salarial y prestacional de los distintos servidores públicos del Estado». A este último, por su parte, compete llenar de contenido dicho régimen, para lo cual deberá observar tanto los límites y restricciones establecidos en la ley como los contenidos y directrices mínimas que la misma haya fijado.

PENSION DE INVALIDEZ EN REGIMEN ESPECIAL DE FUERZAS MILITARES- Regulación/ CALIFICACION DE DISMINUCION PSICOFISICA Y PENSION DE INVALIDEZ DE MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA- Régimen jurídico aplicable LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA DE PENSIONES- Alcance VETERANOS DE LA FUERZA PUBLICA- Circunstancias en que pueden considerarse población vulnerable (…) los soldados e infantes de marina que obtuvieron la pensión de invalidez por enfermedad o accidente de origen común o por accidente de trabajo o enfermedad laboral son personas vulnerables. Acogiendo el mismo criterio expuesto en la Sentencia C-116 de 2021, observa que no lo son por su condición de retirados de las Fuerzas Militares, sino por el hecho de que padecen una pérdida apreciable de su capacidad sicofísica. Teniendo en cuenta dicha circunstancia, se encuentran legitimados para reclamar del Estado una protección de carácter reforzado. El deber correlativo que recae sobre esta corporación, en su calidad de institución integrante del Estado colombiano, exige emplear un juicio estricto de igualdad para evaluar la constitucionalidad de la norma demandada. Dicho rasero plantea el mejor escenario para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.

TEST O JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD- Jurisprudencia constitucional JUICIO DE IGUALDAD- Metodología de análisis/ JUICIO DE IGUALDAD- Modalidades según grado de intensidad JUICIO ESTRICTO DE IGUALDAD- Aplicación Referencia: Expediente D-14553 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo veintitrés (parcial) de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones»

Demandante: Edgardo Agudelo Aguirre Magistrada ponente: PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente SENTENCIA I.

Antecedentes 1. El 22 de noviembre de 2021, el ciudadano Edgardo Agudelo Aguirre presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos veintitrés (parcial) de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones», y 2.3.1.8.3.2.2 y 2.3.1.8.3.2.3 del Decreto 1345 de 2020, «[p]or el cual se reglamenta la acreditación, se rinden honores en actos, ceremonias y eventos públicos, se reconocen beneficios en servicios financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en la liquidación en la pensión de invalidez y se dictan otras disposiciones».

2. Mediante auto del 13 de diciembre de 2021, la magistrada sustanciadora rechazó la demanda interpuesta contra los artículos 2.3.1.8.3.2.2 y 2.3.1.8.3.2.3 del Decreto 1070 de 2015, adicionados por el artículo cuarto del Decreto 1345 de 2020, e inadmitió la demanda dirigida contra el artículo veintitrés (parcial) de la Ley 1979 de 2019. El rechazo de la demanda se fundó en que, de conformidad con el artículo 241 superior, la Corte Constitucional carece de competencia para conocer demandas contra decretos reglamentarios. La inadmisión, por su parte, encontró sustento en que, a juicio de la magistrada ponente, la demanda incumplía los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia ; además, desatendía las exigencias argumentativas específicas que deben observarse al estructurar cargos de inconstitucionalidad basados en el principio de igualdad.

3. El auto de inadmisión y rechazo fue notificado mediante estado de 15 de diciembre de 2021, y su término de ejecutoria transcurrió durante los días 16 de diciembre de 2021, 11 y 12 de enero de 2022.

4. El 12 de enero de 2022, el demandante presentó escrito de subsanación y aportó copia de su cédula de ciudadanía. En el memorial, identificó los sujetos comparables, según la acusación de violación del principio de igualdad, y explicó las razones por las cuales el tratamiento diferenciado previsto en la norma demandada carecía de justificación.

5. Mediante auto del 24 de enero de 2022, tras concluir que el accionante subsanó los defectos que presentaba el escrito de demanda, la magistrada sustanciadora dispuso su admisión, por el cargo de la « presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución»

[1] . En la misma providencia, ordenó la fijación en lista del proceso, para que los ciudadanos intervinieran como defensores o impugnadores de la disposición demandada; dispuso comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso de la República y a los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Salud y Protección Social y del Trabajo;

y, por último, invitó a participar a varias entidades y organizaciones. II. Norma demandada 6. A continuación, se transcribe en su integridad el artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019, y se subraya el apartado normativo demandado:

LEY 1979 DE 2019 (julio 25) Diario Oficial No. 51.025 de 25 de julio 2019 PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: […] ARTÍCULO 23. BENEFICIO EN LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. Los soldados e infantes de marina profesionales, que hayan sido pensionados por invalidez, originada en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, tendrán derecho a partir de la vigencia de la presente ley, a que el valor de la pensión de invalidez se incremente al último salario devengado por el uniformado estando en servicio activo.

PARÁGRAFO 1o. Los patrulleros de la Policía Nacional, que sean beneficiarios de la Pensión por invalidez por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, y cuya disminución de la capacidad laboral sea igual o superior a un cincuenta por ciento (50%) e inferior a un setenta y cinco por ciento (75%) se le incremente el pago de la pensión mensual con las partidas computables en el setenta y cinco por ciento (75%).

PARÁGRAFO 2o. Para los soldados e infantes de marina regulares y auxiliares de policía de la Policía Nacional, que hayan sido pensionados por invalidez, originada en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, tendrán derecho a partir de la vigencia de la presente ley, a que el valor de la pensión de invalidez se le incremente al ciento por cierto (100%) del salario básico devengado, en servicio activo, por un cabo tercero o su equivalente en las Fuerzas Militares, y un cabo segundo de la Policía Nacional.

III. La demanda 7. En criterio del demandante, el párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 es contrario al principio constitucional de igualdad. La norma, que dispone el incremento de la pensión de invalidez en favor de los soldados e infantes de marina profesionales que hubieren perdido su capacidad laboral en las particulares circunstancias que en ellas se describen, sería inconstitucional por cuanto no habría incluido a todas las personas que, en criterio del accionante, tienen derecho al citado incremento. Según este argumento, en cumplimiento del principio de igualdad, el legislador tendría que haber incluido a todos los veteranos , concepto que se encuentra definido en el artículo segundo de la ley en cuestión, para que el beneficio otorgado no resultase discriminatorio.

8. El artículo demandado dispone que, a partir de la entrada en vigencia de la ley, quienes hubieren obtenido el reconocimiento de la pensión de invalidez como consecuencia «de actos meritorios del [servicio], en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»

[2] tendrán derecho a que su pensión de invalidez «se incremente al último salario devengado por el uniformado estando en servicio activo» [3] .

9. En opinión del accionante, el incremento de la pensión de invalidez para los uniformados que han perdido su capacidad laboral en las circunstancias señaladas en la norma es un justo reconocimiento. En todo caso, anota que, por el hecho de no incluir a todos los veteranos que perdieron su capacidad laboral por causas distintas a aquellas, resulta discriminatoria: «[L]a ley del veterano en el artículo veintitrés segrega a los discapacitados, trata de manera diferente a similares y otorga el derecho solo a [ciertos] pensionados, desconociendo totalmente que estos veteranos discapacitados son y han sido del mismo grupo, idénticos en sufrimiento»

[4] . 10. Aludiendo a la tipología de incapacidades establecida en el artículo 24 del Decreto Ley 1796 de 2000 para el caso del personal militar, sostiene que es inconstitucional la exclusión de las personas que perdieron su capacidad laboral como resultado de los hechos descritos en los literales a y b de la norma. Tales literales hacen referencia a las personas que sufren lesiones «[e]n el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común» (literal a) y «[e]n el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo» (literal b). A estos literales sería preciso añadir el supuesto en que se encuentran quienes han obtenido el reconocimiento de la pensión de invalidez gracias a la convergencia de estas causas.

11. Para dar sustento a esta acusación, manifiesta que «no es justo ni mucho menos lógico ni proporcional que solo se reconozca a los soldados profesionales e infantes de marina discapacitados pensionados por literal c [esto es, quienes han sufrido la pérdida de capacidad laboral “como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional"

[5] ] una mayor pensión, pero no a los mismos discapacitados pensionados por literal a, b y/o mixturas, que han tenido una serie de enfermedades o accidentes de trabajo en razón de la prestación de un servicio o afecciones que se han agravado, siendo miembros activos»

[6] . 12. Para terminar, el cargo de inconstitucionalidad concluye con una transcripción del artículo 13 superior, y haciendo referencia a la Sentencia C-178 de 2014, providencia en que la Sala Plena reiteró su jurisprudencia a propósito del principio de igualdad.

IV. Intervenciones 13. La Corte Constitucional recibió 344 intervenciones dentro del presente proceso: siete fueron recibidas de manera extemporánea [7] ; tres fueron presentadas por instituciones (Asociación Colombiana de Soldados e Infantes de Marina Profesionales con asignación de Retiro y Pensión de las Fuerzas Militares y ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público); y 334 corresponden a escritos ciudadanos.

14. Para efectos metodológicos, y de acuerdo con las características de quienes suscriben la intervención, los escritos ciudadanos pueden ser agrupados de la siguiente forma:

Interviniente Solicitud Argumentos relevantes Grupo 1. Natalí Carmona Giraldo, Carmen Emilia Ocampo Agudelo, Luis Mauricio Gómez Arcila, Jhon Harold García Narváez, José Caro, Julio Alberto Noguera Ramírez, Lina Alejandra Jiménez Arango, José Gildardo Mosquera, Ricardo León Pacheco y Fabiola A. Prieto B.

Inexequibilidad Consideran que la norma acusada vulnera el principio de igualdad, pues todos los miembros de la Fuerza Pública pensionados por invalidez deben ser titulares de los mismos derechos.

Grupo 2. José David Holave, José Lever Londoño Martínez, Nilson Antonio Rodríguez Guevara, Celiar Pérez Guzmán, María Fernanda Gómez Victoria y Danilba Morales Agudelo.

Inexequibilidad Manifiestan que la norma acusada vulnera el principio de igualdad, pues todos los miembros de la Fuerza Pública pensionados por invalidez, así como las viudas, hijos y padres de los soldados fallecidos en combate , deben ser titulares de los mismos derechos.

Grupo 3. Ramiro Parra Macías, Pedronel Rodríguez Torres, Luis Enrique Guerrero Torres, Wilmar Libardo Castellanos Buriticá, Fredy Fernando Díaz Narváez, Carlos Mauricio Ramírez Méndez, Estela María Gómez Acuña, Luis Fernando Mora Pérez, Edgardo Antonio Gómez Pinzón, Jhon Jairo Rentería Valoy, Modesto Hernández P., Jorge Luis Mosquera, José Alexander Quintana, Wilmer Antonio Reyes Simanca, José Fernando Trujillo, Carolina Velásquez, Graciela Rentería Valois, Andrea Hernández Rodríguez, Rayniela María Nieto Almeida y otra.

Inexequibilidad A través de la presentación de un formato de contenido idéntico , manifiestan que el demandante, Edgardo Agudelo Aguirre, tiene razón al considerar que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad.

Grupo 4. Marlon Oswaldo Carrillo Reyes, Juan Esteban Henao Zuluaga, John Alexander Beltrán, Víctor Andrés Narváez Ureche, Carlos Eduardo Martínez Díaz, Jaime Andrés Ardila Parra, William Alexander Díaz Revelo, Jorge Armando Arrieta Galván, Álvaro Javier Carabali Tegue, Leodán Gómez Cortés, Víctor Manuel Cruz Acosta, Luis Alfredo Álvarez Amaya, Robinson Ruiz, Carlos Eduardo Cadena Marín, Gonzalo Capera Marín, Luis Ospino Figueredo Soler, Manuel María Jerez Ballestas, Edwin Ramón Imitola Coneo, William Alexander Mejía Chucua, Darío Pérez Molina, Luis del Carmen M árquez Morales , Cesar Le ón Vargas, Eliseo Márquez Toncón, Osman Yovany Castillo Villamizar, Óscar Iván García Ortiz, Rogelio Segundo Muñoz Muentes, Jhon Deiner Ramos Hernández, Nelson Enrique Herrera Galindo, Reinel Maguiver Ramírez Páez, Luis Honorio Pacheco Vega, Carlos Alberto Guerra González, Cesar Oses Tobón, Daniel Alberto Salazar Orozco, Enrique Cuero Angulo, Jesús Gélvez Montañez, Johnny Broin Rodríguez Lozano, John Jairo Vanegas Triana, Oclides Alejandro Cardeño Castrillón, Víctor Hernán Palechor Tintinago, Gimondi Beltrán Castillo, José Luis Maza Torres, Jaime Andrés Ardila Parra, Javier Enrique Arias, Jorge Iván García Cuervo, Luis Carlos Abreo Gallego, Julio Cesar Trujillo Adames, Luis Emilio Valbuena Miranda, Marco Fidel Gutiérrez Cuetochambo, Heriberto Rubio Rodríguez, José Deivi Sanjuán, Ángel Custodio Chacón, Juan González Molina, Modesto Córdoba Mosquera, Jorge Elías Moreno Pacheco, Jorge Elías Moreno Pacheco, Carlos Andrés Bellón Caicedo, Ramón Rodríguez Barragán, Ariolfo Bernal Quintero, Joaquín Guillermo Bustillo Ruiz, Carlos Humberto Pirajón Rodríguez, Manuel Alfonso Granados Vega, Gil Roberto Quiroga Sánchez, José del Carmen Martínez Téllez, Víctor Javier Ayala Páez, Carlos Andrés Castro Cruz, Mauricio Andrés Quiñones Caicedo, Fabio Nelson Rodríguez Piñacué, Jairo Luis Fuentes López, Altivar Alape Conde, Jorge Salgado, Julio Cesar Pastrán Cedeño, Wilfren Guerrero Soto, Jhon Gerniver López Timote, Pablo David Tovar Nova, Didier Cárdenas García, Wiliam Balanta Caicedo, Luis Antonio Portela Rodríguez, Jhon Eduard Soto Ducuara, Manuel del Cristo Socará Ramos, Pedro Jair Romero, Ernesto Clavijo Sarria, Yesid Alexis Gil Múnera, Edwin Estupiñán Sánchez, Jaime Antonio Grajales Moreno, José Gabriel Hernández Quimbayo, Jesús Humberto Astiaza Narváez, Walter Villalba Arroyo, Darío González, Delmi Carabalí Viáfara, Jorge Benavidez Pardo, Fernando Montealegre, Hernando Serrano Flórez, Jonatan Martínez Ospino, José Ángel Romaña Valoyes, Juan David Pinto Martínez, Libardo Guevara Ramos, Dilson Pérez, Juan Carlos Tovar Vargas, José Luis Barrios Cabrera, Jhon Jairo Valbuena Guzmán, Carlos Alberto Bermúdez Escobar, Ángel Simón González Tordecilla, William García, Héctor Escarpeta Olaya, Rober Aujer Trujillo Rodríguez, Wilson Antonio Gachancipá Chimbi, Carlos Hernando Barrera Pinzón, John Jairo Araque Araque, José del Carmen Montaño Rodríguez, Nolerto Gregorio Pérez Monterroza, Reinaldo López Correa, Segundo Smith Quiroga Rueda, Velmer Adrián Lizcano Ospina, Willinton Montenegro Rojas, Víctor Enrique

Díaz Ávilez, Leonardo Fabio Suárez Medina, Eduardo Moreno Bovea, Fernando José Trujillo Ramírez, Jairo Alfonso Aguilar Villamil, Neira Fernando Silva Rocha, Carlos Alberto Alzate, Jensy Eduardo Molina Mendoza, Yasser de Jesús Fandiño Torres, José Norvey Rodríguez, Alonso Enrique Martínez Herrera, Cristóbal Jaramillo Arias, Jaine Johany Portilla Salcedo, José Arley López Meza, Yon Fredy Laverde, José Emiro Rojas Pabón, Miguel Torres, Dorian Campo Vergara, Román Pabón Rojas y Emilio Martínez López.

Revisar y modificar el párrafo primero de la Ley 1979 de 2019 A través de la presentación de un formato de contenido idéntico , los intervinientes informaron que fueron miembros del Ejército Nacional —en la mayoría de los casos no se especifica el rango— y que, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Cada uno presentó un escrito en el que se indica: «[M]e siento discriminado y vulnerado mi derecho a la igualdad, como la Constitución lo determina en su artículo 13. Como soldado de Colombia, patrull[é] y combat[í] a los grupos al margen de la ley, defendí y sacrifiqué mi salud por defender a mi patria, igual que el 100% de los soldados de Colombia, entonces ¿por qué nos dejaron por fuera del artículo veintitrés, Ley 1979 del veterano? Solicito que sea revisado y modificado dicho artículo, donde nos midan con el mismo resero a todos los soldados voluntarios heridos en combate con literal c y si ha bien lo tienen incluir a los literales a y b».

Grupo 5. Jaime Andelfo González Basto, Irving González Mejía, Willian Carabalí Banguera, Héctor Fabio Peña Caicedo, Wilson Fernando Castañeda, Alberto Barragán Ramírez, Edwin Anana, Luis Fernando Laguado Ortega, Pedro Pablo Pérez Hernández, Nixon Geovanny Carrascal Pérez, Uber Fernando Cubides Zúñiga, Jimmy Herrera Toquica, Wilmar Dayney Acosta Lesmes, Armando Carabalí Chocó, Hernán Darío Zea Castro, Benicio Nisperuza Bertel, Kevin Daza Caraballo, Ilson Jesús Hinestrosa Vidal, Marco Luis Gómez Sáenz, Carlos Julio Montenegro Rodríguez, María Nelly Vargas Rodríguez, Nelson Sánchez Quintero, Juan Hortiliano Mosquera Hurtado, Erney Figueroa Villarruel, Juan Sepúlveda Arboleda, Roberth Smith Vaquiero Alape, Maxs Hernando Estupiñán Marín, Guzmán Andrey Tarazona Torres, Jaime Enrique Dávila Rodríguez y Santiago de Jesús Escudero Uribe.

Inexequibilidad Los intervinientes fueron miembros del Ejército Nacional —en la mayoría de los casos no se especifica el rango— y, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Aseguran que perdieron su capacidad laboral como consecuencia de una enfermedad o accidente común, o por una enfermedad profesional o accidente de trabajo.

Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues no prevé que los soldados pensionados por las circunstancias descritas tengan derecho al incremento pensional.

