COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/789/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/789/11
Expediente	—
Fecha	2007-06-14
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Régimen Prestacional Especial De La Fuerza Pública
- Bonificacion Por Compensacion
- /Bonificacion Por Compensacion
- Derecho A La Seguridad Social
- Libertad De Configuracion Legislativa En Sistema De Pensiones
- Libertad De Configuracion Legislativa En Regimenes Especiales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLES , por los cargos examinados en esta providencia, las expresiones “y por tanto desaparecerá como bonificación”, contenidas en el artículo 1º de la Ley 420 de 1998. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente . JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente Ausente en comisión MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado…

Texto completo

C-789-11 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia C-789/11 RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL DE LA FUERZA PÚBLICA -Bonificación por compensación como factor salarial La Corte entiende que la bonificación por compensación deja de ser un componente incidental y episódico del ingreso que perciben los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro o pensionados, para convertirse en un factor del salario que de manera permanente es tenido en cuenta para la liquidación de sus mesadas; por esta razón el Legislador le retira la calidad de bonificación, por cuanto de mantenerla los beneficiarios la reclamarían dos veces: una como factor salarial y otra como bonificación, resultando más benéfico para los destinatarios de la norma incorporar esta partida como factor salarial. Por tanto, antes que vulnerar los principios de dignidad humana y trabajo consagrados en el artículo 1º de la Carta, la medida adoptada contribuye a su desarrollo y aplicación; por lo mismo, está dentro de los parámetros establecidos por el constituyente y no implica violación del artículo 4º superior. Al mejorar el ingreso de los beneficiarios, la medida tampoco desconoce los principios de progresividad y no regresividad previstos en el artículo 48 de la Constitución.

BONIFICACION POR COMPENSACION -Carácter permanente /BONIFICACION POR COMPENSACION -Factor salarial para el reconocimiento de la pensión DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Servicio público de carácter obligatorio y derecho irrenunciable (...) la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado directamente por el Estado o través de los particulares con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la dirección, coordinación y control del Estado. En concordancia con esta disposición, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993 establece que se trata de un servicio público esencial en todo lo relacionado con el sistema general de salud, pero en materia pensional solamente en aquellas actividades vinculadas directamente con el reconocimiento y pago de pensiones.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Doble naturaleza LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA DE PENSIONES -Alcance LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMENES ESPECIALES -Límites PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES -Alcance DERECHOS ADQUIRIDOS EN MATERIA LABORAL Y PENSIONAL -Reiteración de jurisprudencia Sentencia C-789/11 Referencia:

expediente D-8469 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 420 de 1998, “ Por la cual se adicionan unos artículos de los Decretos-leyes 1211, 1212, 1213 de 1990 y del Decreto 1091 de 1995”.

Actor: Álvaro Diazgranados de Pablo Magistrado Ponente: JORGE IVAN PALACIO PALACIO Bogotá D. C., veinte (20) de octubre de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Alvaro Diazgranados de Pablo solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 1º (parcial) de la Ley 420 de 1998, “ Por la cual se adicionan unos artículos de los Decretos-leyes 1211, 1212, 1213 de 1990 y del Decreto 1091 de 1995”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 15 de abril de 2011, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de la Protección Social, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, al Director de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Ministro de Defensa Nacional, al Comandante de las Fuerzas Militares, al Comandante del Ejército Nacional, al Comandante de la Armada Nacional, al Comandante de la Fuerza Aérea de Colombia y al Director General de la Policía, iv) invitar a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, del Norte, del Valle, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, de la Sabana, como también a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho y Sociedad -De Justicia-, al Colectivo de abogados José Alvear Retrepo y a la Comisión Colombiana de Juristas, para que aportaran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe la norma, subrayando las expresiones demandadas: “LEY 420 DE 1998 [1] (enero 5) Por la cual se adicionan unos artículos de los Decretos-leyes 1211, 1212, 1213 de 1990 y del Decreto 1091 de 1995.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTICULO 1o. Adiciónanse los artículos 158, 140 y 100 de los Decretos-leyes 1211, 1212 y 1213 de 1990 respectivamente, y el artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, en el sentido de incluir como partida computable para liquidar las prestaciones sociales periódicas del personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de

retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieren tal condición, el 31 de diciembre de 1996, la bonificación por compensación que reconozca al personal de la Fuerza Pública en servicio activo.

PARAGRAFO. Si la bonificación a que se refiere el presente artículo se incorpora al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales y por tanto desaparecerá como bonificación".

III. LA DEMANDA Considera el demandante que el precepto impugnado desconoce lo establecido en los artículos 1º, 4º, 48 y 58 de la Constitución Política. Para el actor, la bonificación por compensación tenida en cuenta en el momento de la liquidación de la asignación de retiro de las mesadas pensionales, correspondía a un derecho personalísimo de orden patrimonial, que una vez reconocido y pagado quedaba incorporado en los derechos del beneficiario. Esta bonificación fue reconocida inicialmente al personal en servicio activo de la Fuerza Pública mediante el Decreto 2072 del 21 de agosto de 1997, sin que su cobertura incluyera al personal que se encuentra en retiro; por esta razón, el Congreso de la República corrigió la omisión y expidió la Ley 420 de 1998.