Grupo 6. Fabio Enrique Duarte Rubio, Noé De Jesús Guaje Pinto, Mario Alberto Aponte Arias, Daniel Díaz Gaona, Luis Álvaro Salguero Bohórquez, José Leónidas Fernández Serna, Luis Alberto Pinto Beleño, José Leonidas Fernández Serna Inexequibilidad Los intervinientes fueron miembros de la Policía Nacional y, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues solo prevé el incremento pensional para los soldados e infantes de marina profesionales.

Grupo 7. Jovany Alberto Atehortua, Luis Alfredo Celis Ramírez, Hernando de Jesús Herrera Perdomo, Darío Sánchez Arteaga, Campo Elías González Rincón, Luis Enrique Ramón Osorio, Robinson Alfonso Jiménez Sajonero, Horacio Campos Peñuela, Franjelamérico Gómez Bohórquez, Jhon Darío Henao Cruz, John Jairo Vanegas Triana, José Javier Bautista Vargas, Arnulfo Fuentes Hernández, Jairo Granja Hurtado, José Arley Carrillo Pérez, José Domingo Arciniegas Fonseca, Jaime Fernando Arenas Silva, Sori Hernán García Burbano, Germán Rodríguez Galindo, Hernando Enrique Soto Berástegui, Ismael Rafael Mena Rivadeneira, Uver Jaimes Cavanzo, Elver Rayo Segura, Mauricio Buides Grisales, Jhon Jairo Vanegas Triana, Luis Alcides Alarcón Ortiz, Omar Antonio del Río Ariza, Remberto Ignacio Campo Calle, Amaury de Jesús Guevara Uribe, Emiro Paternina Caballero, Yensyl Raúl Buriticá Ortega, Johan Leandro Peláez Toro,

Nelson Fernando Ospina, Carlos Ortiz Chavarro, Eber Enrique García Vega, Luis Alberto Salazar Santana y Nelson Alirio Cardozo Talero.

Inexequibilidad Los intervinientes fueron soldados voluntarios y, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Aseguran que perdieron su capacidad laboral en el servicio como consecuencia de un combate o por acción directa del enemigo. Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues solo prevé el incremento pensional para los soldados e infantes de marina profesionales.

Grupo 8. Edwin Guerrero Osma, Anderson Arbey Perdomo Escobar, Francenis Tapiero Cocoma, Keiler José Martínez Orozco, Jairo Alfonso Lago Castañeda, Ronald Enrique Olave Navarro, Alexis Mora Valencia, Eduar Enrique Salas Cantillo, Alexander Orjuela, Geiler Albero Salas Palacios, Uriel Pineda Arias, Rigoberto López Dávila, Félix Antonio Acevedo Amaya, Aurelio Fierro Muñoz, Fabio Vides Pazos, Hernando Castellanos Mendoza, Carlos Julio Silva Sevelino, Diego Gilberto Escobar Reyes, Robey Alcides Cárdenas Gómez, Carlos Ariel Pineda Bernal, Osvaldo Cristiano Soto, Juvier José Flórez Santos, Eberto Durán Padilla, Luis Fernando Martínez Galván, Orlando José Sanmartín Ospino y otra, Jhon Jairo Guzmán Gallego, Richar Domingo Fuentes Romero, Yimmy Rozo Upegui, Juan Gabriel Ayala Restrepo, Orlando Moreno Suárez, Yesid Oyuela, Edwin José Estupiñán, Valerio Martínez Navarro, Wilder Llamid Quilindo Casamachín, Cesar Augusto Lambraño Romero, Edinson Asdrubal Vera Ramírez, Diego Fernando Calvo, Luis Guillermo Bustos Lozano, José Huber Ramírez, Julio Cesar Álvarez Mayorga, Pedro Luis Jiménez, Rito Ave Barrera, Luis Alfredo Mercado Requena, Sixto Quitian López, Argemiro García Pérez, Jhon Jairo García Molina, Michel Reyes Álvarez, Olber Fernando Mesa Acevedo, William Alexander Chaparro Delgado, Yeison Mario Zárate Ramírez, Adrián Castañeda, Eduardo Vergara Tapiero, Marco Fidel Fonseca Anzola, Armin Emilio Manosalva Salazar, Cristóbal Jaramillo Arias, Deison Alexander Peña Betancur, Onésimo Antonio Palacios Piedrahita, Pedro Antonio Beltrán Peña, William Eduardo Vera Ortiz, Eliseo Alexander Fula Barbosa, Andrés Mauricio Santibáñez Ilamo y Edwar Rolando Legro Ramírez.

Inexequibilidad Los intervinientes fueron soldados profesionales y, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Aseguran que perdieron su capacidad laboral por una enfermedad o accidente común, o por una enfermedad profesional o accidente de trabajo. Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues solo prevé el incremento pensional para los soldados e infantes de marina profesionales que hayan perdido su capacidad laboral en el servicio como consecuencia de un combate o por acción directa del enemigo.

Grupo 9. Rubén Darío Orejuela Restrepo, Iván Darío Jaramillo Delgado, Jonny Alexander Ávila Romero, Jhon Jairo Ruíz Gómez, Luis Carlos Berrio Arrieta, Gregorio Ladeuth Morelo, Jaime Mauricio Urbina Pantoja, Juan Manuel Portilla y Roberto Carlos Martínez Hurtado.

Inexequibilidad Los intervinientes fueron soldados regulares y, en la actualidad, se encuentran pensionados por invalidez. Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues solo prevé el incremento pensional para los soldados e infantes de marina profesionales.

Grupo 10. Matilde López García, Zully Alejandra Prieto Rojas, Gloria Mercedes Reina, Liliana Estella Ricardo Guerrero, Diana Marcela Suárez Jiménez, Omaira López Rodríguez, Ana Lucía Agudelo, Sandra Milena García Blandón, Franco Ramiro Enriquez Almeida, Rosendo Briceño Ortiz, María Ancelma Álvarez Romero, Edilia Ortiz Rubio, María Aceneth León Quintero, Nidia Zulay Doria Gélvez, Yésica Paola Pérez Abril, Claudia Juliana Tarazona Rincón, Mónica Valdés Bolaños y Belbis María Mejía Vega.

Inexequibilidad Las intervinientes son familiares de soldados profesionales muertos en combate . Por esto, a ellas y sus hijos les fue reconocida una pensión de sobrevivientes. Consideran que la norma demandada vulnera su derecho a la igualdad, pues solo prevé el incremento pensional para los soldados e infantes de marina profesionales.

Luis Fernando Ospina Candamil Exequibilidad Manifiesta que es beneficiario del incremento pensional reconocido en la norma acusada. Opina que esta no vulnera el derecho a la igualdad, ya que «no es lo mismo perder una pierna en combate que perderla en el batallón jugando futbol»

[8] . Las tres intervenciones institucionales se resumen en el siguiente cuadro: Interviniente Solicitud Argumentos relevantes Asociación Colombiana de Soldados e Infantes de Marina Profesionales con asignación de Retiro y Pensión de Las Fuerzas Militares (ACOSIPAR) Inexequibilidad La norma demandada vulnera el derecho a la igualdad de los soldados voluntarios y de los demás miembros del Ejército Nacional que son beneficiarios de una invalidez por los hechos descritos en los literales a), b) y d) del artículo 24 del Decreto Ley 1796 de 2000. Lo anterior, porque establece que el incremento pensional solo beneficiará los soldados e infantes de marina profesionales. Esta situación discrimina y revictimiza a los soldados voluntarios y a los miembros del Ejército Nacional que perdieron su capacidad laboral por circunstancias diferentes a actos de combate o por acción directa del enemigo.

Ministerio de Defensa Nacional Inhibición La demanda es inepta porque carece de claridad y certeza , en la medida en que no confronta la norma demandada con lo prescrito en el artículo 13 de la Constitución, sino con los literales a), b) y d) del artículo 24 del Decreto Ley 1796 de 2000. Igualmente, incumple el requisito de especificidad por cuanto «el actor comienza narrando hechos fácticos desde su vivencia personal, buscando confundir al despacho con su parecer injusto»

[9] . Además, la demanda no satisface las exigencias de pertinencia y suficiencia , toda vez que se funda en «consideraciones puramente fácticas»

[10] . En su defecto, exequibilidad La norma demandada debe ser declara exequible por dos razones. En primer lugar, existe una diferencia importante entre los soldados que perdieron su capacidad laboral por enfermedades de origen común u origen laboral y los soldados profesionales cuya disminución de capacidad laboral es el resultado de acciones directas del enemigo, tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional. A diferencia de los primeros, los soldados profesionales «han puesto en riesgo no solo su vida, sino su integridad personal y su salud como consecuencia de su compromiso de manera voluntaria con la misión militar»

[11] . Y, en segundo lugar, la norma acusada se funda en el deber del Estado de «adoptar medidas de discriminación positiva en favor de las personas con discapacidad»

[12] . Ministerio de Hacienda y Crédito Público Exequibilidad La norma demandada debe ser declara exequible porque los grupos de personas objeto de comparación no son iguales, a pesar de que ambos hayan perdido su capacidad laboral, sean beneficiarios de una pensión de invalidez y hubieran sido retirados del servicio por esa causa. Esto es así porque los soldados destinatarios de la norma acusada, a diferencia de los demás miembros de la Fuerza Pública pensionados por invalidez, tuvieron que soportar «una carga pública inusual, consistente en el […] enfrentamiento de un peligro como consecuencia de actos meritorios del servicio, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»

[13] . En este sentido, la norma impugnada tiene por objeto resarcir esa carga. De ahí que los beneficiarios del incremento pensional que establece la disposición objeto de censura no se encuentren en las mismas condiciones de los pensionados por invalidez por una enfermedad o accidente común, o por una enfermedad profesional o accidente de trabajo.

Además, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 1979 de 2019, esta iniciativa tuvo dos propósitos: primero, retribuir el esfuerzo de los veteranos de guerra por su defensa del Estado de derecho, la estabilidad institucional y el bienestar de todos los colombianos; y, segundo, compensar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran dichos veteranos como resultado de la pérdida de su capacidad laboral por la carga pública excepcional que debieron soportar.

Finalmente, es preciso anotar que la aplicación del incremento pensional que contiene la norma acusada a todos los miembros de la Fuerza Pública pensionados por invalidez podría tener un impacto fiscal significativo, el cual, de acuerdo con la información disponible podría ascender a $2.693 millones anuales, a precios de 2022. Este cálculo corresponde a un promedio anual de 868 soldados, infantes de marina profesionales y patrulleros que recibirían el incremento de la pensión de invalidez, en caso de que el incremento pensional se ampliara a todos los miembros de la Fuerza Pública pensionados por invalidez.

De este modo, «[e]n el escenario actual, el costo de las mesadas pensionales para el 2022 corresponde a $veintitrés.949 millones, valor que proyectado al año 2040 llega a $25.897 millones, lo que en promedio equivale según el régimen actual a $24.762 millones. Si se implementara la medida pretendida por el demandante, el valor en 2022 aumentaría a $26.524 millones, es decir $2.575 millones superior al actual, y en 2040 se tendría un gasto de $28.749 millones, que es $2.852 millones superior al proyectado actualmente, a precios de 2022. En el período analizado (2022-2040), se presentaría por tanto un 11% adicional del costo total actual por pensiones de invalidez»

[14] . Este gasto adicional no se encuentra contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del sector Defensa. V. Concepto de la Procuraduría General de la Nación 15.

El 15 de marzo de 2022, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada. A juicio de la entidad, la disposición «no desconoce el principio de igualdad porque se encuentra justificada en una circunstancia objetiva, como lo es “la causa generadora del riesgo asegurado” [15] »

[16] . 16. Al respecto, explicó que el sistema pensional tiene como propósito asegurar a las personas frente a diferentes contingencias, como lo son la invalidez, la vejez y la muerte. La probabilidad de ocurrencia de tales contingencias puede incrementar debido a las actividades laborales que desarrollan los individuos. Teniendo en cuenta esta circunstancia, tal como ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional [17] , el legislador está autorizado para crear «prestaciones con mayores beneficios para atender dichas situaciones excepcionales, máxime cuando se trata de actividades imperiosas para satisfacer las necesidades de la vida en comunidad»

[18] . 17. En consecuencia, dado que la norma acusada prevé un beneficio pensional en favor de los soldados e infantes de marina profesionales que perdieron su capacidad laboral en condiciones excepcionales, aquella no vulnera el derecho a la igualdad de los demás miembros de la Fuerza Pública que perdieron su capacidad laboral en otras circunstancias. Es por esto que el trato diferenciado se funda en «una razón suficiente[:] […] la especial carga que asumen los militares ante los peligros inherentes a su trabajo y que, en relación con los [segundos], se ve incrementada por causa de las secuelas derivadas de la concreción de los riesgos de la profesión»

[19] . 18. Adicionalmente, en criterio del Ministerio Público, es preciso tener en cuenta que la Corte Constitucional ha sostenido que los miembros de la Fuerza Pública tienen un régimen prestacional especial porque están sometidos a un riesgo especial para sus vidas por el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, ha dicho la Sala Plena, «es razonable y, por tanto, se justifica el trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad»

[20] . 19. Finalmente, la entidad precisó que, a su juicio, la norma demandada busca «compensar de manera preferencial la pérdida de capacidad laboral originada en el servicio de la profesión militar bajo un esquema similar al que existe en el Sistema General de Seguridad Social y que no encontraba parangón en el régimen especial de la Fuerza Pública»

[21] . Pues, en el Sistema General, las pensiones de invalidez por origen profesional son más beneficiosas que las pensiones de invalidez derivadas de riesgos profesionales [22] . Esta diferencia de trato se ha fundado en la protección especial que la Constitución le otorga al valor del trabajo (artículo 25) y a los empleados dependientes (artículo 53) [23] .

20. En el caso de los beneficiarios de la norma objeto de control, el incremento pensional se justifica en el riesgo que involucra la función pública que prestan aquellos, relacionada con la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el mantenimiento del orden constitucional [24] .

VI. Consideraciones 1. Competencia 21. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

2. Cuestiones preliminares: acotación del asunto planteado en el caso concreto y análisis de la aptitud de la demanda 22. Antes de analizar el problema jurídico propuesto, la Sala Plena encuentra necesario resolver las dos siguientes cuestiones preliminares:

i) ¿la Corte se encuentra autorizada para analizar los cuatro cargos de inconstitucionalidad adicionales que plantearon los intervinientes, que, en la medida en que proponen términos de comparación diferentes a los planteados por el accionante, requieren la realización de juicios de igualdad de alcance diferente?;

ii) ¿el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el accionante cumple los requisitos de aptitud establecidos por la jurisprudencia constitucional? 23.

En cuanto a lo primero, al estudiar los escritos presentados, la Sala Plena observa que algunos grupos, en lugar de pronunciarse sobre el cargo propuesto por el accionante, plantearon acusaciones de inconstitucionalidad diferentes. Los grupos dos, seis, siete, nueve y diez coinciden en que la norma es contraria al principio constitucionalidad de igualdad, aunque cada uno de ellos censura que haya excluido a un grupo particular, distinto al que fue identificado en el escrito de demanda. En ese sentido, cada uno de ellos propone un tertium comparationis distinto al que dio origen a este proceso, así:

i. Los grupos dos y diez reprochan que no se hubiere incluido en la disposición a las personas a las que se ha reconocido la pensión de sobrevivientes debido a la muerte de un familiar que hubiera perdido la vida como consecuencia de alguna de las causas establecidas en la norma demandada.

ii. El grupo seis señala que la disposición discrimina a los integrantes de la Policía Nacional que, pese a haber sufrido la pérdida de capacidad sicofísica por las mismas causas que se refieren en la norma demandada, no tienen derecho al incremento de su pensión de invalidez.

iii. El grupo siete manifiesta que la norma discrimina a los soldados voluntarios , quienes no podrían acceder al beneficio que aquella establece debido a que dicho grupo no se encuentra incluido en el supuesto de hecho de la disposición.

iv. El grupo nueve argumenta que el principio de igualdad habría sido violado como consecuencia de la decisión de no incluir en el supuesto de hecho de la norma demandada a los soldados regulares .

24. Según se observa, estos grupos coinciden en la valoración que hacen del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019; a juicio de todos ellos, la disposición es inconstitucional por cuanto infringe el principio constitucional de igualdad. Esta característica común haría pensar que tales intervenciones coadyuvan la demanda , pues, en efecto, acompañan la solicitud de inexequibilidad de la disposición.

25. Empero, al reparar en los argumentos que cada uno de ellos propone, se observa que, en realidad, no respaldan el cargo de inconstitucionalidad que planteó el accionante, pues no consideran que la inexequibilidad del artículo se deba a la exclusión de los soldados e infantes de marina profesionales que hubieren adquirido la pensión de invalidez por enfermedad o accidente de origen común o por enfermedad laboral o accidente de trabajo. Según el criterio expresado por estos intervinientes, la inexequibilidad de la norma tiene origen en la exclusión de grupos distintos, motivo por el cual plantean problemas jurídicos diferentes al que propuso el accionante.

26. De acuerdo con las razones expuestas en los escritos ciudadanos, los grupos que, por razones de igualdad, tendrían que ser incluidos en el supuesto de hecho del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 serían los siguientes:

i) las personas a las que se les hubiere reconocido una pensión de sobrevivientes por la muerte de un familiar, siempre que dicho deceso hubiera ocurrido por alguna de las causas indicadas en la norma demandada;

ii) los integrantes de la Policía Nacional que hubieran obtenido su pensión de invalidez por las mismas razones señaladas en la disposición; iii) los soldados voluntarios que hubieran obtenido su pensión de invalidez por las causas indicadas en la norma;

y iv) los soldados regulares a quienes se hubiere reconocido la pensión de invalidez por las mismas causas. 27. La solución de cada una de estas acusaciones exige la práctica de sendos juicios de igualdad.

Atendiendo la diversidad de los grupos que se refieren, y dada la disparidad de circunstancias que cada uno de ellos enfrenta, cabe esperar que los razonamientos en cada caso sean sustancialmente distintos. Esto último se pone de evidencia, por ejemplo, en las diferencias que asoman entre los titulares de la pensión de sobrevivientes y los soldados e infantes de marina cuya situación se regula en la norma demandada. En desarrollo del juicio de igualdad, la Sala Plena tendría que establecer si tales grupos «son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza»

[25] . Quienes cuentan con una pensión de sobrevivientes, para continuar con el ejemplo, no forman parte de las Fuerzas Armadas y no tuvieron que enfrentar en persona los hechos que dan lugar al otorgamiento del beneficio que se refiere en la norma demandada.