Según el actor, el aparte demandado estableció que si la bonificación por compensación se llegara a incorporar en las asignaciones básicas del personal en servicio activo de la Fuerza Pública, tendría el mismo comportamiento en el momento de liquidar las asignaciones de retiro y pensiones. Así, al efectuarse el retiro de la respectiva fuerza, desaparece la figura de la bonificación por compensación, quebrantando los principios del Estado social de derecho.

Al demandante resume su planteamiento explicando que si a un sector de trabajadores como son los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo le son incorporados en sus asignaciones básicas la bonificación por compensación, siendo un ingreso que mejora sus condiciones, a otro sector de colombianos se les desfavorece al eliminarles una partida que fue conferida por el Estado colombiano.

IV. INTERVENCIONES Instituciones públicas 1. Ministerio de defensa nacional Mediante apoderada especial el Ministerio interviene para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada.

La interviniente considera que el Congreso cuenta con la facultad de configurar el sistema jurídico mediante el cual se regula el régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 217 y 218 de la Constitución.

Agrega que la Ley 100 de 1993, artículo 279, permite la existencia de regimenes especiales, entre ellos los aplicables a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Luego de disertar sobre las razones por las cuales la Carta Política autoriza esta diferenciación, la interviniente expone el sistema jurídico propio del régimen prestacional aplicable a la Fuerza Pública.

En cuanto al problema jurídico que plantea la demanda presentada por el ciudadano Álvaro Diazgranados de Pablo, explica la interviniente que la bonificación por compensación fue concebida como una partida computable para efectos de liquidar las prestaciones sociales periódicas del personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieren tal condición al 31 de diciembre de 1996, conforme a lo indicado en el texto de la misma norma, una vez incorporada al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, teniendo el mismo comportamiento en la liquidación de la asignación de retiro. Concluye la representante del Ministerio que no existe violación a la Constitución, por tratarse de una "bonificación".

En su criterio, no se vulneran los artículos 48 y 58 de la Carta, toda vez que el régimen especial tiene una serie de garantías para el personal, sin que se pueda predicar la existencia de derechos adquiridos respecto de una norma que concedió una bonificación por una sola vez, la que una vez incluida desaparecería sin hacer parte de la liquidación, más

aún cuando las asignaciones de retiro, dada su condición de pensiones, son reajustables anualmente de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno.

Concluye explicando que la cobertura de esta bonificación al ser incorporada al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo y en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales, tuvo presente la cobertura a todo el personal sin distingo alguno, sin establecer medidas regresivas, sin desmedro del derecho a la seguridad social, para que el salario básico y la asignación de retiro y pensión del personal de la Fuerza Pública aumentara en el porcentaje a la bonificación por compensación, garantizando la estabilidad y la oscilación de las asignaciones de retiro contempladas en las normas especiales de las Fuerzas Militares.

2. Departamento administrativo de la función pública Para el representante del Departamento Administrativo el segmento demandado es exequible, por cuanto la bonificación por compensación fue incorporada a la asignación básica mensual de los miembros de la Fuerza Pública, tanto activos como retirados, a partir del 1º de enero de 1998 y, por lo tanto, desapareció como bonificación, sin que este hecho signifique un perjuicio para sus destinatarios, como equivocadamente lo cree el demandante.

Señala que se trata de un componente salarial incorporado a la asignación mensual de los servidores públicos que constituían su universo de destinatarios, que desapareció del mundo jurídico al haberse consolidado los presupuestos establecidos por el Congreso de la República mediante la expresión demandada; es decir, la bonificación por compensación fue derogada al haberse incluido dentro del salario básico o de la asignación de retiro.

Concluye explicando que “Al entrar la bonificación por compensación a formar parte de las asignaciones salariales y de retiro de los servidores públicos que constituyen su universo de destinatarios, mal puede hablarse de vulneración de derechos adquiridos a de los demás derechos constitucionales aducidos como vulnerados por el actor, en cuanto no existe perjuicio ni detrimento patrimonial alguno que comporte dicha violación”.

3. Policía nacional El vocero de la Policía Nacional considera que las expresiones demandadas son exequibles, toda vez que mediante ellas la bonificación por compensación, creada mediante el Decreto 2072 de 1997 para nivelar los salarios del personal allí mencionado, fue trasladada al salario sin que este hecho signifique desconocimiento de la Constitución.

Explica el representante de la Policía Nacional que desde la vigencia del Decreto 2072 de 1997, la Institución procedió a incluir mensualmente como parte del salario el beneficio de la bonificación por compensación. Señala que desde la expedición de la Ley 420 de 1998, la bonificación fue incorporada en el sueldo básico del personal, desapareciendo como partida salarial y prestacional, aunque no se ve reflejada en las partidas porque se incorporó en el sueldo básico.

Según el interviniente, con la aplicación del texto impugnado no se está lesionando derecho alguno, no hay inconstitucionalidad, porque la bonificación por compensación no ha desaparecido sino que se continúa pagando a través del salario.

4. Comando de las fuerzas militares El Comando General de la Fuerzas Militares interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de las expresiones demandadas, señalando que se trata es de un asunto de interpretación, por cuanto el artículo 1º de la Ley 420 de 1998, se limita a precisar en su parágrafo que la bonificación desaparecerá si se incorpora al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, o a la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales.

Explica el interviniente que sin esta precisión tal bonificación no desaparecería, sino que se permitiría tenerla en cuenta para liquidar la asignación de retiro.

5. Ministerio de la Protección Social Para el Ministerio, la Ley 420 de 1998 pretende garantizar los derechos de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren en servicio activo, así como los de quienes se han retirado del servicio

y han sido beneficiados con el reconocimiento de asignación de retiro o pensión. Luego de llevar a cabo una reseña histórica relacionada con el origen del parágrafo parcialmente demandado, el interviniente manifiesta que la bonificación por compensación inicialmente obedeció a un ingreso de carácter laboral asociado a la prestación del servicio de los miembros de la Fuerza Pública, no era factor salarial, no constituía parte integral del salario, era un pago adicional, especial o excepcional.

Con la Ley 420 de 1998 la situación cambió, por cuanto allí se dice que si la bonificación se incorpora al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales, y por tanto desaparecerá como bonificación. Explica el interviniente:

"… así como en los casos de los miembros de la Fuerza Pública, quienes antes de la expedición de la Ley 420 de 1998 no contaban con la bonificación por compensación como factor salarial y por lo tanto no les era computada con el resto de los factores percibidos (que sí constituían la base salarial) en el momento de calcular su liquidación de retiro, pero que fueron beneficiados con la decisión del Legislador al aumentar su base de estimación y cálculo, LO MISMO SUCEDIÓ CON LAS LIQUIDACIONES DE ASIGNACIONES DE RETIRO Y PENSIONES, tal y como lo manifiesta el Legislador al indicar textualmente:

tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales y por tanto desaparecerá como bonificación".

Es decir, deja su carácter de bonificación para darle carácter de permanente y periódico para ser incluido como parte integral del salario, ampliando la base del ingreso a partir del cual se liquidan las asignaciones de retiro y las pensiones militares, lográndose una transición hacia la progresividad y una protección al derecho a la igualdad.

Instituciones académicas 1. Universidad nacional de Colombia El Decano de la Facultad de Derecho interviene para pedir a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas, toda vez que el Congreso de la República dentro de las facultades constitucionalmente otorgadas es responsable de fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los miembros de la Fuerza Pública, facultad ejercida mediante la Ley 420 de 1998, en la cual incluye para una población específica de la Fuerza Pública como factor salarial o partida computable para liquidar prestaciones sociales la bonificación en el sueldo básico.

Según el demandante esta bonificación por compensación al ser tomada como factor salarial o al incluirse en el sueldo básico desaparece o se elimina, cuando lo que efectivamente ocurre es un cambio en su naturaleza jurídica, ya que pasa de ser bonificación para convertirse en factor del salario básico para liquidar la mesada pensional, siendo conforme con el principio de progresividad y que mejora las condiciones salariales de los miembros de la Fuerza Pública. Por tanto, no se está afectando ningún derecho adquirido, por el contrario, es un beneficio que obedece a la libertad de configuración legislativa sobre el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

2. Universidad del Rosario El coordinador del área de derecho del trabajo y de la seguridad social de la Universidad interviene a nombre de la Institución, para solicitar a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Considera que la norma parcialmente impugnada hace parte de un estatuto dictado por el congreso de la República dentro del ámbito de sus facultades de configuración legislativa, como lo ha señalado la Corte en la sentencia C-035 de 2005.

Señala que reconocer la naturaleza salarial o no de la bonificación por compensación, no vulnera ningún postulado de la Carta Política, porque el Legislador cuenta a su favor con amplio margen de configuración de los salarios y prestaciones de los miembros de la Fuerza Pública.

3. Universidad del Norte Considera que las expresiones demandadas son inexequibles por violar el principio de progresividad, ya que crea la bonificación para el personal en retiro, pero la desaparece cuando se la incorpora al sueldo básico del personal en servicio activo.

Intervenciones ciudadanas 1. Álvaro Rueda Celis Interviene para coadyuvar la demanda, expresando que el Congreso de la República puede regular las condiciones prestacionales de los servidores públicos y que la Ley 420 de 1998 obedeció a un proyecto presentado por el Ejecutivo para mejorar el ingreso de un sector de pensionados que debido a la inflación vieron disminuida su capacidad adquisitiva. En su concepto, se creó una nueva partida para ser tenida en cuenta en la liquidación de las asignaciones de retiro de quienes tenían reconocida esta prestación a 31 de diciembre de 1996, introduciendo una modificación positiva respecto de una situación jurídica ya consolidada como es el caso de las pensiones, consideradas un derecho de tipo personalísimo de orden patrimonial que una vez reconocido hace parte del patrimonio del beneficiario.

Explica que cuando las cajas pagadoras liquidan en las asignaciones de retiro la partida de bonificación por compensación, la incorporan a la mesada haciéndola parte integral de la pensión, es decir del patrimonio del pensionado.

Así, las leyes posteriores no pueden desconocer estas prestaciones so pena de violar lo establecido en la Constitución Política. Apoya la demanda y sostiene el interviniente que si la bonificación creada para ser tenida en cuenta en la liquidación de las pensiones se llegara a incorporar en las asignaciones básicas del personal en servicio activo, ella desaparecería de las pensiones ya reconocidas, contraviniendo principios fundamentales del Estado social de derecho.