28. Según se observa, el juicio de igualdad que se realice en cada caso habrá de tener un desarrollo distinto, lo que, eventualmente, podría conducir a conclusiones diferentes sobre la constitucionalidad del artículo. Tal circunstancia se repite, con matices singulares, respecto de cada uno de los grupos que se refieren las intervenciones. De ahí que se concluya que los escritos ciudadanos proponen cargos de inconstitucionalidad distintos, que únicamente tienen en común la norma constitucional que arguyen en defensa de sus argumentos. Como consecuencia de lo anterior, no es posible tratar estas acusaciones como si todas ellas plantearan el mismo problema jurídico, lo que implicaría desconocer las importantes peculiaridades que cada grupo expone.

29. Para terminar esta observación, vale anotar que la unicidad de cada cargo de inconstitucionalidad se corrobora en el hecho de que, de superar el juicio de igualdad correspondiente, cada uno de ellos daría lugar a la emisión de un condicionamiento particular y distinto respecto de la norma demandada.

30. En razón de lo anterior, es necesario que la Sala Plena resuelva la siguiente cuestión preliminar, antes de que proceda a analizar el fondo de la controversia: ¿es conducente la solicitud planteada por varios intervinientes, quienes exigen a la Corte resolver cuatro cargos de inconstitucionalidad distintos a los planteados por el accionante, debido a la exclusión de cuatro grupos de personas —titulares de la pensión de sobrevivientes, integrantes de la Policía Nacional, soldados voluntarios y soldados regulares— del supuesto de hecho de la disposición demandada? Una vez resuelto este interrogante, la Sala Plena analizará la idoneidad del cargo de inconstitucionalidad que dio inicio a este proceso.

2.1. Las intervenciones ciudadanas no pueden plantear cargos de inconstitucionalidad distintos al que hubiere formulado el accionante en el escrito de demanda 31.

Fundamento constitucional de las intervenciones ciudadanas . Habida cuenta del carácter público del juicio de constitucionalidad, el ordenamiento jurídico autoriza a los ciudadanos para que participen en él, bien sea impugnando o respaldando la exequibilidad de la norma sometida a control [26] . Esta facultad encuentra asidero en el artículo 242.1 superior, que establece que «[c]ualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente,

e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública» [énfasis fuera de texto].

32. Con fundamento en este precepto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que «la intervención ciudadana en los procesos de control abstracto de normas es un derecho ciudadano»

[27] . Tal entendimiento implica que esta corporación tiene la obligación de «tener en cuenta las intervenciones que se hayan presentado en debida forma»

[28] . De lo anterior se sigue que quien participa en el proceso de constitucionalidad de la ley ejerce su derecho a «[p]articipar en la vida política, cívica y comunitaria del país», que se encuentra reconocido en el artículo 95.5 de la carta.

33. Aporte que realizan las intervenciones . Las intervenciones ciudadanas cumplen un importante papel en estos procesos, pues «brind[a]n al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión»

[29] . La Sala Plena ha reconocido que dichas intervenciones «enrique[cen] el debate» [30] que debe surtirse para el adecuado funcionamiento de la jurisdicción constitucional. Esto es así por cuanto ilustran al tribunal sobre la opinión y el impacto que ejerce el texto demandado sobre «quienes viven la norma y son conscientes de sus perfiles eventualmente lesivos del orden constitucional, o, por el contrario, de la manera en que, no obstante una apariencia de inconstitucionalidad, la misma resulta compatible con la [c]arta»

[31] . 34. Límites a las intervenciones en el control constitucional por acción . Señalada la relevancia de las intervenciones ciudadanas en los procesos de constitucionalidad, es preciso referir las restricciones que resultan aplicables en la materia. Para tal fin, la Sala Plena centrará su atención en las subreglas jurisprudenciales que ha discernido esta corporación en el caso particular del control judicial que se ejerce por vía de acción [32] . Conviene anotar, al respecto, que los límites que deben observar quienes intervienen en estas causas judiciales se basan, a su vez, en el carácter rogado que tiene el proceso que inicia con la interposición de una acción de inconstitucionalidad [33] . Según ha indicado la Sala Plena de esta corporación, «[e]specíficamente, en el caso de los procesos iniciados en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ámbito de las intervenciones ciudadanas está definido por el contenido de la demanda»

[34] . 35. De acuerdo con esta premisa, las intervenciones que se presentan en estos procesos deben observar las dos siguientes restricciones. En primer lugar, «los intervinientes no pueden ampliar el ámbito de la demanda, solicitando que el pronunciamiento de la Corte se extienda a normas no demandadas, salvo que se pretenda la existencia de una unidad normativa con aquellas que sí han sido demandadas»

[35] . En segundo término, «las intervenciones ciudadanas “carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”»

[36] . Teniendo en cuenta el sentido de las intervenciones presentadas en el caso concreto, la Sala Plena considera necesario ahondar en la segunda restricción.

36. Restricción frente al planteamiento de nuevos cargos de inconstitucionalidad . La jurisprudencia ha justificado esta limitación con base en dos razones. Primero, la Sala Plena ha observado que «la adición de un cargo a la demanda inicialmente planteada no constituye una coadyuvancia, sino, precisamente, la presentación de un nuevo elemento de juicio que no ha sido conocido por los demás intervinientes del proceso ni ha sido sometido a un estudio de admisibilidad por parte de la Corte Constitucional»

[37] . Según este razonamiento, la eventual emisión de un fallo basado en cargos de inconstitucionalidad distintos a los planteados en la demanda conlleva el «desconocimiento de [las reglas procesales establecidas en los] precisos términos y

plazos […] del artículo 241 superior y del Decreto Ley 2067 de 1991»

[38] . 37. La violación de estas reglas no despliega sus efectos únicamente en un plano procesal; la violación de estas directrices, según ha indicado esta corporación, acaba por «desvirtuar las finalidades»

[39] del proceso de constitucionalidad. Lo anterior ocurre por cuanto, en el momento en que quedarían planteados los nuevos cargos de inconstitucionalidad, «ya no se puede proveer sobre su admisión o inadmisión, tampoco es viable comunicar a las autoridades o las personas interesadas en intervenir, ni requerir en relación con esas pretensiones y cargos el concepto del [p]rocurador [g]eneral de la [n]ación»

[40] . Con fundamento en esta circunstancia, la Sala Plena ha expresado que «si es voluntad del interviniente la de formular una nueva demanda sobre la disposición acusada o sobre otras, debe presentarla conforme a los requisitos exigidos y someterse al trámite legal correspondiente»

[41] . 38. La segunda razón que ha argüido esta corporación para dar sustento a la restricción en comento encuentra sustento en la índole democrática y participativa que tiene el juicio de constitucionalidad [42] . La jurisprudencia constitucional ha explicado que «[a]sumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del poder público, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa»

[43] . Esta particular comprensión del control abstracto de constitucionalidad conlleva reconocer en dicho ejercicio una práctica más compleja que el simple contraste de normas jurídicas que se contraponen; se trata, según este razonamiento, de un ejercicio de diálogo público y abierto que, al mismo tiempo, fomenta y se nutre de la participación de los ciudadanos y del involucramiento de las autoridades públicas.

39. Con fundamento en estas razones, la Sala Plena ha expresado que «el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas»

[44] . 40. Dicho intercambio se frustra cuando la Corte sorprende a los intervinientes y al conjunto de la sociedad con el estudio de cargos de inconstitucionalidad que no fueron oportunamente planteados en la demanda [45] . La inclusión tardía de aquellos cargos impide que los intervinientes se pronuncien sobre su admisibilidad, lo que defrauda la lealtad procesal que el tribunal debe a quienes participan en estas causas y, por si ello fuera poco, mina la legitimidad democrática de sus decisiones, pues permite que argumentos que no fueron debatidos públicamente, ni sometidos al trámite procesal correspondiente, conduzcan, potencialmente, a la anulación de la ley demandada.

41. Si bien el sentido de las intervenciones no ha de limitarse exclusivamente a la facultad de adherir, o no, a los cargos planteados por el demandante, de ello no se sigue que los participantes se encuentren autorizados para proponer nuevos cargos de inconstitucionalidad, los cuales tendrían que ser resueltos de manera separada.

En ese sentido, quien actúa como interviniente puede reformular, complementar y adicionar los argumentos de la demanda, siempre que ello no implique la formulación de un nuevo cargo [46] .

42. Atendiendo estos argumentos, la Sala Plena de esta corporación ha manifestado que la violación de estas restricciones acarrea una «intrusión injustificada en el ejercicio general de la competencia de producción legislativa»

[47] . Este razonamiento pone en evidencia que, según se dijo antes, la consideración de cargos distintos a los que fueron planteados en la demanda no solo conlleva la infracción de las reglas procesales pertinentes;

implica, además, la afectación de las máximas constitucionales de la «separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes»

[48] . Estos principios resultan comprometidos en la medida en que toda ampliación que acometa el tribunal sobre sus competencias implica una proporcional disminución de la órbita de acción del Congreso de la República.

43. Expuestos los criterios jurisprudenciales que rigen la materia, la Sala Plena concluye que resulta inviable emitir un pronunciamiento sobre los nuevos cargos de inconstitucionalidad que plantearon los grupos dos y diez, seis, siete y nueve.

Según se sigue de las razones expuestas en este apartado, una actuación de esta índole resulta contraria a las reglas procesales que presiden el juicio de constitucionalidad y supondría el desconocimiento del talante democrático y participativo que debe distinguir esta causa judicial. Por tal motivo, en esta providencia únicamente se enjuiciará la exequibilidad del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 a la luz del cargo de inconstitucionalidad propuesto por el accionante.

2.2. Aptitud de la demanda 44. Requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 . De acuerdo con el artículo segundo del Decreto 2067 de 1991, las demandas de acción pública de constitucionalidad deben cumplir las siguientes exigencias: i) identificar las normas acusadas como inconstitucionales, así como transcribirlas por cualquier medio o aportar un ejemplar de la publicación oficial; ii) indicar las normas constitucionales infringidas; iii) exponer las razones que sustentan la acusación, esto es, plantear el concepto de violación;

iv) establecer el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y v) expresar la razón por la cual la Corte es competente para ejercer control de constitucionalidad sobre la norma demandada.

45. Facultades de la Sala Plena en la materia . Si bien el cumplimiento de estos requisitos se evalúa al momento de decidir la admisión de la demanda, ello en modo alguno implica que la Sala Plena tenga vedado llevar a cabo el análisis de la aptitud de la demanda. Esto es así porque el estudio que se adelanta en el auto admisorio es «una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por […] el [m]agistrado [p]onente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la [C]orte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley»

[49] . 46. Exigencias específicas sobre el «concepto de violación» . A partir de la Sentencia C-1052 de 2001, esta corporación ha labrado una pacífica línea jurisprudencial que identifica las exigencias que deben cumplir los cargos de inconstitucionalidad. El tribunal ha establecido que las razones propuestas deben ser «(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad; y (v) suficientes[,] esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada»

[50] . 47. El empleo de ejemplos en la presentación de cargos de inconstitucionalidad . Una última consideración debe ser expuesta antes de analizar la aptitud de la demanda. Se trata de la utilización de ejemplos particulares dentro de la argumentación que se propone ante este tribunal, con el propósito de demostrar la inconstitucionalidad de la ley.

48. Esta corporación ha manifestado que, en la medida en que el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad consiste en asegurar «la efectividad del principio fundamental de supremacía de la Constitución (Art. 4 C.P.), deb[e] ser ésta la única motivación del ciudadano»

[51] . Quien ejerce esta acción con un propósito distinto al establecido en el texto superior —ha observado este tribunal — desatiende los deberes constitucionales que impone la Constitución, abusa de los derechos propios y distorsiona los fines de la administración de justicia [52] . De ahí que «result[e] contrario a la naturaleza de la mencionada acción que el demandante pretenda convertir el ejercicio de un mecanismo para la defensa de la Constitución en una vía para la protección de intereses particulares y el reconocimiento de pretensiones de tipo individual»

[53] . 49. En este planteamiento encuentra sustento una de las manifestaciones del requisito de pertinencia , que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad. Según fue señalado en la Sentencia C-1052 de 2001, dicha exigencia resulta infringida, entre otros casos, cuando «el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma, sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular». Según esto, un cargo de inconstitucionalidad será pertinente en la medida en que proponga un reproche basado en el desconocimiento del texto superior, lo que no ocurre cuando el accionante, en lugar de perseguir la salvaguardia de aquel, busca obtener el amparo de derechos e intereses de índole particular. Lo anterior confirma que «el control abstracto no es un ámbito propio para discutir peticiones de carácter individual, para las cuales el ordenamiento prevé otras vías procesales»

[54] . 50. En definitiva, las demandas que, en lugar de perseguir la salvaguardia del texto superior, persiguen la satisfacción de pretensiones individuales incumplen el requisito de pertinencia, razón por la cual no conducen a la emisión de un fallo de fondo por parte de este tribunal.

51. Establecido lo anterior, la Sala Plena encuentra necesario advertir que este último resultado no ha de aparecer forzosamente cuando, como elemento de la argumentación, el accionante haga alusión a ejemplos particulares. Existe una clara distinción, que no pierde de vista este tribunal, entre la presentación de reclamaciones subjetivas, que por las razones señaladas no tienen cabida en el control abstracto de constitucionalidad, y la citación de casos específicos que procuran esclarecer y ahondar en los argumentos propuestos en la demanda. De satisfacer todos los demás requisitos pertinentes, en este último caso la utilización de casos particulares tiene un propósito meramente ilustrativo, por lo que no impide la expedición de una decisión judicial de fondo.

52. La doctrina y la jurisprudencia han destacado las diferencias que asoman entre los textos jurídicos y la manera como estos se aplican en la realidad [55] .

Esta distinción obliga a los tribunales constitucionales a tener en cuenta la dinámica de la ley , entendiendo por ello la forma como esta última es interpretada y aplicada en el ordenamiento jurídico, la cual se convierte en un elemento de juicio relevante para la justicia constitucional. Aunque el control que realiza esta corporación recae sobre textos normativos (leyes, decretos legislativos, decretos leyes, etc.), ello no significa que dicha labor pueda cumplirse ignorando la práctica jurídica. De ser así, la justicia constitucional acabaría por convertirse en un ejercicio de abstracción, en el que se evaluaría la constitucionalidad de la ley en un plano enteramente ajeno a la realidad social. Una situación semejante es incompatible con los valores de la Constitución y con su valor normativo, los cuales procuran hacer de la carta un texto vivo, capaz de incidir de manera cierta y real en la vida de las personas y en el obrar de las instituciones. En razón de lo anterior, no es dable descartar de plano cualquier invocación que hagan los accionantes o los intervinientes a la aludida dinámica de la ley.

53. En cualquier caso, la presentación de argumentos abstractos, que demuestren la incompatibilidad del texto demandado con la Constitución, constituye una carga ineludible para quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad. La posibilidad de emplear casos concretos en su argumentación no exime al demandante de atender las exigencias que, según el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, debe satisfacer toda persona que cuestione judicialmente la constitucionalidad de la ley. De lo anterior se sigue que el empleo de casos concretos o ejemplos jurisprudenciales ha de perseguir únicamente la plena comprensión de los argumentos de inconstitucionalidad

que se exponen; no ha de desvirtuar el fin primordial que persigue la acción pública de inconstitucionalidad, que, según quedó dicho, consiste exclusivamente en garantizar la salvaguardia del texto superior.

54. Concluida la presentación del marco jurídico pertinente, procede la Sala Plena a analizar la aptitud de la demanda presentada por el accionante.

2.2.1. El cargo satisface los requisitos de claridad y certeza 55. Reparos planteados por el Ministerio de Defensa . En criterio de la entidad, las exigencias de claridad y certeza habrían sido infringidas por cuanto, en lugar de plantear un cuestionamiento abstracto de la norma demandada, el accionante habría expuesto «su caso particular, del cual obtuvo una pensión por invalidez por enfermedad o accidente común, lo que en el régimen especial se denomina simple actividad o actos del servicio, literales a y b»

[56] . Adicionalmente, el ministerio cuestiona que la interpretación en la que se funda la demanda corresponda, efectivamente, a aquella que se desprende de la literalidad de la disposición [57] .

56. Criterio de la Corte frente a la objeción . En contra de lo afirmado por la entidad, la Sala Plena encuentra probado que el accionante propuso un cuestionamiento abstracto de la constitucionalidad del párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. El grupo que, a juicio del accionante, habría sido excluido sin razones constitucionalmente atendibles estaría conformado por los soldados e infantes de marina que hubieren visto afectada su capacidad sicofísica por enfermedad o accidente común, enfermedad profesional o accidente de trabajo, o por alguna combinación de estas causas [58] .

57. Si bien es cierto que, con la intención de aclarar los efectos de la disposición, el accionante hizo alusión a su caso particular, en todo caso, planteó un cuestionamiento abstracto de constitucionalidad que permite la realización del juicio de exequibilidad de la norma demandada. Así pues, no solo se abstuvo de reclamar el amparo de sus derechos individuales, sino que propuso argumentos concretos que cuestionan la validez de aquella con fundamento en el principio de igualdad. Así lo corrobora el siguiente apartado del escrito de corrección de la demanda:

[L]a ley del veterano en el artículo veintitrés segrega a los discapacitados, trata de manera diferente a similares y otorga el derecho solo a los pensionados por el literal C [esto es, quienes hubieran sufrido afectación de su capacidad sicofísica «como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»], desconociendo totalmente que estos veteranos discapacitados son y han sido del mismo grupo, idénticos en sufrimiento, veteranos discapacitados con pensión de invalidez, adquirida de manera trágica, fuerte, lenta, constante, y en todo caso fuera de lo normal, discapacitados, que hombro a hombro pelearon, trasnocharon, aguantaron hambre, sufrieron las inclemencias de la naturaleza y del enemigo, y todo esto […] defendiendo a Colombia, sus ciudadanos e instituciones [59] .