2. Luis Fernando Maldonado Lagos A partir de su situación personal explica que la aplicación del texto demandado suspendió el cómputo de la partida bonificación por compensación en la liquidación de su asignación de retiro, desconociendo un derecho adquirido. Señala que con la nueva liquidación disminuyó su ingreso, por cuanto la partida al ser reconocida y pagada anteriormente era mejor que la liquidada en la actualidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. La Vista Fiscal empieza explicando que la Ley 420 de 1998 estableció la bonificación por compensación como partida computable para liquidar prestaciones sociales periódicas de los miembros de la Fuerza Pública que tuviesen la condición de pensionados a 31 de diciembre de 1996, en los mismos términos de la bonificación por compensación reconocida al personal de la Fuerza Pública en servicio activo por medio del decreto 2072 de 1997. El parágrafo del artículo 1º de la Ley 420 de 1998 estableció que si la bonificación por compensación creada para la Fuerza Pública en servicio activo se incorporaba a su sueldo básico, automáticamente el mismo comportamiento nominal debía tenerse en relación con la bonificación por compensación reconocida al personal pensionado de la Fuerza Pública, desapareciendo en ambos casos esa partida como bonificación.

El Decreto 58 (art. 39) del 10 de enero de 1998, estableció que dentro de las asignaciones básicas del personal activo de la Fuerza Pública quedaba incorporada la bonificación por compensación, reconocida para este personal en el Decreto 2072 de 1997. Concluye el Procurador General de la Nación que la bonificación por compensación debió quedar incorporada dentro de las asignaciones básicas de los pensionados de la Fuerza Pública, en los mismos términos en lo cuales quedó para el personal en servicio activo. La consecuencia en uno y otro caso es la desaparición de la bonificación por compensación como partida independiente computable.

Explica el Ministerio Público que al haberse incorporado la bonificación por compensación dentro de los sueldos básicos, es razonable que aquella desaparezca como partida independiente. Considerar lo contrario es llegar a la conclusión irrazonable e injustificable de computar dos veces la bonificación por compensación: una dentro de las asignaciones básicas; y dos, como partida independiente.

Concluye el Jefe del Ministerio Público que el actor no demuestra de que manera no computar dos veces una misma bonificación o no pagar el doble de aquello a lo que se tiene derecho, vulnera el derecho al trabajo. En su concepto,

incorporar la bonificación dentro de la asignación básica, antes que perjudicar al pensionado lo beneficia, porque le incrementa el valor de la base y el monto máximo que puede percibir por concepto de subsidio familiar, porque éste, según lo dispuesto en los artículos 79 y 158 del Decreto 1211 de 1990, 82 y 140 del Decreto 1212 de 1990, y 46 y 100 del Decreto 1213 de 1990, se liquida sobre la base de la asignación básica.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de una Ley (C. Po.

art. 241-4). 2. Problema jurídico Corresponde a la Corte establecer si cuando el Legislador modificó la naturaleza de la bonificación por compensación, convirtiéndola en factor salarial para el personal de la Fuerza Pública en servicio activo y extendió este beneficio a la liquidación de las prestaciones que se deben al personal de la Fuerza Pública retirado con asignación de retiro o pensión, desapareciéndola para estos últimos como bonificación, desconoció las garantías que identifican al Estado social de derecho (C. Po. art 1º), el principio de supremacía de la Constitución (C. Po. art. 4º), el principio de progresividad en seguridad social (C. Po. art. 48) y los derechos adquiridos (C. Po. art. 58).

Para adoptar la decisión, la Corte i) analizará la potestad de configuración legislativa en materia de seguridad social; ii) abordará el estudio del principio de progresividad en el sistema de seguridad social en pensiones, iii) hará referencia a los derechos adquiridos en las relaciones laborales; y iv) examinará la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

3. Potestad de configuración legislativa en materia de seguridad social en pensiones De acuerdo con las previsiones del artículo 48 superior, la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado directamente por el Estado o través de los particulares con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la dirección, coordinación y control del Estado. En concordancia con esta disposición, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993 establece que se trata de un servicio público esencial en todo lo relacionado con el sistema general de salud, pero en materia pensional solamente en aquellas actividades vinculadas directamente con el reconocimiento y pago de pensiones.

Según la Corte, “el régimen de seguridad social en materia de pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones que se determinan en la ley, previo el lleno de ciertos requisitos que en ella misma se determinan para acceder a tales beneficios” [2] .

3.1. La jurisprudencia ha reconocido el amplio margen de configuración que tiene el Legislador para regular las materias relacionadas con el sistema de seguridad social [3] , de conformidad con los artículos 48 y 365 de la Constitución que establecen una fórmula abierta para organizar y coordinar la prestación de dicho servicio, sin limitar su desarrollo a un solo modelo [4] , siempre que se respeten los principios constitucionales que lo rigen y los derechos constitucionales.

Sin embargo, la potestad legislativa en la materia que se analiza no es absoluta, por cuanto debe atender a los principios, valores y derechos constitucionales, que en esta medida vienen a restringir tal atribución. Sobre los límites a esta potestad la Corte ha manifestado:

“Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros.

Sin embargo, lo anterior no significa que la decisión legislativa sea completamente libre, ni que la reglamentación adoptada esté ajena al control constitucional, pues es obvio que existen límites, tanto de carácter formal (competencia,

procedimiento y forma) como de carácter material (valores y principios en que se funda el Estado Social de Derecho), señalados directamente por el Constituyente y que restringen esa discrecionalidad. “Por consiguiente, si el Legislador opta, por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social”. Lo mismo ocurriría si el Estado se desentendiera de las funciones de dirección, coordinación y control a la seguridad social, porque esas fueron precisamente algunas de las tareas expresamente asignadas en la Carta del 91” [5] .

3.2. Potestad de configuración legislativa para diseñar regímenes especiales de seguridad social Como se ha expuesto, el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de seguridad social, en ejercicio del cual “puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de trabajadores, siempre que los mismos no resulten discriminatorios. En dichos regímenes especiales, pueden estar incluidos beneficios no contemplados en el régimen general, bajo la condición de que la consagración de tales beneficios persiga la defensa de bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como los derechos adquiridos, y de que con ella no se perpetúe un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores” [6] .

En cuanto al régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, la jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que es diferente al aplicable a la generalidad de las personas en razón de la naturaleza de los servicios prestados y de la finalidad que para ella establece la Constitución, que en el caso de las fuerzas militares corresponde a la “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (C. Po. art. 217), mientras para la Policía Nacional está relacionada con el “mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (C.

Po. art. 218). 4. El principio de progresividad en el sistema de seguridad social en pensiones [7] La Corte se ha referido a este principio expresando que se trata de un mandato, según el cual una vez alcanzado un determinado nivel de protección, el Legislador ve restringida su amplia potestad de configuración del derecho en materias sociales, con lo cual todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático, por cuanto contradice el principio de progresividad.

Sin embargo, la prohibición de los retrocesos no es absoluta, sino relativizada al permitirse su justificación bajo un control de constitucionalidad más severo.

Así, el paso regresivo debe ser demostrado por las autoridades a partir de razones que lo hagan necesario en desarrollo de un derecho social [8] .

Asociado al principio de no regresividad, con él se busca corregir las desigualdades sociales, estimular el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los trabajadores y corregir las desigualdades facilitando la inclusión en la vida económica de sectores marginados y vulnerables de la población.

El principio de progresividad tiene asidero en la Constitución, si se considera, entre otros, sus artículos 1º (dignidad humana, trabajo y solidaridad), 2º (fines esenciales del Estado), 13 (promoción de condiciones de igualdad real y efectiva), 25 (trabajo en condiciones dignas), 48 (seguridad social), 53 (principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo), 334 (acceso efectivo a los bienes y servicios básicos por las personas de menores ingresos) y 366 (prioridad del gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales).

La Corte ha explicado que este principio genera dos clases de deberes para el Estado: i) adoptar y poner en marcha medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y de esta manera cumplir sus obligaciones de satisfacción progresiva de los derechos económicos y sociales básicos de la población; y ii) abstenerse de adelantar políticas regresivas en materia de derechos económicos y sociales que conduzcan a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación.

La jurisprudencia también ha señalado que los principios de progresividad y no regresividad no petrifican la regulación en materia de derechos sociales, particularmente en materia de pensiones. Al respecto la Corte ha sostenido que “ el legislador no está obligado a mantener en el tiempo las expectativas que tienen las personas conforme a las leyes vigentes en un momento determinado. Ello se debe a que, por encima de cualquier protección a estos intereses, prevalece su potestad configurativa, la cual le permite al legislador darle prioridad a otros intereses que permitan el adecuado cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho .

http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-727-09.htm - _ftn26#_ftn26 La Constitución delega al legislador la función de configurar el sistema de pensiones, y le da un amplio margen de discrecionalidad para hacerlo, precisamente para garantizar que el sistema cuente con los “medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante,” y para darle eficacia a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, conforme al artículo 48 de la Carta. De tal modo, es necesario que el legislador pueda transformar las expectativas respecto de la edad y tiempo de servicios necesarios para adquirir la pensión, de tal forma que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en relación con la seguridad social, a pesar de las dificultades que planteen los cambios en las circunstancias sociales.

http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-727-09.htm - _ftn27#_ftn27 Por tal motivo, la Corte, refiriéndose a los regímenes de transición, ha sostenido que una concepción semejante implicaría la petrificación del ordenamiento, en desmedro de diversos principios constitucionales” [9] .

5. Derechos adquiridos en materia laboral La Corte Constitucional [10] ha precisado que los derechos adquiridos están referidos a situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado por Leyes posteriores que no pueden afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Existe un derecho adquirido cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento. Por oposición, son meras expectativas aquellas probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad.

5.1. Además, la jurisprudencia ha estimado que los derechos adquiridos presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la Ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. En cambio, en las expectativas tales presupuestos no se han consolidado conforme a la Ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico.

En la sentencia C-147 de 1997, la Corte diferenció los derechos adquiridos de las meras expectativas, en cuanto al ámbito de protección constitucional. Sostuvo que estas últimas reciben una protección más precaria, puesto que “ la Ley nueva sí puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una Ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva” . Aclaró que las “ expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el Legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social”.

El criterio de diferenciación establecido está permitido por la Constitución, ya que se trata de dar un tratamiento diferente a personas que pertenecen a categorías distintas. De un lado los pensionados, y del otro, quienes aspiran a serlo. El criterio de distinción es válido y razonable comoquiera que se establece entre quienes tienen un derecho adquirido y quienes no lo poseen, teniendo en cuenta el respeto al derecho del primer grupo mencionado.