58. Sobre este mismo asunto, el accionante justificó la violación del principio de igualdad en el hecho de que la disposición no hubiera extendido el incremento de la pensión de invalidez «a los mismos discapacitados pensionados por literal A, B y/o mixturas [del artículo veinticuatro del Decreto 1796 de 2000], que han tenido una serie de enfermedades o accidentes de trabajo en razón de la prestación de un servicio o afecciones que se han agravado, siendo miembros activos, todo ello desconoce el principio de igualdad que se establece no solo en la Constitución […] en el artículo 13, sino que también está reconocido en los convenios y tratados internacionales firmados […] por esta nación»

[60] . 59. Con base en lo anterior, la Sala Plena concluye que las menciones hechas por el accionante a su caso particular únicamente tienen una función ilustrativa, encaminada a esclarecer los efectos de la norma. Por tanto, habida cuenta de que la demanda propone un cargo abstracto de inconstitucionalidad, la Sala concluye que el cuestionamiento hecho por el ministerio sobre los requisitos de claridad y certeza no está llamado a prosperar.

2.2.2. El cargo satisface el requisito de especificidad 60. Reparos planteados por el Ministerio de Defensa . La entidad afirmó que el cargo formulado por el demandante se basa en una narración de «hechos fácticos desde su vivencia personal, buscando confundir al despacho con su parecer injusto, cuando los juicios de constitucionalidad se hacen es frente a la [c]arta [s]uperior y no con experiencias que hacen parte de un medio de control de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, para resolver inconformidades sobre casos particulares y concretos»

[61] . Con base en esta afirmación, la cartera sostuvo que el accionante habría incumplido el requisito de especificidad . 61. Criterio de la Corte frente a la objeción .

Para la Sala Plena es claro que, en lugar de cuestionar la especificidad del cargo formulado, al plantear este argumento el ministerio se limitó a reiterar la objeción que ya había planteado al controvertir la claridad y la certeza de la acusación. En el apartado inmediatamente anterior quedó acreditado que, si bien la demanda y su corrección contienen alusiones al caso particular del accionante, ello en modo alguno afecta la aptitud de la demanda. Lo anterior se basa en las siguientes constataciones:

i) al margen de las aludidas referencias, se encuentra plenamente acreditado que el accionante planteó un cargo abstracto de constitucionalidad basado en el presunto desconocimiento del principio de igualdad;

ii) el demandante se abstuvo de reclamar el restablecimiento de su derecho a la igualdad o de cualquier otro derecho que hubiere podido sufrir mella como consecuencia de la aplicación de la norma demandada;

iii) teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, la Sala Plena concluye que las menciones a la situación específica del demandante cumplen un rol ilustrativo, por lo que en modo alguno conllevan la desvirtuación del cometido que debe inspirar el empleo de la acción pública de inconstitucionalidad.

62. A estas razones se suma el hecho de que, según fue indicado con antelación, el planteamiento de controversias particulares no se encuadra en el desconocimiento del requisito de especificidad , como lo afirma el ministerio, sino de pertinencia .

Para corroborar lo anterior vale señalar que, con arreglo al precedente fijado en la Sentencia C-1052 de 2001, esta última exigencia resulta infringida, entre otros casos, cuando «el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma, sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular». Atendiendo estas razones, la Sala Plena concluye que el pretendido desconocimiento del requisito de especificidad denunciado por el ministerio es infundado.

2.2.3. El cargo satisface los requisitos de pertinencia y suficiencia 63. Reparos planteados por el Ministerio de Defensa . Con la intención de dar sustento a esta objeción, el ministerio insistió en que «son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente fácticas»

[62] . Añadió que el cargo formulado «aparece revestido de impertinencia y suficiencia, dado que la voluntad del legislador es clara en determinar los destinatarios de la misma, lo que vislumbra una interpretación subjetiva del accionante»

[63] . 64. Criterio de la Corte frente a la objeción . En criterio de la Sala Plena, estos reparos no están llamados a prosperar. En primer lugar, ya ha quedado suficientemente claro, en los dos apartados precedentes, que las alusiones al caso particular del accionante no desvirtúan la idoneidad de la demanda. En segundo término, la réplica formulada por el ministerio parte de una errada comprensión del cargo de constitucionalidad expuesto. El accionante no desconoce la voluntad del legislador, al identificar los beneficiarios del incremento del monto de la pensión de invalidez; por el contrario, la cuestiona con fundamento en el principio constitucional de igualdad, en atención a que tal determinación excluye a aquellos soldados e infantes de marina que obtuvieron su pensión de invalidez por causas distintas a aquellas

que se refieren en la norma demandada. De ahí que la demanda no haya incurrido en una interpretación subjetiva, tal como reprocha el ministerio.

65. En contra del razonamiento propuesto por el ministerio, la Sala Plena encuentra debidamente satisfechas estas exigencias. En primer lugar, en lo que se refiere al requisito de pertinencia , observa que el accionante expone un enfrentamiento normativo entre el párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 y el artículo trece de la Constitución. La desavenencia entre estas disposiciones estriba en que la norma demandada no incluye a todas las personas que, en criterio del accionante, deberían beneficiarse del incremento del monto de la pensión de invalidez. En otros términos, la decisión de reservar el beneficio en cuestión a los soldados e infantes de marina profesionales que hubieren perdido su capacidad sicofísica por las razones señaladas en la norma demandada supondría el desconocimiento del principio de igualdad en atención a que, en criterio del demandante, carece de un sustento constitucionalmente atendible. A juicio de esta corporación, dicho planteamiento propone un problema de constitucionalidad sólidamente sustentado, lo que conlleva el cumplimiento del requisito en cuestión.

66. En segundo término, la Sala Plena estima que el cargo de inconstitucionalidad cumple el requisito de suficiencia . Esta afirmación se basa en que la acusación es capaz de generar dudas a propósito de la constitucionalidad de la norma demandada.

3. Asunto a tratar, problema jurídico y metodología de la decisión 67. Asunto jurídico a tratar . Resueltas las cuestiones preliminares, procede la Sala Plena a presentar el asunto que será resuelto en esta providencia: la Sala Plena se encuentra llamada a establecer si, con fundamento en el principio constitucional de igualdad, es procedente declarar la exequibilidad condicionada del párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019, de modo que el incremento del monto de la pensión de invalidez previsto en la norma resulte igualmente aplicable a todos los soldados e infantes de marina que hubieren obtenido el reconocimiento de la pensión de invalidez por causas distintas a las mencionadas en el artículo demandado, esto es, como consecuencia de enfermedad o accidente de origen común, enfermedad laboral o accidente de trabajo.

68. Problema jurídico . Frente a la acusación descrita, la Sala Plena encuentra necesario dar solución al siguiente problema jurídico: ¿El párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 desconoce el principio constitucional de la igualdad por cuanto restringe el incremento de la pensión de invalidez que en él se establece a los soldados e infantes de marina profesionales que hubieren perdido su capacidad laboral «como consecuencia de actos meritorios del [servicio], en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»

[64] , lo que excluiría de dicho beneficio a los uniformados que hubieran perdido su capacidad laboral como resultado de enfermedad o accidente de origen común, enfermedad profesional o accidente de trabajo? 69.

Metodología de la decisión . Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala Plena desarrollará las siguientes consideraciones: i) fundamentos constitucionales del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Militares y de la pensión de invalidez que se reconoce a sus integrantes;

ii) evolución normativa de la pensión de invalidez que se reconoce a los integrantes de las Fuerzas Militares; iii) el juicio integrado de igualdad: reiteración de jurisprudencia. Con base en estas consideraciones, la Sala Plena procederá a dar solución al cargo de inconstitucionalidad formulado por el accionante.

4. Fundamentos constitucionales del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Militares y de la pensión de invalidez que se reconoce a sus integrantes 70.

Fundamentos constitucionales de la seguridad social . La seguridad social es un bien jurídico que cuenta con un importante desarrollo en el marco constitucional. Para empezar, el artículo 48 le atribuye una naturaleza jurídica compleja: por una parte, la define como «un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley»

[65] ; de otro lado, y de manera complementaria, la misma disposición la caracteriza como un «derecho irrenunciable», que deberá garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional [66] .

71. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la seguridad social debe ser interpretada a la luz de los demás preceptos superiores que acaban de darle sentido. Al respecto, la Sala Plena indicó que ha de tenerse en cuenta que el artículo 53 de la carta establece que «el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales»

[67] , y que los artículos 46 y 13 proclaman, respectivamente, las obligaciones constitucionales de brindar protección y asistencia a las personas de la tercera edad y de adoptar medidas dirigidas a conseguir «la erradicación de todas las formas de marginación social y discriminación que se opongan a la realización plena de la dignidad humana»

[68] . 72. Tratados internacionales que proclaman el derecho a la seguridad social . Habida cuenta de la remisión normativa establecida en el artículo 93.2 superior, según la cual «[l]os derechos y deberes consagrados en esta [c]arta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia», es preciso tomar en consideración los instrumentos que reconocen el derecho a la seguridad social en el orden internacional. El artículo noveno del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que «[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social». A su turno, el Protocolo de San Salvador proclama, en su artículo noveno, que «[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa»

[69] . 73. Definición jurisprudencial del alcance de la seguridad social . A la luz de estos preceptos, la Corte Constitucional ha esclarecido los contornos conceptuales de la seguridad social. El tribunal ha establecido que aquella se encuentra conformada por un «conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y a sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, [con el propósito de] generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano»

[70] . De acuerdo con el desarrollo legal que ha tenido este asunto, la seguridad social busca guarecer a las personas de determinadas contingencias, «especialmente [de aquellas] que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad»

[71] . 74. Importancia de la seguridad social en el contexto del Estado social de derecho . Esta corporación ha expresado que la seguridad social guarda un estrecho vínculo con el Estado social de derecho [72] . Este modelo de Estado tiene como propósito último «promover el florecimiento de condiciones en las cuales se materialice el principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales, […] [objetivo] que resulta especialmente relevante en aquellos eventos en los cuales la salud o la capacidad económica de sus beneficiarios ha sufrido mella en la medida en que estas contingencias constituyen barreras reales que se oponen a la realización plena de la sociedad y del individuo»

[73] . 75. Esta consideración subraya la íntima relación que sostiene la seguridad social con otros derechos fundamentales: «[C]omo lo ha demostrado la historia reciente del constitucionalismo, [la] máxima realización posible

[de la seguridad social] es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional»

[74] . De tal suerte, se confirma que la seguridad social «no solo constituye un desarrollo de la garantía de condiciones dignas y justas[;] se trata de una garantía destinada a la protección de varios derechos también de orden constitucional: la vida, la salud y la seguridad social en sí misma»

[75] . 76. Fundamento constitucional del régimen prestacional especial de las Fuerzas Militares . Teniendo en cuenta las características propias de ciertas actividades, la Constitución ha autorizado, de manera excepcional, la creación de regímenes especiales de seguridad social [76] . Así ocurre en el caso particular de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. El artículo 217 del texto superior encomienda a la ley la tarea de establecer «el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio». En idéntico sentido, haciendo alusión al cuerpo de Policía, el artículo 218 superior dispone que «[l]a ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario».

77. El mismo artículo 48 de la Constitución, en su versión posterior a la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005, establece que «[a] partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la [F]uerza [P]ública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo». En todo caso, el parágrafo transitorio segundo del mismo artículo dispone que «[s]in perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010».

78. Jurisprudencia constitucional a propósito de la existencia de un régimen prestacional especial para las Fuerzas Militares . Antes de que fuese promulgado el Acto Legislativo 1 de 2005, la Sala Plena de esta corporación declaró la exequibilidad de las expresiones que se subrayan a continuación, pertenecientes al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en la Sentencia C-956 de 2001: «El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las [c]orporaciones [p]úblicas»

[77] . 79. Con fundamento en los artículos 217 y 218 de la carta, el tribunal concluyó que «la exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del régimen general de seguridad social se encuentra doblemente justificada»

[78] . En primer lugar, la exclusión garantizaría los derechos que, en cumplimiento de normas anteriores a la Ley 100 de 1993, hubieran adquirido los integrantes de la Fuerza Pública. En segundo término, la existencia de «estos regímenes [especiales tendría] además un sustento constitucional expreso»

[79] . Los citados artículos 217 y 218 de la Constitución corroborarían, de acuerdo con el criterio expresado entonces, que «fue voluntad del Constituyente que la ley determinara un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, que necesariamente debe responder a las situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones»

[80] . 80. Atendiendo estas razones, la Sala Plena ha establecido que la «existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la [F]uerza [P]ública, lejos de ser inconstitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad»

[81] . Esto es así en la medida en que, en lugar de otorgar privilegios injustificados, contrarios al principio constitucional de igualdad, procuran compensar a los integrantes de la Fuerza Pública por «el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo [y] por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente»

[82] . 81. De lo anterior se sigue que el argumento primordial que justifica la existencia del régimen especial de seguridad social es el riesgo excepcional al que se encuentran expuestos los integrantes de las Fuerzas Armadas. Al respecto, la Corte ha precisado que, de cara al reconocimiento de las prestaciones propias de la seguridad social, no es irrelevante la causa que dé lugar a su causación. Más concretamente, la Corte ha concluido que es legítimo trazar diferenciaciones en la materia cuando el hecho generador de la prestación guarda relación con el peligro excepcional al que se exponen los miembros de la Fuerza Pública:

«[T]eniendo en cuenta las distintas actividades desde el punto de vista funcional o material que cumplen los miembros de las Fuerzas Militares, y dado que dentro de su deber profesional se encuentra el de arriesgar la vida, para la Corte es razonable y por lo tanto se justifica el trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad»

[83] . 82. Fijación del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública . En consideración de la especificidad del sistema de seguridad social de la Fuerza Pública, el artículo 150.19 de la carta dispuso que su régimen salarial y prestacional fuese determinado mediante la técnica legislativa de la ley marco. Con arreglo a la norma en cuestión, corresponde al Congreso de la República «[d]ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: […] e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública».

83. De acuerdo con el criterio expresado por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado [84] , «el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia principal de hacer las leyes, tiene el deber constitucional de estatuir el marco general, los objetivos y directrices que orientarán al [p]residente de la República para establecer el régimen salarial y prestacional de los distintos servidores públicos del Estado, y dentro de estos, los adscritos a la Fuerza Pública». De tal suerte, la determinación del régimen en cuestión es resultado del ejercicio de una «competencia concurrente»

[85] , en la que participan tanto el legislativo como el presidente de la República. 84. La jurisprudencia constitucional ha precisado que, en desarrollo de esta técnica, el legislador se encuentra «llamado a establecer, a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, el marco general y los objetivos y criterios que orientan al [p]residente de la República para fijar el régimen salarial y prestacional de los distintos servidores públicos del Estado»

[86] . A este último, por su parte, compete llenar de contenido dicho régimen, para lo cual deberá observar tanto los límites y restricciones establecidos en la ley como los contenidos y directrices mínimas que la misma haya fijado.

85. Los argumentos expuestos en este apartado demuestran que la seguridad social, en su doble condición de servicio público y derecho irrenunciable, es una pieza fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Aquella procura ofrecer un adecuado cubrimiento frente a las contingencias que merman la salud y la capacidad económica de las personas. La Ley 100 de 1993 contiene el régimen que ha de ser aplicado como regla general en el territorio nacional;

sin embargo, la Constitución ha autorizado la existencia de regímenes especiales, que encuentran justificación en las circunstancias particulares que rodean determinadas actividades. En el caso de la Fuerza Pública, el peligro que conlleva el cumplimiento de su misión constitucional y el desgaste físico y emocional que experimentan las personas que prestan

este servicio explican la existencia de un régimen prestacional particular. Por último, la Constitución dispuso que las reglas que conformen dicho sistema han de ser expedidas mediante la técnica legislativa de las leyes marco.

86. Con el propósito de esbozar el contexto en el que se enmarca el problema jurídico planteado en esta oportunidad, la Sala Plena encuentra necesario referir la evolución normativa que ha tenido la pensión de invalidez en el caso particular de los miembros de la Fuerza Pública.

5. Evolución normativa de la pensión de invalidez que se reconoce a los integrantes de las Fuerzas Militares 87. Situación previa a la expedición de la Constitución de 1991 . Antes de la promulgación de la vigente carta política, la determinación del régimen salarial y prestacional de las Fuerzas Militares se encontraba sometida a reglas de configuración normativa diferentes. Las leyes marco, que hicieron aparición en el ordenamiento jurídico con el Acto Legislativo 1 de 1968, no eran el instrumento dispuesto para la regulación de este asunto. Prueba de ello se encuentra en la Ley 65 de 1967, que otorgó «facultades extraordinarias [al presidente de la República] para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares»

[87] . El literal c del artículo primero de la ley en cuestión extendió las referidas facultades para «[m]odificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los [o]ficiales y [s]uboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional».

88. En ejercicio de las facultades conferidas, el presidente de la República expidió el Decreto 2728 de 1968, «por el cual se modifica el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento del personal de soldados y grumetes de las Fuerzas Militares». El artículo segundo dispuso que «[p]ara efectos de determinar, clasificar y evaluar las aptitudes, incapacidades, invalideces e indemnizaciones, los Soldados y Grumetes quedan sometidos al “Reglamento General de Incapacidades, Invalideces e Indemnizaciones para el personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”».

89. Decretos que exigían una pérdida de la capacidad sicofísica superior al 75% para el reconocimiento de la pensión de invalidez . Posteriormente, merced a la expedición del Decreto 1836 de 1979, que se ocupa de la regulación de «la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía»

[88] , se aprobó una sucesión de normas que tenían en común la característica de exigir como requisito para el reconocimiento de la pensión de invalidez la condición de presentar una pérdida de la capacidad sicofísica superior al 75% [89] . Dicha exigencia conservó vigencia hasta la aprobación de la sentencia del 28 de febrero de 2013, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de la expresión «igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%)», contenida en el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004.

90. El artículo 60 del referido Decreto 1836 de 1979 establecía que «cuando el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, adqui[ri]era una incapacidad durante el servicio, que impli[cara] una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica, tendr[ía] derecho mientras subsist[ier]a la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos Estatutos de Carrera». El título noveno del texto normativo establecía, con algunas diferencias, basadas en el cargo desempeñado, las reglas aplicables al reconocimiento de la pensión de invalidez de los integrantes de las Fuerzas Militares, La Policía Nacional y el Ministerio de Defensa.

91. Una regla similar se encontraba en el artículo 89 del Decreto 094 de 1989. La norma reconocía el derecho «a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera» a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y agentes que hubieren

sufrido una pérdida de su capacidad sicofísica igual o superior al 75%. El aludido porcentaje fue sometido a control constitucional en la Sentencia C-890 de 1999, con base en el cargo de violación del principio constitucional de igualdad.

92. Según el criterio expresado en dicha oportunidad, la instauración de este trato diferenciado «no genera[ba] per se una discriminación de la cual pu[dier]a predicarse la violación del principio de igualdad material»

[90] . El tribunal arribó a esta conclusión con base en las dos siguientes premisas: en primer lugar, el régimen especial de las Fuerzas Armadas «tiene previstos algunos beneficios, no contenidos en el sistema general, que definitivamente compensan la diferencia porcentual a partir de la cual se reconoce la pensión de invalidez»

[91] . En segundo término, «la forma de calificación, cálculo, liquidación y monto de esta prestación establecida en el régimen especial de la [F]uerza [P]ública, difiere sustancialmente del sistema regulado en el régimen general»

[92] . A juicio de la Sala Plena, esta última circunstancia impedía el cotejo entre los dos regímenes que fueron comparados para demostrar la pretendida violación del principio de igualdad. Por tal motivo, la Corte declaró la exequibilidad del porcentaje consignado en la norma.

93. Posteriormente, el Decreto Ley 1796 de 2000, expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 578 de 2000, dispuso el reconocimiento de la pensión de invalidez en los mismos términos que lo habían hecho las normas precedentes. La Corte Constitucional conoció una nueva demanda que, al igual que en la Sentencia C-890 de 1999, planteaba como cargo el desconocimiento del principio de igualdad. Habida cuenta de la identidad del cargo propuesto y del contenido de los preceptos demandados, la Sala Plena sostuvo que no era posible emitir un nuevo juicio de constitucionalidad debido a la configuración del fenómeno de la cosa juzgada material. Por esta razón, reiteró la decisión adoptada en la Sentencia C- C-890 de 1999, en la que se declaró la constitucionalidad del porcentaje.

94. Ley marco que establece, en la actualidad, el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública . Más adelante, el Congreso de la República aprobó la Ley 923 de 2004, «[m]ediante 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». Al hacer referencia a las pautas normativas a tener en cuenta por el Gobierno al establecer los requisitos y el monto de la pensión de invalidez, la sección 3.5 del artículo tercero dispuso lo siguiente: «[N]o 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».

95. En cumplimiento de lo dispuesto en la ley marco, el presidente de la República expidió el Decreto 4433 de 2004, «[p]or medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública». El artículo treinta estableció el requisito exigible para el reconocimiento de la pensión de invalidez para el «personal de oficiales, suboficiales, soldados profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares, y de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional». Dicho requisito consistía en haber sufrido una «disminución de la capacidad laboral igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en servicio activo».

96. Es preciso destacar que el artículo 32 del decreto en comento reconocía una prestación especial para quienes hubieren sufrido una pérdida sicofísica en actos de «combate, o actos meritorios del servicio, o por acción directa del enemigo, o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, o en accidente ocurrido durante la ejecución de un acto propio del servicio». En tal caso, cuando la referida pérdida fuere superior al 50% e inferior al 75%, el integrante de las Fuerzas Militares tendría derecho, «mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público le pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la

Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas dispuestas en el presente decreto».

97. Jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado que modificó el porcentaje exigido de pérdida de capacidad sicofísica . Tal como fue señalado antes, la diferencia prevista respecto del porcentaje exigido para obtener la pensión de invalidez se mantuvo vigente hasta el fallo del 28 de febrero de 2013, dictado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado 11001-03-25-000-2007-00061-00 (1238-07). En la providencia, se declaró la nulidad de la expresión «igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%)», contenida en el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004, por haber desbordado el marco establecido por el legislador, en la sección 3.5 del artículo tercero de la Ley 923 de 2004.

98. Según el criterio expresado por la Sección Segunda, de la redacción del apartado de la norma legal recién aludido, se infiere que el legislador estableció como requisito para obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez la condición de haber sufrido una pérdida de la capacidad sicofísica igual o superior al 50%: «[S]i por [m]inisterio de la ley no existe el derecho al reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez cuando la disminución de la capacidad laboral sea inferior al 50%; a contrario sensu, cuando tal disminución sea igual o superior a este porcentaje, surge el derecho a la obtención y reconocimiento de la misma». Como consecuencia de este razonamiento, dedujo que el establecimiento de requisitos superiores a los fijados por el legislador implica el desconocimiento de las directrices consignadas en la ley marco: «[M]ediante ese [d]ecreto que dice desarrollar lo dispuesto en la Ley Marco 923 de 2004, se está creando una norma distinta a la que estableció el artículo 3° numeral 3.5 de la [l]ey mencionada, norma que, además excluye del derecho a quienes deberían ser beneficiarios del mismo». Tales razones llevaron a la Sección Segunda a declarar la nulidad de la expresión indicada, contenida en el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004.

99. Un año después, en un nuevo proceso, identificado con el número de radicación 11001-03-25-000-2007-00077-01(1551-07), la misma sección declaró la nulidad de la totalidad del artículo 30 del Decreto 4433 de 2004. La decisión fue adoptada tras constatar que «los numerales 30.1, 30.2 y 30.3 de esta disposición tienen como punto de referencia necesario que exista una incapacidad laboral “igual o superior al setenta y cinco por ciento 75%”, ocurrida en servicio activo a los miembros de la Fuerza Pública». De tal suerte, en la medida en que los numerales de dicha disposición se fundaban en una regla que «adolece de un vicio insubsanable de nulidad, pues fue expedid[a] por el [p]residente de la República fuera de la órbita competencial que expresamente le señaló el Congreso de la República en la Ley 923 de 2004», la Sección Segunda concluyó que resultaba forzoso declarar la nulidad de la totalidad de la disposición.

100. En razón de lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1157 de 2014, «[p]or el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la Fuerza Pública». A semejanza de lo que ocurre en el régimen general, previsto en la Ley 100 de 1993, el artículo segundo establece como condición para obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez presentar «una disminución de la capacidad laboral igual o superior al cincuenta por ciento (50%) ocurrida en servicio activo». Hasta la fecha, esta disposición constituye la norma aplicable para establecer la titularidad del derecho a la pensión de invalidez en el ámbito de las Fuerzas Militares.

101. Los argumentos expuestos en este apartado llevan a concluir que antes de la expedición de la Constitución de 1991 no se encontraba previsto que el régimen salarial y prestacional de las Fuerzas Armadas debiese ser regulado bajo la técnica de la ley marco. Este asunto fue desarrollado, principalmente, a través de decretos con fuerza material de ley, expedidos por el presidente de la República con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas por el legislador. Dichos decretos coincidían en condicionar el reconocimiento de la pensión de invalidez al requisito de haber sufrido una pérdida sicofísica igual o superior al 75%. La exigencia se mantuvo vigente hasta el año 2013, cuando la Sección Segunda del Consejo de Estado anuló las disposiciones que le daban sustento. En la actualidad, al igual que ocurre en el

régimen general establecido en la Ley 100 de 1993, se exige que la persona cuente con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

102. Concluida la exposición de la evolución de la pensión de invalidez en el régimen de seguridad social de la Fuerza Pública, la Sala Plena procede a hacer una reiteración jurisprudencial a propósito del juicio integrado de igualdad, herramienta que será empleada para enjuiciar la constitucionalidad del artículo demandado.

6. El juicio integrado de igualdad: reiteración de jurisprudencia 103. Fundamento normativo . El artículo trece de la Constitución proclama uno de los elementos fundamentales del Estado social de derecho: la igualdad [93] . El primer párrafo de la disposición establece que «[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica». La jurisprudencia constitucional ha establecido que dicho apartado reconoce la igualdad en sentido formal [94] , faceta que hace énfasis en el derecho que tienen los ciudadanos a recibir «el mismo tratamiento ante la ley y [que], por tanto, prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas»

[95] . 104. Los párrafos restantes proclaman la igualdad en sentido material [96] . Dicho componente articula dos obligaciones que recaen en las autoridades públicas: en virtud de la primera, «[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados»; la segunda, por su parte, impone a aquel el deber de proteger «especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan».

105. Índole jurídica del principio de igualdad . Esta particular constitución del principio de igualdad —que prescribe tanto actos de abstención, dirigidos a evitar la inequidad y la marginación, como actuaciones de carácter positivo, que de manera efectiva corrijan las causas de la discriminación que sufren las personas y los grupos segregados— demuestra que aquel «no supone un mandato de simetría absoluta en el trato»

[97] . Dado su inherente «carácter relacional» [98] , la igualdad exige reparar en las particularidades que presentan los fenómenos entre los que se propone una determinada comparación. De lo anterior se sigue que este principio no instaura un imperativo categórico de paridad, que desconozca las especificidades que asomen en el caso concreto; por el contrario, instaura un mandamiento de «igualdad entre iguales»

[99] . 106. Presupuestos metodológicos para la realización del juicio de igualdad. Como consecuencia de este entendimiento de la igualdad, la jurisprudencia ha argumentado que el enjuiciamiento de las medidas que sean acusadas de quebrantar este principio debe partir de las dos siguientes premisas: primero, identificación de «los términos de comparación, esto es, las personas, elementos, hechos o situaciones que efectivamente son comparables»

[100] ; y, segundo, determinación del trato diferenciado que se depara a los sujetos o realidades entre los que se propone la comparación. 107.

El juicio integrado de igualdad en la jurisprudencia constitucional . Luego de un abundante desarrollo jurisprudencial, que se ha nutrido de tradiciones de distinto cuño, la europea [101] y la estadounidense [102] , que han resuelto con herramientas diferentes los problemas asociados a la igualdad, la Corte Constitucional ha propuesto una metodología propia: el juicio integrado de igualdad [103] . Este instrumento pretende ofrecer «una interpretación sistemática de la Constitución [y] […] aprovecha[r] las ventajas analíticas del juicio de razonabilidad»

[104] . 108. Lo anterior quiere decir que el juicio integrado de igualdad persigue la realización de dos objetivos: primero, respetar el «pluralismo político y [e]l principio mayoritario, que se condensan en la libertad de configuración del

[l]egislador», lo que impone considerar los diversos grados de discrecionalidad que tiene el Congreso para desarrollar su función legislativa, para lo cual es preciso tener en cuenta las variadas limitaciones que instaura la Constitución; segundo, contar con una herramienta rigurosa que evalúe, teniendo en cuenta las especificidades del caso concreto, la adecuada satisfacción del principio constitucional de igualdad. Para conseguir estos objetivos, el juicio integrado de igualdad cuenta con «tres grados o intensidades de escrutinio»

[105] . 109. Escrutinio débil . El primer grado de intensidad del juicio integrado de igualdad corresponde al escrutinio débil. Dicho juicio «está dirigido a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas»

[106] . Atendiendo este cometido, al emplear este juicio, el tribunal se encuentra llamado a establecer que «la finalidad y el medio utilizado no se encuentr[e]n prohibidos por la Constitución y [que] el medio [sea] idóneo o adecuado para alcanzar el fin propuesto»

[107] . Por regla general, este juicio se aplica a «materias en las que el legislador tiene un amplio margen de configuración» [108] . 110. Escrutinio intermedio . El juicio de igualdad intermedio conlleva un mayor rigor en el examen de constitucionalidad: en este escrutinio se exige i) «que el fin sea constitucionalmente importante; [ii)] que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente; [y] […] [iii)] que la medida no sea evidentemente desproporcionada»

[109] . Este escrutinio se emplea cuando la medida sometida a control judicial afecte un derecho constitucional no fundamental, contenga indicios de arbitrariedad que impliquen una afectación grave a la libre competencia y, finalmente, cuando emplee criterios sospechosos, «pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados»

[110] . 111. Escrutinio estricto . Finalmente, el juicio de igualdad estricto implica el mayor grado de escrupulosidad en el control judicial de las medidas acusadas de violar el artículo trece superior. En él se evalúan las siguientes condiciones: «i) [que] el fin perseguido por la norma [sea] imperioso; ii) [que] el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, [sea] necesario, esto es, [que] no pued[a] ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, por último, iii) [que] los beneficios de adoptar la medida exced[a]n [..] las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, [que] la medida [sea] proporcional en sentido estricto»

[111] . Este mayor grado de rigor en la revisión judicial se justifica dado que este juicio se aplica en aquellos asuntos en los que, por expreso mandato de la Constitución, el legislador cuenta con un menor grado de discrecionalidad. Según ha establecido esta corporación, ello ocurre, por ejemplo, cuando se emplean categorías sospechosas en la legislación; cuando la medida enjuiciada afecta a personas en condición de debilidad manifiesta o grupos de especial protección constitucional; cuando se restringe un derecho fundamental o cuando se crean privilegios.

112. En definitiva, el juicio integrado de igualdad es el instrumento que emplea esta corporación para llevar a cabo el juzgamiento de las medidas que son acusadas de infringir el principio constitucional de igualdad. La metodología, compuesta de tres juicios de distinta intensidad, procura ajustar la rigurosidad del control judicial, teniendo en cuenta el grado de discrecionalidad que la Constitución haya otorgado al legislador para desarrollar el asunto sometido a escrutinio judicial.

113. Una vez expuestas las consideraciones generales necesarias para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena procederá a resolver la demanda interpuesta por el ciudadano contra el párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019.

VII. Solución del caso concreto 114. Demanda interpuesta y objeto de la norma demandada . El ciudadano Edgardo Agudelo Aguirre interpuso demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el párrafo primero del artículo

veintitrés de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones». La disposición otorga un «beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez»

[112] a los soldados e infantes de marina profesionales que hayan obtenido el reconocimiento de la prestación referida en circunstancias particulares. El aludido beneficio consiste en que, a partir de la entrada en vigencia de la ley, «el valor de la pensión de invalidez [habrá de] increment[ars]e al último salario devengado por el uniformado estando en servicio activo»

[113] . El reconocimiento y liquidación del incremento se sujetan a que la correspondiente pérdida de la capacidad sicofísica haya ocurrido «en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»

[114] . 115. Alcance de los parágrafos de la norma demandada . La disposición cuenta con dos parágrafos, que no fueron objeto de censura por el demandante.

El primero de ellos establece que «[l]os patrulleros de la Policía Nacional» que hubieren sido pensionados por invalidez debido a «acción directa del enemigo, […] tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o […] conflicto internacional» tendrán derecho a un incremento en su mesada pensional. En tal caso, cuando quiera que la pérdida de capacidad laboral oscile entre el 50% y el 74%, se dispondrá «el pago de la pensión mensual con las partidas computables en el setenta y cinco por ciento (75%)».

116. El segundo parágrafo, por su parte, se ocupa del caso particular de los soldados e infantes de marina regulares y de los auxiliares de policía de la Policía Nacional. En estos supuestos, la pensión de invalidez se incrementará «al ciento por ciento (100%) del salario devengado, en servicio activo, por un cabo tercero o su equivalente en las Fuerzas Militares, y un cabo segundo de la Policía Nacional», cuando quiera que el derecho pensional haya sido reconocido «como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional».

117. El cargo de inconstitucionalidad acusa a la norma demandada de infringir el principio de igualdad . En criterio del demandante, la decisión de reservar el incremento de la pensión de invalidez a las personas que hubieren obtenido dicha prestación en las circunstancias descritas en la norma implica la violación del principio constitucional de igualdad. Según este argumento, al condicionar de esta forma la concesión del beneficio, el legislador habría creado una distinción que carece de fundamento constitucional atendible: los soldados e infantes de marina que obtuvieron la pensión de invalidez por causas distintas a las referidas en la norma demandada, esto es, por enfermedad o accidente de origen común o por enfermedad laboral o accidente de trabajo, estarían siendo discriminados, dada la ausencia de una razón suficiente que justifique el trato diferenciado.

118. En este orden de ideas, los dos grupos entre los cuales se plantea la comparación propuesta en el cargo de inconstitucionalidad son los siguientes:

i) los «soldados e infantes de marina profesionales que hayan sido pensionados por invalidez» [115] por las actividades meritorias descritas en la norma demandada y ii) los soldados e infantes de marina que obtuvieron la pensión de invalidez por causas diferentes, esto es, por a) enfermedad común, b) accidente común, c) enfermedad profesional, d) accidente de trabajo.

119. Hecha esta precisión, la Sala Plena encuentra necesario determinar la intensidad del juicio de igualdad que habrá de ser empleado para establecer la constitucionalidad de la norma demandada.

120. Determinación de la intensidad del juicio de igualdad . A la luz de las circunstancias del caso concreto, la Sala Plena concluye que es preciso evaluar la constitucionalidad de la norma demandada empleando el juicio de igualdad de intensidad estricta. Pese a que la Constitución otorga al legislador un amplio margen de discrecionalidad para establecer los requisitos para el reconocimiento de las prestaciones del sistema de seguridad social, lo que apuntaría al empleo de un escrutinio de intensidad leve, esta corporación ha razonado que en casos como este es preciso optar por la modalidad más rigurosa del juicio de igualdad. A continuación se explican las premisas de esta conclusión.

121. Amplia discrecionalidad del legislador para regular los componentes y requisitos del sistema de seguridad social . El artículo 48 de la carta concede al legislador un amplio margen de configuración para que este determine, en el marco de los principios constitucionales pertinentes, las reglas del sistema que habrá de garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social [116] . En el caso particular de la pensión de invalidez, el encargo que hace el texto superior a la asamblea legislativa para que regule este asunto se encuentra consignado en el párrafo noveno del artículo referido: «Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones».