5.2. Las reformas a los regímenes pensionales, en particular, garantizan la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la financiabilidad de otros potenciales pensionados. Estas finalidades constitucionalmente relevantes obligan a la

ponderación entre sacrificios individuales y beneficios al sistema (C. Po. art. 48, adicionado por el Acto Legislativo No. 1 de 2005). Ello explica que la Corte haya explicado que el Legislador no está obligado a sostener en el tiempo las expectativas que tienen las personas, conforme a las Leyes vigentes en un momento determinado.

La potestad de configuración legislativa habilita para modificar los regímenes jurídicos en función de nuevas variables, razones de oportunidad o conveniencia, y atendiendo a otros intereses y circunstancias contingentes que atiendan al logro de los fines del Estado social de derecho , desde luego, consultando parámetros de justicia y equidad, y con sujeción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad [11] .

5.3. Esta Corporación, en la sentencia T-025 de 2004 expuso los requisitos mínimos a los cuales debe sujetarse el Estado al momento de diseñar e implementar políticas públicas que puedan implicar retrocesos en los derechos de dimensión prestacional. Es esta providencia se dijo:

“ Primero, p rohibición de discriminación (por ejemplo, no se podría invocar la insuficiencia de recursos para excluir de la protección estatal a minorías étnicas o partidarios de adversarios políticos); segundo, necesidad de la medida lo cual exige que sean estudiadas cuidadosamente medidas alternativas y que éstas sean inviables o insuficientes (por ejemplo, se han explorado y agotado otras fuentes de financiación); tercero, condición de avance futuro hacia la plena realización de los derechos de tal forma que la disminución del alcance de la protección sea un paso inevitable para que, una vez superadas las dificultades que llevaron a la medida transitoria, se retome el camino de la progresividad para que se logre la mayor satisfacción del derecho (por ejemplo, señalando parámetros objetivos que, al ser alcanzados, reorientarían la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho); y cuarto, p rohibición de desconocer unos mínimos de satisfacción del derecho porque las medidas no pueden ser de tal magnitud que violen el núcleo básico de protección que asegure la supervivencia digna del ser humano ni pueden empezar por las áreas prioritarias que tienen el mayor impacto sobre la población.” (Subrayas del texto original).

6. Análisis de las expresiones demandadas Considera el actor que las expresiones demandas son inconstitucionales, por cuanto disponen “que si la bonificación por compensación a la que hace referencia el Decreto 2072 de 1997, se llegara a incorporar en las asignaciones básicas del personal en servicio activo de la Fuerza Pública, tendrá el mismo comportamiento a la hora de liquidar las asignaciones de retiro y pensiones; en consecuencia a partir de efectuarse el retiro de la respectiva fuerza, desaparecerá automáticamente la figura de la bonificación por compensación, quebrantando los principios fundamentales inherentes al Estado Social de Derecho.

En otras palabras la norma acusada indica que si a un sector de trabajadores como son los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les incorpora en sus asignaciones básicas la bonificación por compensación, siendo algo que general un mejoramiento en sus ingresos, en cotraposición a otro sector de colombianos se les desfavorece dichas garantías eliminándoles una partida que fue conferida por el Estado colombiano”.

(Folio 3 de la demanda). De los diez escritos de intervención recibidos por la Secretaría de la Corte, tres avalan la interpretación del actor (los ciudadanos Álvaro Rueda y Luis Fernando Maldonado, como también la Universidad del Norte), los siete restantes son acordes en manifestar que las pretensiones del accionante deben ser denegadas, por cuanto carecen de fundamento jurídico debido a una errónea interpretación del texto.

Este planteamiento también es acogido por el Procurador General de la Nación, quien considera que “Al haberse incorporado la bonificación por compensación dentro de los sueldos básicos, es razonable, como lo prevé la ley, que aquélla desaparezca como una partida independiente.

Sostener lo contrario, como lo hace el actor, llega a la conclusión irrazonable e injustificable de computar dos veces la bonificación: una dentro de las asignaciones básicas, y dos, como partida independiente”.

6.1. Alcance de la reforma introducida con la norma demandada El cambio introducido con el parágrafo del artículo 1º de la Ley 420 de 1998, significa que en el momento de calcular la liquidación de retiro y pensiones del personal de la Fuerza Pública, aumenta su base de estimación; así, la bonificación por compensación será tenida en cuenta para dos clases de liquidación: i) respecto de quienes estando en servicio activo pasarán al régimen de retiro o al pensional, y ii) respecto de quienes están bajo el régimen de retiro o pensional.

El parágrafo precisa que para estos últimos la bonificación pasará a ser un ingreso especial considerado como factor salarial permanente y periódico que ampliará la base a partir de la cual se liquidan las asignaciones de retiro y las pensionales. Al ser incorporado como factor salarial permanente y periódico, este ingreso dejará de ser considerado como una bonificación; de no ser así, sería calculado dos veces: una, como factor salarial y otra, como bonificación.

Por esta razón, el Legislador precisó que siendo factor salarial desaparece como bonificación. 6.2. Marco jurídico dentro del cual fue expedida la Ley 420 de 1998 El artículo 150-19 de la Constitución Política, establece que el Congreso de la República tiene la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, entre otras, para las siguientes materias:

“e) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública. f) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.