122. Al hilo de esta regulación, esta corporación ha concluido que «[e]n materia de la seguridad social, por mandato constitucional (Art. 48 C.P.) el legislador está investido de amplias facultades para definir su organización y, por lo tanto, para regular los mecanismos de acceso al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, el conjunto de beneficios y los requisitos para obtener su reconocimiento»

[117] . Esta amplia facultad de configuración normativa permite al Congreso de la República determinar los requisitos que deberán ser cumplidos para obtener el reconocimiento de las prestaciones que ofrezca el sistema: «[L]a Constitución Política ha facultado al Congreso para que sea esa institución la que […] fije los requisitos que deben cumplir los ciudadanos a efectos de acceder a una pensión»

[118] . 123. Argumentos a favor del juicio estricto de igualdad en el caso concreto. Los motivos expuestos hasta este punto inducen a pensar que la constitucionalidad de la norma demandada debe ser evaluada utilizando el juicio de igualdad de intensidad leve. Sin embargo, tres razones llevan a la Sala Plena a optar por el escrutinio de intensidad estricta:

i. El objeto de la norma sometida a control consiste en brindar un beneficio a un conjunto de pensionados, en razón de las condiciones particulares en las que perdieron su capacidad sicofísica.

ii. En casos como este, en los cuales las normas de seguridad social «pueden lesionar los derechos fundamentales de sujetos que, por mandato constitucional, están llamados a ser protegidos de manera preeminente»

[119] , el tribunal ha optado por la modalidad más rigurosa del juicio de igualdad. iii. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en determinadas circunstancias, los veteranos pueden ser considerados como población vulnerable [120] .

En el caso concreto, dada la situación de invalidez en que se encuentran las personas a quienes no se otorga el beneficio de liquidación de la pensión de invalidez, el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran justifica la elección del juicio estricto de igualdad.

124. Antes de ahondar en estas razones, la Corte encuentra necesario anotar que la elección del juicio estricto de igualdad no únicamente encuentra justificación en el hecho de que los soldados e infantes de marina pensionados por invalidez debido a causas diferentes a las señaladas en la norma demandada sean población vulnerable. En efecto, dicha circunstancia se presenta, tal como se explica más adelante, pero no constituye la única causa por la que esta corporación escoge dicho escrutinio.

125. A fin de profundizar en las razones de la elección del juicio estricto de igualdad, conviene hacer referencia a la Sentencia C-295 de 2021, providencia en la que se resolvió una demanda interpuesta contra los literales a y b del artículo 40 de la Ley 100 de 1993, que establecen las reglas para calcular el monto de la pensión de invalidez [121] .

La norma fue demandada por infringir el principio de igualdad, dado que establece ingresos bases de liquidación y porcentajes de incremento diferentes, dependiendo del grado de pérdida de capacidad laboral. En concreto, el legislador estableció reglas de cálculo diferenciadas que resultan más beneficiosas cuando la pérdida de capacidad laboral sea igual o superior al 66%.

126. Luego de reiterar los fundamentos normativos que conceden al legislador una amplia discrecionalidad en la materia, la Corte explicó que, dadas las condiciones de los grupos comparados, no era posible utilizar el juicio de igualdad de intensidad leve. La circunstancia de que ambos estuviesen conformados por personas en situación de discapacidad, lo que tornaba exigible el deber de protección reforzada previsto en el artículo trece superior, restringía el margen de libertad del legislador para crear distinciones en este ámbito. De tal suerte, atendiendo que la norma afectaba los derechos fundamentales de un conjunto de personas en situación de discapacidad —conformado por los pensionados por invalidez que contasen con una pérdida de capacidad laboral entre 50% y 65%—, la Sala Plena empleó un juicio de intensidad estricta.

127. A este argumento añadió que el objeto de la norma consistía en «crea[r] un privilegio para un cierto tipo de personas en condición de invalidez (quienes cuentan con una PCL superior al 66%), en detrimento de quienes han perdido su capacidad laboral en una menor proporción, pero, en todo caso, en un nivel superior al 50%». Atendiendo estos argumentos, la Sala Plena evaluó la constitucionalidad de la norma demandada empleando el juicio de igualdad de intensidad estricta.

128. En esta oportunidad se presenta un escenario semejante al que fue planteado a en la Sentencia C-295 de 2021, motivo por el cual la Sala Plena se encuentra llamada a utilizar el mismo rasero de control judicial. Esta afirmación encuentra sustento en las dos siguientes razones: primero, la norma demandada en esta ocasión también prescribe un trato diferenciado que conlleva la separación de dos grupos que tienen en común la característica de ser sujetos de especial protección. Pues tanto los soldados e infantes de marina profesionales pensionados por invalidez debido a las causas descritas en la norma demandada como quienes obtuvieron ese mismo derecho por enfermedad o accidente de origen común o enfermedad laboral o accidente de trabajo son personas en situación de discapacidad. En razón de lo anterior, en la medida en que la distinción creada por la norma afecta a un grupo conformado por sujetos de especial protección, el grado de discrecionalidad del legislador se encuentra limitado por expreso mandato constitucional.

129. En segundo lugar, tal como ocurrió en la sentencia en comento, en el presente caso se evalúa la constitucionalidad de una disposición que otorga un beneficio. Así lo confirma la propia redacción de la disposición, que anuncia su finalidad en los siguientes términos: «Beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez». El título de la disposición expresa con claridad que su objeto consiste en otorgar una ventaja económica, que favorece a un grupo de personas, atendiendo las causas que dieron lugar a la pérdida de su capacidad laboral.

130. En tercer lugar, según se dijo antes, la jurisprudencia ha reconocido que si bien los veteranos no deben ser considerados, en abstracto, como población vulnerable, bajo determinadas condiciones esta situación sí puede ocurrir. Al respecto, en la Sentencia C-116 de 2021, la Sala Plena indicó que « puede haber algunos sujetos vulnerables dentro del grupo de veteranos . Por ejemplo, veteranos en situación de discapacidad o privados de la libertad. En esos casos, cada una de esas personas puede ser vulnerable, pero no debido a su condición de retirados de la fuerza pública, sino por la situación o condición constitucional específica que en su caso concreto fundamenta la vulnerabilidad . En consecuencia, los veteranos que se encuentren en condición de vulnerabilidad -de conformidad con la legislación, el derecho

internacional de los derechos humanos o la jurisprudencia de este tribunal- tienen derecho a la protección reforzada del Estado sin que ello implique extender esa calidad a toda la población de veteranos» [énfasis en el original].

131. En criterio de la Sala Plena, en el caso concreto se presenta, de manera exacta, la situación que se refiere en el extracto jurisprudencial: los soldados e infantes de marina que obtuvieron la pensión de invalidez por enfermedad o accidente de origen común o por accidente de trabajo o enfermedad laboral son personas vulnerables. Acogiendo el mismo criterio expuesto en la Sentencia C-116 de 2021, observa que no lo son por su condición de retirados de las Fuerzas Militares, sino por el hecho de que padecen una pérdida apreciable de su capacidad sicofísica. Teniendo en cuenta dicha circunstancia, se encuentran legitimados para reclamar del Estado una protección de carácter reforzado. El deber correlativo que recae sobre esta corporación, en su calidad de institución integrante del Estado colombiano, exige emplear un juicio estricto de igualdad para evaluar la constitucionalidad de la norma demandada. Dicho rasero plantea el mejor escenario para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.

132. De conformidad con estos argumentos, la Sala procederá a examinar la constitucionalidad del primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2021 empleando el juicio de igualdad de intensidad estricta.

133. Finalidad de la medida . Según fue señalado con antelación, el escrutinio estricto de igualdad exige que «el fin perseguido por la norma [sea] imperioso»

[122] . La Sala Plena observa que la disposición sometida a control persigue el objetivo de ofrecer mejores condiciones económicas a los soldados e infantes de marina profesionales que hayan perdido más del 50% de su capacidad laboral «como consecuencia de actos meritorios del [servicio], en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional»

[123] . 134. A juicio de la Sala Plena, este objetivo no solo no contraría el texto superior, sino que se erige en un fin constitucionalmente imperioso, tal como se explica a continuación. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47 de la carta, las autoridades públicas se encuentran obligadas a diseñar e implementar políticas encaminadas a garantizar el bienestar de las personas en situación de discapacidad: «El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran».

135. Esta corporación ha especificado que esta obligación constitucional cobra una particular significación cuando se trata de empleados al servicio del Estado que han sufrido mella en sus condiciones físicas y morales como resultado del cumplimiento de sus funciones: «[E]sta protección adquiere un matiz particular, cuando la persona afectada en sus condiciones de salud es un agente o servidor del Estado, que en cumplimiento de sus funciones o con ocasión de las mismas, ha sufrido una considerable disminución en sus condiciones físicas, síquicas y sensoriales»

[124] . Así ocurre, de acuerdo con el criterio expresado por este tribunal, en el caso particular de los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, quienes «afrontan riesgos permanentes para su vida e integridad personal y que frecuentemente sufren lesiones severas, en muchos casos irreversibles»

[125] . 136. Con fundamento en el artículo 47 superior, la jurisprudencia constitucional ha declarado que «[l]a sociedad y el Estado tienen entonces un compromiso particular , pues se trata de garantizar y prestar el servicio de seguridad social, a quienes de manera directa actúan para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades» [énfasis fuera de texto]. Este deber constitucional es plenamente congruente con los artículos 217 y 218, que, según fue señalado antes, ordenan la creación de un régimen prestacional de seguridad social de carácter especial a favor de las Fuerzas Públicas.

137. Constituye un hecho insoslayable que quienes pierden su capacidad sicofísica en las circunstancias previstas en la norma demandada lo hacen en estricto cumplimiento de trascendentales fines constitucionales. Así se infiere de lo dispuesto en el artículo 217 de la carta, norma que establece que «[l]as Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional». A la luz de este precepto, la Sala Plena concluye que los soldados e infantes de marina profesionales que pierden su capacidad sicofísica por las causas referidas en la disposición demandada —esto es, en actos meritorios del servicio, combate o accidente relacionado con este último, acción directa del enemigo, tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o conflicto internacional— no sufren un perjuicio ordinario en sus derechos.

138. La grave afectación de su bienestar físico y mental se debe, en estricto rigor, al cumplimiento de una labor de la que depende la existencia del orden constitucional. Si bien la actividad de todos los integrantes de las Fuerzas Militares se encuentra orientada a la satisfacción de los fines enunciados en el artículo 217 superior, no se puede desconocer que quienes adquieren su derecho pensional por las causas descritas en la norma se encuentran en circunstancias completamente distintas al resto de veteranos: en ellos se ha materializado el riesgo extraordinario que justifica la existencia de una normativa especial para la Fuerza Pública, pues, al costo de enfrentar una vida de limitaciones, han consumado el encargo que la Constitución asigna a la institución de la que forman parte. En ellos se ha cumplido el destino de abnegación, sacrificio y renuncia que se impone para que la sociedad conserve sus instituciones y su normal funcionamiento [126] .

En definitiva, el menoscabo que experimentan su vida y su salud ocurre para que el resto de integrantes de la sociedad gocen de una existencia normal, pacífica y sin sobresaltos.

139. De ahí que este tribunal haya declarado que «teniendo en cuenta las distintas actividades desde el punto de vista funcional o material que cumplen los miembros de las Fuerzas Militares, y dado que dentro de su deber profesional se encuentra el de arriesgar la vida, para la Corte es razonable y por lo tanto se justifica el trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad »

[127] [énfasis fuera del original]. 140. En síntesis, los artículos 47 y 217 del texto superior instauran un mandato en virtud del cual el Estado se encuentra obligado a asegurar prestaciones de seguridad social de carácter particular, que protejan de manera reforzada a los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufran daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en el artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. Dicho mandato es consecuencia del imperativo de mantener el equilibrio de las cargas públicas y del hecho de que, en tales casos, la discapacidad es producida por labores directamente relacionadas con la salvaguardia de «la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional»

[128] . 141. En consecuencia, la Sala Plena concluye que el incremento del monto de la pensión por invalidez en favor de las personas que pierden su capacidad laboral en estas condiciones constituye un fin constitucionalmente imperioso.

142. Conducencia y necesidad de la medida . Como fue indicado antes, la segunda exigencia que plantea la jurisprudencia constitucional en el juicio estricto de igualdad recae sobre el medio elegido por el legislador: es preciso que «además de ser efectivamente conducente, [sea] necesario, esto es, [que] no pued[a] ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma»

[129] . 143. Este requisito contrasta con el amplio margen de discrecionalidad que, en condiciones ordinarias, tiene el legislador para regular el funcionamiento y los requisitos de acceso a las prestaciones del Sistema General de Seguridad Social [130] . La restricción, según fue expuesto en la Sentencia C-295 de 2021, cuyo precedente se reitera en esta providencia, se explica por el impacto que, al menos potencialmente, tiene la medida en los derechos fundamentales de otros sujetos de especial protección constitucional. En concreto, el derecho a la igualdad de las personas que no gozan

del beneficio bajo examen justifica el aludido estrechamiento del margen de maniobra que, normalmente, se ofrece al Congreso.

144. De conformidad con el requisito bajo análisis, es menester que el medio ideado por el legislador —consistente en crear un «[b]eneficio en la liquidación de la pensión de invalidez» a favor de las personas que perdieron más del 50% de su capacidad sicofísica en las condiciones referidas en la norma demandada— constituya un medio efectivamente conducente y necesario para conseguir la mejora de las condiciones económicas de los pensionados por invalidez que se refieren en la disposición demandada, que es el fin constitucionalmente imperioso que esta última persigue.

145. Conducencia efectiva . En cuanto a lo primero, no cabe duda de que la medida constituye un medio efectivamente conducente para incrementar el monto de la pensión de invalidez de los soldados e infantes de marina profesionales a quienes se dirige la norma. Esta deducción encuentra asidero en las reglas establecidas en el artículo segundo del Decreto 1157 de 2014, «por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública». La disposición establece que, en el caso de los demás pensionados por invalidez, el monto de la mesada pensional será calculada teniendo en cuenta el grado de pérdida de capacidad laboral que presente el solicitante [131] . En aplicación de este criterio, las partidas computables en ningún caso ascenderán al 100%, pues «cuando la pérdida de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%)»

[132] , el quantum de la mesada corresponderá al «noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas» [133] . Por tal motivo, la pensión de invalidez será siempre inferior al salario que devengaba la persona antes de sufrir el hecho generador de la pérdida de capacidad laboral. Habida cuenta de lo anterior, es evidente que el incremento previsto en el artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 es un medio efectivamente conducente para conseguir la mejora de las condiciones económicas de los destinatarios de la disposición, pues producirá siempre un incremento efectivo de sus ingresos.

146. Necesidad de la medida . En criterio de la Sala Plena, no existen otros medios menos lesivos que garanticen el cumplimiento del fin constitucional que se persigue. La Corte arriba a esta conclusión teniendo en cuenta las restricciones jurídicas y fácticas que se presentan en el caso concreto, las cuales llevan a colegir que el otorgamiento del beneficio económico que se analiza es el único medio que conduce a la mejora de las condiciones económicas de quienes se pensionan por las causas que aquí se examinan.

147. En lo que se refiere a las limitaciones jurídicas, conviene observar que de conformidad con el artículo 355 superior, «[n]inguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado»

[134] . De ello se infiere que no es posible incrementar los ingresos de los destinatarios de la norma a través de los medios señalados en el precepto constitucional. En cuanto a las restricciones fácticas, es preciso advertir que quien goza de este beneficio padece una discapacidad igual o superior al 50%, lo que implica que sufre una limitación severa para mejorar sus ingresos a través de sus propios medios. Con fundamento en estas razones, las Sala concluye que el medio dispuesto por el legislador es necesario para el cumplimiento del fin que se procura.

148. Proporcionalidad en sentido estricto . Para terminar, el último requisito del juicio estricto de igualdad exige que «los beneficios de adoptar la medida exced[a]n […] las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales»

[135] . En criterio de la Sala Plena, esta condición se encuentra debidamente satisfecha por la norma bajo análisis. Esto es así en la medida en que el grado de cumplimiento del fin constitucional que se persigue es superior al grado de

compromiso que podrían sufrir los derechos e intereses de los demás uniformados que han adquirido la pensión de invalidez por causas distintas a las establecidas en la disposición.

149. Teniendo en cuenta la escala triádica que evalúa el grado de satisfacción del fin constitucional que se persigue, la norma demandada procura un nivel moderado de cumplimiento. Esto es así en la medida en que el artículo bajo análisis eleva la pensión de invalidez al monto del último salario que el uniformado venía recibiendo, antes de sufrir la pérdida de su capacidad sicofísica. La aludida restauración de su nivel de ingresos conlleva un incremento de sus ingresos económicos, lo que supone también una mejora de sus condiciones materiales de vida. En esa medida, si bien la disposición no aumenta sus ingresos, pues el cometido de la norma no es otro que el de restablecer la situación económica en que se encontraba el pensionado por invalidez, la Sala Plena concluye que el grado de satisfacción del fin que se persigue es moderado .

150. Establecido lo anterior, es preciso hacer hincapié en que la pérdida de la capacidad sicofísica de los soldados y los infantes de marina a quienes se dirige la norma es consecuencia de actos meritorios del servicio, que conllevan una evidente ruptura del equilibrio de las cargas públicas. La intensidad del padecimiento físico y moral que sufren los uniformados que perdieron su capacidad laboral como resultado de las causas que se indican en la norma subraya la urgencia de restablecer sus derechos y de resarcir, con justicia, el daño que han sufrido.

151. Si bien para todos los pensionados por invalidez de las Fuerzas Militares la pérdida de su capacidad laboral representa un infortunio, una grave adversidad que han de enfrentar a lo largo sus vidas, no es menos cierto que, en el caso particular de los soldados e infantes de marina cuya situación aquí se analiza, dicha discapacidad adquiere un sentido y una significación enteramente distintos. Su bienestar, su salud y su integridad han resultado seriamente comprometidas como consecuencia de la ejecución de actos que guardan una relación directa con el mantenimiento del orden constitucional.

Las limitaciones y los padecimientos que los acompañarán de por vida son causados por el cumplimiento de un deber del que dependen tanto la posibilidad de goce de los derechos fundamentales de sus conciudadanos como la propia existencia del Estado colombiano.

152. Bajo esta perspectiva, es evidente que el restablecimiento de los ingresos económicos que percibían los soldados e infantes de marina antes de sufrir la pérdida de su capacidad laboral de ningún modo resulta desproporcionado. Por el contrario, representa una compensación apenas justa, que encuentra una justificación plena en el valor y en el significado ético que, para toda la comunidad política, implica la renuncia que estas personas se han impuesto.

153. La anterior constatación es suficiente para dar por cumplido el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, lo que sería suficiente para declarar la constitucionalidad de la norma demandada. En todo caso, existe otro argumento que corrobora la satisfacción de la exigencia en comento. Esta razón ahonda en la escasa repercusión que tiene la medida genera en los derechos del grupo poblacional que no fue incluido en el artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019.