6.3. Dentro de este marco de atribuciones fue expedida la Ley 4ª de 1992 [12] , cuyo artículo 1º señala que corresponde al Gobierno Nacional fijar el régimen salarial y prestacional de varios grupos de servidores del Estado. Estos son:

a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;

c) Los miembros del Congreso Nacional, y d) Los miembros de la Fuerza Pública [13] . 6.4. Como se observa, la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública corresponde, de manera privativa, al Gobierno Nacional. Para desarrollar la Ley 4ª de 1992 el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2072 de 1997 [14] , creó la bonificación por compensación, dándole un carácter permanente y constituyéndola como factor salarial.

Según el ordenamiento jurídico, los miembros de la Fuerza Pública gozan de un régimen especial en materia salarial y prestacional. Sobre esta materia la Corte ha explicado:

“Es claro entonces que la existencia de un régimen especial para los miembros de la fuerza pública, no sólo tiene su fundamento constitucional en la consagración expresa de los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, sino también en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública y que, sin lugar a dudas, conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto .

Ya la Corte, en diversas oportunidades, ha reconocido que la diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la fuerza pública tiene su origen en la naturaleza riesgosa de las funciones que desarrollan y que, a su vez, cumple con el fin constitucional de compensar el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al militar y a los miembros de su familia durante largos períodos de tiempo” [15] .

6.5. Contenido y alcance del artículo 1º de la Ley 420 de 1998 El artículo 1º de la Ley 420 de 1998 [16] amplía el ámbito de protección de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren en servicio activo, como también el de quienes estando retirados del servicio han sido beneficiados con el reconocimiento de asignación de retiro o pensión de jubilación.

La norma parcialmente demandada adicionó el texto de cuatro decretos destinados a establecer las partidas que serán tenidas en cuenta para liquidar las prestaciones sociales de los miembros de la Fuerza Pública. Así, el Decreto Ley 1211 de 1990 [17] tiene como universo de destinatarios al personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y en el artículo 158 dispone:

“ARTÍCULO 158. LIQUIDACION PRESTACIONES. Al personal de Oficiales y Suboficiales que sea retirado del servicio activo bajo la vigencia de este estatuto, se le liquidarán las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas así:

- Sueldo básico. - Prima de actividad en los porcentajes previstos en este estatuto. - Prima de antigüedad. - Prima de Estado Mayor, en las condiciones previstas en este estatuto.

- Duodécima parte de la prima de Navidad. - Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto. - Gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia.

- Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidar conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de este estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

PARAGRAFO. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios, bonificaciones y compensaciones consagradas en este estatuto, será computable para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales”.

(Subrayas no originales). El Decreto Ley 1212 de 1990 [18] , en su artículo 140 preceptúa: “ARTÍCULO 140. BASES DE LIQUIDACION. A partir de la vigencia del presente Decreto, al personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que sea retirado del servicio activo se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas, así:

1. Sueldo básico. 2. Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto. 3. Prima de antigüedad. 4. Prima de Oficial Diplomado en Academia Superior de Policía, en las condiciones indicadas en este Estatuto.

5. Duodécima (1/12) parte de la prima de navidad. 6. Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto. 7. Gastos de representación para Oficiales Generales.

8. Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidará conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de este Estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

9. La bonificación de los Agentes del Cuerpo Especial, cuando sean ascendidos al grado de Cabo Segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como Agentes, sin contar los tiempos dobles.

PARAGRAFO. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en este Estatuto, serán computables para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales ”. (Se subraya).

El Decreto Ley 1213 de 1990 [19] en su artículo 100 establece: “ARTICULO 100. BASES DE LIQUIDACION. A partir de la vigencia del presente Decreto a los Agentes de la Policía Nacional que se retiren o sean retirados del servicio activo se les liquidarán las prestaciones sociales unitarias y periódicas, sobre las siguientes partidas, así:

a. Sueldo básico. b. Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto. c. Prima de antigüedad. d. Una duodécima (1/12) parte de la prima de navidad.

e. Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidará conforme al artículo 46 de este Estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

PARAGRAFO. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en este Estatuto, serán computables para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales, salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 ° del artículo 53 de este Decreto ". (Subrayas no originales).

De su parte, el Decreto 1091 de 1995 [20] , en su artículo 49 señala: "ARTÍCULO 49. BASES DE LIQUIDACIÓN. A partir de la vigencia del presente decreto, al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que sea retirado del servicio activo, se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas.

a) Sueldo básico; b) Prima de retorno a la experiencia; c) Subsidio de Alimentación; d) Una duodécima parte (1/12) de la prima de navidad; e) Una duodécima parte (1/12) de la prima de servicio;

f) Una duodécima parte (1/12) de la prima de vacaciones; PARÁGRAFO. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en los decretos 1212 y 1213 de 1990 y en el presente decreto, serán computables para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensionados, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.

(Se subraya). 6.6. Como se observa, históricamente la bonificación por compensación fue un ingreso de carácter laboral asociado a la prestación del servicio de los miembros de la Fuerza Pública, pero no constituía parte del salario, era un pago adicional, especial o excepcional.

Este ingreso no era tenido en cuenta como base para las liquidaciones de retiro reguladas mediante los decretos citados por el artículo 1º de la Ley 420 de 1998, situación que fue modificada al establecer el parágrafo de esta disposición que cuando la bonificación por compensación se incorpore al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales y, por tanto, desaparecerá como bonificación.