154. En la Sentencia C-116 de 2021, esta corporación hizo un minucioso análisis del régimen especial que resulta aplicable a las Fuerzas Militares, con el propósito de establecer si sus integrantes debían ser considerados como personas en situación de vulnerabilidad. Dicho estudio le permitió concluir que el Decreto 1346 de 2020 ofrece a los veteranos de las Fuerzas Militares, entre otros, los siguientes beneficios: afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, beneficios en transporte público urbano, subsidio familiar de vivienda, beneficios crediticios especiales, financiación de créditos redimibles para apoyar el acceso y permanencia en la educación superior, ingreso gratuito a museos y actividades culturales [136] .

155. Adicionalmente, la providencia hizo el siguiente recuento de los beneficios que otorgó la Ley 1979 de 2019 a los veteranos: Además de los sintetizados previamente, la Ley 1979 de 2019 estableció los siguientes beneficios: i) honores

en actos, eventos y conmemoraciones, ii) se instituyó el día del veterano, iii) prioridad en el acceso a establecimientos públicos de enseñanza básica, técnica y superior; iv) creación del Fondo para el fomento de la educación de los veteranos; v) descuento en las tarifas de transporte público urbano; vi) exoneración condicionada de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar; vii) ruta específica de promoción del empleo; viii) acceso a vivienda mediante la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía; ix) líneas de créditos especiales;

x) preferencia en los programas asistenciales; xi) beneficios para la importación de vehículos, elementos médicos, tecnológicos, estéticos y cosméticos cuando estos aparezcan relacionados con su rehabilitación; xii) incremento condicionado en la pensión de invalidez y xiii) creación de la comisión intersectorial para la atención integral al veterano [137] .

156. A lo anterior es preciso añadir que, de conformidad con el parágrafo tercero del artículo segundo del Decreto 1157 de 2014, el pensionado por invalidez de las Fuerzas Armadas cuenta con un auxilio económico especial cuando requiere asistencia de otra persona para desarrollar sus actividades vitales: «[C]uando el pensionado por invalidez requiera el auxilio de otra persona para realizar las funciones elementales de su vida, condición ésta que será determinada por los organismos médico-laborales militares y de policía del Ministerio de Defensa Nacional, el monto de la mesada pensional se aumentará en un veinticinco por ciento (25%)». Este beneficio se encuentra previsto para todos los antiguos integrantes de las Fuerzas Armadas, al margen de la causa que hubiere desencadenado la pérdida de capacidad sicofísica.

157. Atendiendo las razones expuestas, la Sala Plena concluye que el ordenamiento jurídico ha rodeado a los soldados e infantes de marina pensionados por invalidez debido a causas distintas a las señaladas en la norma demandada de un conjunto de garantías y privilegios, que aminoran la gravedad de los perjuicios que pudiera ocasionar el otorgamiento del beneficio de la norma en cuestión al principio constitucional de igualdad.

En cualquier caso, dadas las circunstancias del caso concreto, la afectación que pudiera sufrir dicho principio es ostensiblemente inferior al grado de satisfacción del fin constitucional que procura la medida. Por tal motivo, el requisito de proporcionalidad en sentido estricto se encuentra plenamente satisfecho, pues los beneficios que produce el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 exceden las restricciones que aquella produce respecto de otros valores o principios constitucionales 158.

En definitiva, de conformidad con los argumentos expuestos, la Sala Plena concluye que el otorgamiento del beneficio previsto en el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 encuentra pleno asidero en la Constitución. Esta conclusión se funda en las siguientes premisas, que coinciden con las etapas del escrutinio estricto de igualdad:

i) la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso, consistente en mejorar las condiciones económicas de los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufran daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en la norma demandada, lo cual coincide con el mandato constitucional de brindar prestaciones de seguridad social de carácter particular a quienes se encuentren en estado de discapacidad debido a actividades relacionadas con el cumplimiento de fines del Estado;

ii) la medida es efectivamente conducente y necesaria, pues, por las razones anotadas, satisface eficazmente el fin que persigue y, por otra parte, no existen otros medios menos lesivos que conlleven el cumplimiento del aludido fin; y iii) los beneficios que procura la medida exceden las restricciones que aquella produce respecto de otros valores o principios constitucionales.

159. Con fundamento en los argumentos expuestos en esta providencia, la Sala Plena procederá a declarar la exequibilidad del párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019, por el cargo de inconstitucionalidad formulado por el accionante.

VIII. Síntesis de la decisión 160. La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció una demanda de acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. El accionante acusó a la disposición de infringir el principio constitucional de igualdad por haber reservado el otorgamiento de un beneficio, consistente en el incremento del monto de la pensión de invalidez al último salario que hubiere devengado el uniformado en servicio, a quienes hubieren adquirido el derecho pensional por las siguientes causas: actos meritorios del servicio, combate o accidente relacionado con el mismo, acción directa del enemigo, tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o conflicto internacional. En criterio del demandante, esta determinación resultaba discriminatoria por cuanto, sin que hubiere una razón constitucionalmente atendible, excluía a los uniformados que hubieren obtenido el mismo derecho pensional por enfermedad o accidente de origen común, enfermedad laboral o accidente de trabajo.

161. Antes de analizar el problema jurídico propuesto, teniendo en cuenta las diversas peticiones que fueron formuladas por quienes intervinieron en esta causa, y atendiendo los reparos planteados por el Ministerio de Defensa sobre la aptitud de la demanda, la Sala Plena abordó dos cuestiones preliminares: primero, reiteró su jurisprudencia a propósito de las restricciones que impiden a los intervinientes plantear nuevos cargos de inconstitucionalidad que no hubieren sido sometidos al trámite procesal correspondiente y sobre los que no se hubiera realizado el debate público y democrático que manda la Constitución; segundo, tras analizar los reproches opuestos por el Ministerio de Defensa, concluyó que la demanda interpuesta satisfizo los requisitos pertinentes.

162. Resueltos estos asuntos, la Sala Plena procedió a examinar los fundamentos constitucionales del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Militares y, más concretamente, de la pensión de invalidez que se reconoce a sus integrantes. Al respecto, reiteró que la seguridad social, en su doble condición de servicio público y derecho irrenunciable, es una pieza fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho; indicó que aquella procura ofrecer un adecuado cubrimiento frente a las contingencias que merman la salud y la capacidad económica de las personas; anotó que, si bien la Ley 100 de 1993 contiene el régimen que ha aplicarse como regla general en el territorio nacional, la Constitución ha autorizado la existencia de regímenes especiales, que encuentran justificación en las circunstancias particulares que rodean determinadas actividades. En el caso de la Fuerza Pública, el peligro que conlleva el cumplimiento de su misión constitucional y el desgaste físico y emocional que experimentan las personas que prestan este servicio explican la existencia de un régimen prestacional particular. Por último, señaló que el texto superior dispuso que las reglas que conformen dicho sistema han de ser expedidas mediante la técnica legislativa de las leyes marco.

163. A continuación, el tribunal expuso la evolución normativa de la pensión de invalidez en el régimen de seguridad social especial de las Fuerzas Militares. Al respecto, observó que antes de la expedición de la Constitución de 1991 no se encontraba previsto que el régimen salarial y prestacional de las Fuerzas Armadas tuviera que ser regulado bajo la técnica de la ley marco. Este asunto fue desarrollado, principalmente, a través de decretos con fuerza material de ley, expedidos por el presidente de la República con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas por el legislador. Dichos decretos coincidían en condicionar el reconocimiento de la pensión de invalidez al requisito de haber sufrido una pérdida sicofísica igual o superior al 75%. La exigencia se mantuvo vigente hasta el año 2013, cuando la Sección Segunda del Consejo de Estado anuló las disposiciones que le daban sustento. En la actualidad, al igual que ocurre en el régimen general establecido en la Ley 100 de 1993, se exige contar con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

164. Enseguida, la Sala Plena llevó a cabo una escueta reiteración jurisprudencial a propósito del juicio integrado de igualdad. Al hacerlo, concluyó que dicho instrumento permite a esta corporación adelantar el juzgamiento de las medidas que son acusadas de infringir el principio constitucional de igualdad. La metodología que propone, compuesta de tres

juicios de distinta intensidad, procura ajustar la rigurosidad del control judicial, teniendo en cuenta el grado de discrecionalidad que la Constitución haya otorgado al legislador para desarrollar el asunto sometido a escrutinio judicial.

165. Una vez expuestas las consideraciones generales, la Sala Plena prosiguió con el estudio del caso concreto. En primer lugar, determinó que la constitucionalidad de la norma demandada debía ser examinada empleando el juicio estricto de igualdad. Pese al amplio margen de discrecionalidad que, normalmente, tiene el legislador para regular los asuntos relacionados con la seguridad social, la Corte encontró tres razones para utilizar la modalidad más rigurosa del juicio en cuestión: primero, esta corporación emplea este test en casos en los que, como el presente, la medida sometida a revisión judicial puede hacer mella en derechos fundamentales de sujetos de especial protección; segundo, el objeto de la norma demandada consiste en conceder un privilegio a un grupo poblacional; tercero, dada la grave pérdida de capacidad laboral que sufren los integrantes del grupo que no fue incluido en la norma, es preciso reconocer que se encuentran en situación de vulnerabilidad .

166. Al enjuiciar la norma demandada empleando este rasero, la Sala Plena concluyó que el otorgamiento del beneficio previsto en el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 encuentra pleno asidero en la Constitución. Este juicio se fundó en las siguientes premisas, que coinciden con las etapas del escrutinio estricto de igualdad: i) la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso, consistente en mejorar las condiciones económicas de los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufran daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en la norma demandada, lo cual coincide con el mandato constitucional de brindar prestaciones de seguridad social de carácter particular a quienes se encuentren en estado de discapacidad debido a actividades relacionadas con el cumplimiento de fines del Estado; ii) la medida es efectivamente conducente y necesaria, pues, por las razones anotadas, satisface eficazmente el fin que persigue y, por otra parte, no existen otros medios menos lesivos que conlleven el cumplimiento del aludido fin; y iii) los beneficios que procura la medida exceden las restricciones que aquella produce respecto de otros valores o principios constitucionales.

167. Con base en los argumentos referidos, la Sala Plena resolvió declarar la constitucionalidad del párrafo primero del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019.

IX. Decisión En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución RESUELVE ÚNICO.- Declarar EXEQUIBLE , por el cargo analizado, el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones».

Comuníquese y cúmplase, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Con impedimento aceptado NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Aclaración de voto JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado Con aclaración de voto PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Magistrada HERNÁN CORREA CARDOZO Magistrado (E) JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO A LA SENTENCIA C-271/22 MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- Régimen jurídico aplicable en materia de pensión (Aclaración de voto) Referencia: Expediente D-14553 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 (parcial) de la Ley 1979 de 2019, “[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones” Con el acostumbrado respeto, me permito señalar las razones que me llevan a aclarar el voto respecto de esta sentencia, en la que la Sala Plena concluyó que el otorgamiento del beneficio previsto en el inciso primero del artículo 23 de la Ley 1979 de 2019, relacionado con la pensión de invalidez de los soldados e infantes de marina profesionales, no vulnera el principio constitucional de la igualdad.

Si bien comparto la decisión adoptada por la Sala, considero que se debió profundizar acerca del régimen especial de seguridad social en pensiones que rige en la fuerza pública, para luego precisar las particularidades en el caso concreto, en cuanto restringe el tema a los soldados e infantes de marina profesionales que hayan sido pensionados por invalidez.

Lo anterior toda vez que tanto las fuerzas militares como la policía gozan de regímenes especiales de seguridad social distintos, razón por la que cada prestación se encuentra regulada en una normativa diferente. Ahora, a pesar de que en la sentencia se hizo mención a las disposiciones que rigen la materia, a saber, la Ley 923 de 2004 [138] y los Decretos 4433 de 2004 [139] y 1157 de 2014 [140] , y a su respectiva evolución jurisprudencial, considero que se debió hacer un desarrollo más detallado, de manera que permitiera tener un panorama más claro acerca de cómo la ley demandada impacta a sus destinatarios. En este caso, a los soldados e infantes de marina profesionales que reciben una pensión de invalidez, ya sea como consecuencia de las causales señaladas en la norma cuestionada, o de cualquier otra situación.

Esto, en la medida en que si bien se realizó un breve desarrollo de la evolución de las normas sobre la materia, el respectivo capítulo concluye señalando únicamente el porcentaje requerido para la asignación de retiro de los soldados e infantes de marina profesionales, sin hacer referencia a los demás requisitos, montos o ingresos para su liquidación.

Además, sin mencionar si para el caso concreto, existe alguna exigencia o tratamiento particular y diferenciado. Adicionalmente , se advierte que se debió hacer el estudio en forma diferenciada de los dos argumentos que, según la demanda, fundamentan el desconocimiento del principio de igualdad, a saber:

(i) el primer inciso del artículo 23 de la Ley 1979 de 2019 no incluye a todos los “veteranos” según la definición que señala el artículo 2 de la ley en cuestión, en la medida en que establece el beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez solo para los soldados e infantes de marina profesionales ; y (ii) la disposición citada hace una diferenciación injustificada teniendo en cuenta las causas de la pérdida de capacidad laboral, debido a que solo hace referencia a los soldados e infantes de marina profesionales que hayan sido pensionados por invalidez por las razones establecidas en la norma.

Lo anterior dado que, según mi criterio, el primer argumento no cumplía con los requisitos jurisprudenciales para el respectivo estudio de fondo. En esa medida, el pronunciamiento de la Corte debió haberse limitado al segundo razonamiento.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA C-271/22 MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- Régimen prestacional especial (Aclaración de voto) PENSION DE INVALIDEZ -Régimen común y régimen especial de la fuerza pública (Aclaración de voto) Referencia: expediente D-14553 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo veintitrés (parcial) de la Ley 1979 de 2019, «[p]or medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones».

Magistrada ponente: Paola Meneses Mosquera 1. Acompaño la Sentencia C-271 de 2022 en la que se declaró la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1979 de 2019 pues estoy de acuerdo en considerar que la previsión de un beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez, de aquellos soldados o infantes que la obtuvieron como consecuencia de actos meritorios, en combate o en accidente en servicio, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, no quebranta el principio de igualdad al compararse con aquellos que fueron pensionados por invalidez originada en accidente o enfermedades de origen común.

2. Sin embargo, me aparto de las consideraciones consignadas en la decisión que equiparan la definición de esta controversia con otras que se regulan bajo la Ley 100 de 1993, desconociendo con ello la pacífica jurisprudencia constitucional que da cuenta de las diferencias entre los regímenes y la justificación de que el de las Fuerzas Militares sea excepcional.

Una necesaria distinción en el acceso a la seguridad social de los regímenes exceptuados expresamente por el Legislador 3. En ese sentido considero, y así lo expresé en la deliberación de la providencia, que era pertinente excluir las referencias al régimen de la Ley 100 de 1993 y particularmente a la Sentencia C-295 de 2021 [141] que, en mi criterio, no es precedente aplicable a esta controversia, como lo pasaré a explicar.

4. La Constitución Política en sus artículos 217 y 218 facultó al Legislador para establecer el régimen de los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía y el literal e) numeral 19 del artículo 150 superior asignó al Congreso de la República la atribución de fijar a la Fuerza Pública el régimen salarial y prestacional. A partir de dichos contenidos la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que sus integrantes están sometidos a reglas particulares de asignaciones prestacionales que se encuentran justificadas dadas las circunstancias de desgaste físico y mental, de afectación a la seguridad e integridad que imponen una regulación propia y diferenciada de la prevista en el sistema general de pensiones, del cual están excluidos por expresa disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

5. En una de las primeras decisiones de constitucionalidad que se ocupó sobre la materia, esto es la Sentencia C-461 de 1995 [142] se estimó que la exclusión de la Fuerza Pública de dicho régimen estaba justificada en una decisión legislativa y que no vulneraba criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Luego en la Sentencia C- 665 de 1996 [143] se señaló además que el Legislador con dicho régimen preservaba un estamento esencial de la sociedad [144] y más tarde en la Sentencia C-956 de 2001 [145] se agregó que los regímenes exceptuados tienen sustento constitucional expreso en los mandatos de los artículos 217 y 218.

6. Ahora bien, en la Sentencia C-890 de 1999 [146] se analizó si, en materia de pensión de invalidez, existía una diferencia injustificada entre las previsiones del régimen general y el exceptuado. Allí la Corte refirió que el juicio de igualdad debía ser restrictivo y por tanto tener en cuenta tanto la complejidad, como la independencia de ambas regulaciones. Entendió que solo podría hallarse configurada una discriminación negativa cuando quiera que las prestaciones bajo análisis fuesen autónomas y distinguibles de los beneficios contenidos en el ordenamiento especial, que se le otorgara un beneficio inferior al previsto en el régimen común y que no estuviera prevista una compensación en el trato diferente. Estas han sido las reglas de análisis que ha utilizado esta corporación cuando se busca equiparar el régimen pensional exceptuado con el régimen común [147] .

7. Es decir que la jurisprudencia constitucional ha sido constante en admitir la diferencia de regímenes en el acceso a las prestaciones de seguridad social y ha sostenido que los regímenes exceptuados o especiales satisfacen, en principio, las exigencias de proporcionalidad y razonabilidad.

La sentencia C-295 de 2021 no era precedente aplicable en esta controversia 8. En la Sentencia C-295 de 2021 [148] la Corte definió si los literales a) y b) del artículo 40 de la Ley 100 de 1993 que establecen diferencias en la liquidación de invalidez desconocían el derecho a la igualdad. Allí los demandantes reprochaban dos supuestos: i) que quienes se pensionan por invalidez recibieran un ingreso inferior a quienes se pensionan por vejez, pese a tratarse de sujetos de especial protección, y ii) que se liquidara la pensión de invalidez de las personas con pérdida de capacidad laboral inferior al 66% de manera diferenciada a quienes tenían un porcentaje superior, pese a que ambos debían ser protegidos por igual.

9. Al resolver la Corte determinó, de un lado, que los pensionados por vejez y los pensionados por invalidez no son sujetos relevantemente asimilables pues las prestaciones, su financiamiento, asignación y finalidad son distintas por lo que el Legislador contaba con un margen de discrecionalidad en su regulación y, en relación con el otro supuesto explicó que si bien los pensionados por invalidez eran comparables, y se requería acudir al test estricto, pues la disposición involucraba una categoría sospechosa en razón del estado físico o mental de las personas y el mayor beneficio del

segundo grupo, lo cierto es que la medida se encontraba justificada pues se amparaba de manera más intensa a quienes tenían mayores dificultades de salud.

10. Sobre la base de estas últimas consideraciones, la decisión que aclaro estimó que era un precedente aplicable. Esto pese a tratarse de una discusión propia del régimen general de seguridad social, relacionado con una regla pensional de pérdida de capacidad laboral y de aplicación de tasa de reemplazo, distinta a la discusión que debía resolver en esta oportunidad la Corte, relativa al régimen exceptuado, de veteranos de guerra, en la que se discutía sobre un beneficio adicional y no uno implícito a la liquidación ordinaria de la pensión de invalidez.

11. Así lo que correspondía, desde mi óptica, era enfatizar en el carácter y en la finalidad que, en el régimen exceptuado y dada la naturaleza de la misión encomendada a las Fuerzas Militares, tienen los veteranos de guerra y en particular la pensión de invalidez. Además, tanto para esa labor, como para llegar a la conclusión de la aplicación del test estricto, y de la vulnerabilidad de los veteranos de guerra, lo propio era acudir y ampliar el contenido de la Sentencia C-116 de 2021.

[149] 12. En efecto es en esa providencia en la que esta Corte discurrió, en materia de veteranos de guerra, que tanto el constituyente, como el legislador ordinario han creado un régimen de protección especial a los integrantes de la fuerza pública que los beneficia en el servicio activo o cuando se retiran y que esta corporación, como se explicó en el apartado anterior, han reconocido que dichos privilegios que se les han asignados no vulneran el principio de igualdad, pues compensan los riesgos, pérdidas o daños a los que estuvieron expuestos en el cumplimiento de su misión. Así mismo que los veteranos deben ser protegidos de manera reforzada, y multidimensional y que son sujetos de especial protección cuando quiera que padezcan, entre otras, afectaciones de salud, como en este supuesto normativo, lo que traía aparejada la aplicación del test estricto de igualdad, sin que para ello fuese necesario acudir a la Sentencia C-295 de 2021 que, además de ser ajena al debate actual, crea confusión sobre la equiparación entre los regímenes exceptuados y el sistema general que, en principio les es inaplicable.

13. En los anteriores términos dejo consignada, de la manera más respetuosa las razones que conducen a suscribir este voto particular. Fecha ut supra DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada [1] Auto del 24 de enero de 2022.

[2] Artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. [3] Idem . [4] Escrito de demanda, folio 5. [5] Literal c del artículo 24 del Decreto Ley 1796 de 2000.

[6] Escrito de demanda, folio 6. [7] Se trata de las intervenciones de los señores Emiliano Martínez López, Henry Álvarez Álvarez, Mauricio Builes Grisales, Miyer Elián Rodas Morales, Carlos Enrique López Correa, Jesús Rafael Camargo Polo y Daniel Alberto Salazar Orozco.

[8] Intervención ciudadana, folio 2. [9] Intervención ciudadana, folio 5. [10] Idem . [11] Intervención ciudadana, folio 12. [12] Intervención ciudadana, folio 16.

[13] Intervención ciudadana, folio 11. [14] Intervención ciudadana, folio 21. [15] En la Sentencia C-252 de 2004, la Corte Constitucional sostuvo que «la causa generadora del riesgo» en materia pensional es una razón suficiente para incorporar tratos diferenciados, pues «no obstante tratarse de una misma prestación, encuentra su justificación y razonabilidad, en que la fuente material de su reconocimiento, […] y la causa que le da su origen, esto es, riesgo común o riesgo profesional, justifica la existencia de dos regímenes diferenciados, sin que por ello se vulnere la Constitución Política».

[16] Concepto de la Procuraduría General de la Nación, folio 3. [17] Se citan las Sentencias C-733 de 1998, C-252 de 2004 y C-855 de 2005. [18] Concepto de la Procuraduría General de la Nación, folio 3.

[19] Concepto de la Procuraduría General de la Nación, folio 4. [20] Sentencia C-430 de 2019. [21] Concepto de la Procuraduría General de la Nación, folio 5.

[22] Se citan los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993 y 10 y siguientes de la Ley 776 de 2002. [23] Se cita la Sentencia C-252 de 2004.

[24] Se cita la Sentencia C-456 de 2015. [25] Sentencia C-393 de 2019. [26] Sentencias C-292 de 2015, C-194 de 2013, C-1155 de 2005, C-1300 de 2005, C-1299 de 2005, C-1176 de 2001; Autos 243 de 2001 y 251 de 2001.

[27] Sentencia C-1155 de 2005. [28] Idem . [29] Auto 251 de 2001. En el mismo sentido, Auto 243 de 2001. [30] Sentencia C-229 de 2004. [31] Idem .

[32] Las reglas aplicables al caso del control oficioso de constitucionalidad se encuentran descritas en la Sentencia C-1155 de 2005. [33] Sentencia C-585 de 2016: «[e]l control de constitucionalidad es, en el caso de la acción pública, de carácter rogado y, por ende, los cargos propuestos delimitan el ámbito de decisión de la Corte».

[34] Sentencia C-1155 de 2005. [35] Idem . [36] Sentencia C-203 de 2021. [37] Sentencia C-051 de 2021. [38] Idem . [39] Sentencia C-930 de 2007.

[40] Sentencia C-051 de 2021. [41] Sentencia C-1155 de 2005. [42] Sentencias C-569 de 2019, C-567 de 2019, C-493 de 2019, C-002 de 2018 y C-400 de 2013.

[43] Sentencia C-331 de 2019. De manera más reciente, en la Sentencia C-025 de 2020 la Sala Plena declaró que las normas que regulan el proceso de constitucionalidad erigen «“un modelo específico de control constitucional en el que los procesos deliberativos, abiertos, democráticos y participativos confieren legitimidad, racionalidad, validez y justicia material a las decisiones judiciales”. En dicho modelo la tarea de la Corte “no consiste en construir oficiosa, aislada y unilateralmente las decisiones sobre la constitucionalidad del sistema jurídico, sino en liderar un proceso de construcción colectiva en un asunto esencialmente público, precisando y orientando el debate y la deliberación pública, organizando y sistematizando los insumos que resulten de este proceso de reflexión colectiva, valorando y sopesando las distintas opciones y alternativas que surgen de este mismo proceso, y finalmente, adoptando una decisión”».

[44] Sentencia C-194 de 2013. [45] La aludida comprensión del juicio de constitucionalidad como un escenario de deliberación pública y democrática se encuentra expuesta, entre otras, en la Sentencia C-331 de 2019, en que la Sala Plena manifestó que «[a]sumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del poder público, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa».

[46] Con base en lo anterior, en el Auto 243 de 2001, la Sala Plena indicó que la intervención ciudadana fue dispuesta por el Constituyente no solo para que «los ciudadanos puedan impugnar o defender la norma sometida a control, garantía de la participación ciudadana, sino, además, con el propósito de que estos le brinden al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión» [énfasis fuera de texto].

[47] Sentencia C-585 de 2016. [48] Sentencia C-612 de 2015. [49] Sentencia C-263 de 2019. [50] Sentencia C-330 de 2013. [51] Sentencia C-932 de 2004.

[52] Idem . [53] Idem . En este mismo sentido, en la Sentencia C-035 de 2003, la Sala Plena manifestó que « no es la demanda de inconstitucionalidad el mecanismo idóneo para ventilar esta clase de conflictos de carácter particular y concreto, siendo que para el efecto cuenta con vías ordinarias de defensa».

[54] Sentencia C-447 de 1997. [55] La célebre distinción entre law in action y law in books , propuesta por Roscoe Pound, pone en evidencia que existe una separación entre los textos jurídicos (la Constitución, los códigos, los actos

administrativos) y la forma como aquellos son comprendidos y aplicados en la práctica jurídica.

En este mismo sentido, la distinción entre disposición y norma jurídica , que este tribunal ha acogido en su jurisprudencia, también acusa la brecha que aparece entre el derecho escrito y las interpretaciones que de él hacen los operadores jurídicos. Por último, la doctrina del derecho viviente ha sido creada con la intención de «no basar los análisis de constitucionalidad en interpretaciones puramente hipotéticas o descontextualizadas de las leyes, sino tomar como referencia las que han sido depuradas por los órganos de cierre de cada jurisdicción y que demuestren una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida».

Sentencia C-193 de 2015. [56] Intervención presentada por el Ministerio de Defensa Nacional, folio 4. [57] En el folio cuarto de la intervención presentada por el ministerio se lee lo siguiente: «[L]a demanda no contiene argumentos que le permitan una base sólida a los cargos, surgiendo por antonomasia la carencia de conexidad entre las manifestaciones u opiniones allí plasmadas, y en contenido real de la norma cuya inconstitucionalidad se depreca, haciendo que el escrito adolezca por completo de justificación, toda vez, que pone en función de la Corte Constitucional, un tema que desborda su misión, al buscar que se dirima un tema de interpretación legislativa sin que el mismo tenga el rango constitucional».

[58] En el escrito de corrección de demanda (folio 3), el accionante manifestó que «el artículo atacado discrimina a los veteranos pensionados por invalidez en literales A, B y mixtura [del artículo veinticuatro del Decreto 1796 de 2000]».

[59] Idem , folio 5. [60] Idem , folio 6. [61] Intervención del Ministerio de Defensa Nacional, folio 5. [62] Idem . [63] Idem, folio 6. [64] Artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019.

[65] A propósito de la faceta de la seguridad social como servicio público, Sentencias T-101 de 2020, C-083 de 2019, T-861 de 2007, T-854 de 2007, T-452 de 2007, T-561 de 2003, T-481 de 2000, T-450 de 2010.

[66] Al respecto, Sentencias T-092 de 2018, T-087 de 2018, T-036 de 108, SU-337 de 2017, T-320 de 2017, T-314 de 2017, T-195 de 2017, T-026 de 2017, T-717 de 2016, T-631 de 2016.

[67] Sentencia C-397 de 2011. [68] Idem . [69] La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, declaración de principios que, si bien no forma parte del bloque de constitucionalidad, constituye una guía para la interpretación de los derechos reconocidos en el ámbito interamericano, sostiene que el objeto de la seguridad social consiste en proteger a las personas «contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia».

[70] Sentencia T-036 de 2017. [71] Preámbulo de la Ley 100 de 1993, « [p] or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

[72] Sentencias C-227 de 2021, T-468 de 2007. [73] Sentencia T-468 de 2007. [74] Idem . [75] Sentencia C-453 de 2002 [76] Sobre el particular, en la Sentencia C-835 de 2002, la Sala Plena reconoció que «ha sido la propia Corte Constitucional la que ha admitido que la existencia de regímenes prestacionales distintos al régimen general de seguridad social no vulnera per se el derecho a la igualdad constitucional, consagrado en el artículo 13 del Estatuto Superior. El Tribunal acepta en su jurisprudencia que la existencia sistemas prestacionales especiales responde a la necesidad de garantizar los derechos adquiridos de ciertos sectores de la población que por sus características especiales merecen un trato justificadamente diferente al que reciben los demás beneficiarios de la seguridad social».

[77] Conviene anotar que la expresión «con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley» también fue declarada exequible en la Sentencia C-665 de 1996.

[78] Sentencia C-956 de 2001. [79] Idem . [80] Sentencia C-654 de 1997. [81] Sentencia C-432 de 2004. [82] Idem . [83] Sentencia C-101 de 2003.

[84] Sentencia del 8 de junio de 2017; rad. n.° 11001-03-25-000-2010-00065-00(0686-10). En el mismo sentido, se encuentra el fallo dictado el veintitrés de octubre de 2014 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso con radicación n.° 11001-03-25-000-2007-00077-01(1551-07). En la providencia, la Sección anotó que «[a] partir de la expedición de la Constitución de 1991 la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, incluidos entre ellos los integrantes de la Fuerza Pública, no es asunto privativo de la órbita de competencia del Congreso de la República, sino que esa atribución hoy es compartida con el [p]residente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución».

[85] Idem . [86] Sentencia C-432 de 2004. [87] Preámbulo de la Ley 65 de 1967. [88] Artículo primero del Decreto 1836 de 1979. [89] Un profuso análisis del tema se encuentra en la sentencia dictada el 18 de febrero de 2021 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado (radicación n.° 25000-veintitrés-42-000-2013-00285-01-0351-18).

[90] Sentencia C-890 de 1999. [91] Idem . [92] Idem . [93] En la Sentencia C-125 de 2018, la Sala Plena declaró que este principio «es uno de los mandatos más articuladores de todas las disposiciones de la Constitución de 1991 y del orden jurídico y político que ella afirma».

[94] Sentencias C-296 de 2019, T-509 de 2016, C-182 de 2016. [95] Sentencia C-220 de 2017. [96] Sentencias C-116 de 2021, C-060 de 2021, C-048 de 2020, C-115 de 2017 y C-258 de 2013.

[97] Sentencia C-345 de 2019. [98] Sentencia C-433 de 2021. [99] Sentencias C-038 de 2021, C-220 de 2017, C-084 de 2020, C-571 de 2017. [100] Sentencia C-345 de 2019.

[101] Sentencias C-022 de 1996, C-035 de 2016 y C-1158 de 2008. [102] Sentencias C-535 de 2017, C-389 de 2017, C-220 de 2017, C-673 de 2001 y C-601 de 2015.

[103] Sentencias C-119 de 2021, C-345 de 2019, C-304 de 2019, C-220 de 2017. [104] Sentencia C-111 de 2022. [105] Sentencia C-116 de 2021. [106] Sentencia C-345 de 2019.

[107] Idem . [108] Sentencia C-420 de 2020. [109] Sentencia C-345 de 2019. [110] Idem . [111] Idem . [112] Artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019.

[113] Idem. [114] Idem. [115] Artículo 23 de la Ley 1979 de 2019. [116] Sentencias C-295 de 2021, C-515 de 2019. [117] Sentencia C-515 de 2019.

[118] Sentencia C-295 de 2021. [119] Idem . [120] Sentencia C-116 de 2021. [121] La Sentencia C-295 de 2021 constituye un precedente pertinente para la solución del caso concreto por las siguientes razones:

i) al igual que ocurre en esta oportunidad, la norma examinada en dicha ocasión instauraba una distinción que separaba en dos grupos a personas que contaban con una pérdida de capacidad laboral superior al 50%;

ii) en ambos casos el trato diferenciado se daba respecto de la prestación de pensión de invalidez; iii) la norma demandada disponía el reconocimiento de una mesada de mayores ingresos para uno de los grupos, lo que implicaba una situación problemática a la luz del principio de igualdad.

En razón de lo anterior, el precedente establecido en dicha sentencia es plenamente aplicable al caso concreto. La circunstancia de que la norma demandada en esta oportunidad se refiera al régimen especial de las Fuerzas Militares, lo que no ocurría en el caso de la Sentencia C-295 de 2021, no constituye una diferencia relevante, que impida la consideración de la regla de derecho que se estableció en dicha oportunidad.

[122] Sentencia C-345 de 2019. [123] Artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019. [124] Sentencia T-575 de 2008. [125] Sentencia T-1197 de 2001.

[126] En la Gaceta del Congreso n.° 512 de 2018, consta que, en la discusión del proyecto de ley, en la Cámara de representantes, uno de sus integrantes manifestó que el propósito de la ley consistía en otorgar beneficios a «aquellos miembros que han dejado su alma, su cuerpo y su vida en el combate, estos veteranos que de verdad han dado la vida por los colombianos» (fl. 8).

[127] Sentencia C-101 de 2003. [128] Artículo 217.2 de la Constitución. [129] Sentencia C-345 de 2019. [130] Sentencias C-295 de 2021, C-515 de 2019.

[131] La norma en cuestión dispone que la pensión de invalidez será calculada «con fundamento en las partidas computables que correspondan, según lo previsto en los Decretos 4433 de 2004 y 1858 de 2012, así: 2.1. El cincuenta por ciento (50%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%), e inferior al setenta y cinco por ciento (75%); 2.2. El setenta y cinco por ciento (75%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%), e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%); 2.3. El ochenta y cinco por ciento (85%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%), e inferior al noventa y cinco por ciento (95%); 2.4. El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%)».

[132] Idem , numeral 2.4. [133] Idem . [134] Sobre el alcance del artículo 355 superior, en la Sentencia C-417 de 2020, la Sala Plena manifestó que «la citada prohibición fue una respuesta del Constituyente al abuso derivado de la antigua práctica de los auxilios parlamentarios, que no excluye la implementación de políticas de desarrollo social, a través de las cuales el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional, frente a las que se preservan los esquemas de control fiscal que se disponen en la Carta.

[135] Sentencia C-345 de 2019. [136] Sentencia C-116 de 2021, fundamento jurídico 111, tabla 3. [137] Idem , fundamento jurídico 112. [138] “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”.

[139] “Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignacion de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.” [140] “Por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública”.

[141] M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. [142] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [143] M.P. Hernando Herrera Vergara. [144] A partir de la reconstrucción del contenido de las gacetas del Congreso 395 y 397 de 1993 se reprodujo su contenido dentro del cual están las siguientes consideraciones:

“Los regímenes especiales que han sido conquistas laborales deben mantenerse (...); que sean únicamente tres importantes estamentos de la sociedad los que van a tener unas prerrogativas especiales, que en el fondo no son prerrogativas, son derechos que han adquirido y que tienen que respetárseles a esos estamentos y a esos sectores...”(…) “Este proyecto de ley abarca en primer término, el régimen prestacional y salarial del sector privado y en materia del sector público Congreso y Fuerzas Militares, solamente está estableciendo unos parámetros para que el Gobierno sea quien de acuerdo con la Constitución y estos parámetros señale el régimen salarial y prestacional... Esta ley una vez aprobada y en vigencia no rige de inmediato para el sector público, ni rige para el Congreso, ni rige para las Fuerzas Militares.” [145] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[146] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [147] Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de constitucionalidad C-101 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-104 de 2003.

M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-941 de 2003. M..P Álvaro Tafur Galvis; C-381 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1188 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-229 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[148] M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. [149] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Diana Fajardo Rivera. SPV y AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo..

SPV Paola Andrea Meneses Mosquera. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Alberto Rojas Ríos.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.