6.7. El alcance de la norma parcialmente demandada se puede precisar, además, mediante la lectura de la exposición de motivos al proyecto que dio origen a la Ley 420 de 1998. Se trata de una iniciativa de carácter gubernamental presentada ante el Senado de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (E), y el Ministro de Defensa Nacional. En el mencionado documento quedó consignado:

"En desarrollo de los acuerdos firmados por el Gobierno Nacional con las centrales obreras, federaciones y sindicatos nacionales del sector estatal, se creó una bonificación por compensación con carácter permanente, la cual constituirá factor salarial para efectos de determinar las primas de navidad, vacaciones, servicios, auxilio de cesantía, pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, para los servidores públicos del orden nacional.

Dicha compensación será reconocida y pagada al personal de la fuerza pública en servicio activo. Teniendo en cuenta que el personal con asignación de retiro o pensión de la fuerza pública no quedará cobijado por este beneficio, lo cual desvirtúa el principio de la oscilación consagrado en los artículos 169, 151 y 110 de los decretos-ley 1211, 1212 y 1213 de 1990, respectivamente, y el artículo 56 del decreto 1091 de 1995, se hace necesario que el Congreso de la República expida una ley haciendo extensiva la bonificación en cuestión al personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para lo cual se deben modificar los artículos 158, 140 y 100 de los decretos-ley 1211, 1212 y 1213 de 1990, respectivamente, y el artículo 49 del decreto 1091 de 1995, que se refieren a las partidas computables para liquidar las asignaciones de retiro y pensiones del mencionado personal".

[21] El principio de oscilación está consagrado en el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990, que establece : “ARTÍCULO 169. OSCILACION DE ASIGNACION DE RETIRO Y PENSION.

Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de este Decreto. En ningún caso aquellas serán inferiores al salario mínimo legal.

Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración publica, a menos que así lo disponga expresamente la ley.

PARAGRAFO. Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia, más las partidas señaladas en el artículo 158 de este Decreto”.

6.8. En concordancia con la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional, la ponencia para primer debate en el Senado de la República, elaborada por el Senador Mauricio Zuluaga Ruiz, expresa:

“Se trata honorables Senadores, que mediante esta iniciativa de carácter gubernamental, el Congreso de la República le dé el carácter salarial a la Bonificación por Compensación que se reconoció al personal de la fuerza pública en servicio activo, con el fin de que la misma se pueda computar para efecto de la liquidación de las prestaciones sociales periódicas del personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieron tal condición a treinta y uno (31) de diciembre de 1996.

… Es por esto que el Gobierno expidió el Decreto 1758 que benefició a los empleados públicos del orden nacional y en la misma dirección el pasado veintiuno (21) agosto de 1997 expidió el Decreto 2072 haciendo extensiva la Bonificación por Compensación para el personal activo de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas, Agentes y personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y para los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía.

Lo anterior significa, que quedaría por fuera de este beneficio el personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión, que tenía tal calidad a treinta y uno (31) de diciembre de 1996, lo cual a todas luces es injusto y por tal razón los Ministros de Hacienda y Defensa quienes en mi criterio con buen juicio presentaron este proyecto, que de alguna manera pretende corregir esta inequidad y de paso modificar los artículos 158, 140 y 100 de los Decretos leyes 1211, 1212 y 1213 de 1990 y artículo 49 del Decreto 1091 de 1995 que consagran los factores o las partidas sobre las cuales se liquidan sus prestaciones por retiro del servicio activo al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional” [22] .

6.9. En relación con el contenido de estas disposiciones el Consejo de Estado ha explicado [23] : “Como la bonificación por compensación sólo fue creada para el personal de la Fuerza Pública en servicio activo y no cobijó al personal con asignación de retiro o pensión, con lo que se desconoció el principio de oscilación consagrado en el artículo 169 del Decreto1211, para enmendar el error, el Congreso de la República expidió la Ley 420 de 1998.

La citada Ley, a dicionó los artículos 158, 140 y 100 de los Decretos-leyes 1211, 1212 y 1213 respectivamente, todos de 1990, y el artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, en el sentido de incluir como partida computable para liquidar las prestaciones sociales periódicas del personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieren tal condición el 31 de diciembre de 1996, la Bonificación por Compensación que se reconozca al personal de la Fuerza Pública en servicio activo.

Aclaró en el parágrafo, que si la bonificación por compensación se incorpora al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tenía el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales y por tanto desaparecerá como bonificación . Por expreso mandato de la misma ley, ésta produjo efectos fiscales a partir del 1 enero de 1997.

… en el artículo 39 del citado Decreto, se estipuló que en las asignaciones básicas mensuales fijadas en el mismo, quedó incorporada la bonificación por compensación establecida mediante el Decreto 2072 de 1997 , en los siguientes términos:

ARTÍCULO 39 . En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la bonificación por compensación establecida mediante el Decreto 2072 de 1997 (Negrillas fuera de texto) Lo anterior significa que la incorporación de la bonificación por compensación a las asignaciones básicas mensuales, no es sólo para el personal en servicio activo como equivocadamente lo sostiene el actor, sino que se hace extensiva al personal de la Fuerza Pública con sueldo de retiro o pensión, porque si bien es cierto, que cuando se creó la bonificación mediante el Decreto 2072 de 1997 solo cobijó al personal de la Fuerza Pública en servicio activo, desconociéndose el principio de oscilación consagrado en el artículo 169 de la Ley 1211 de 1990, también es verdad, que el error fue subsanado a través de la Ley 420 de 1998 donde se ordenó hacer extensiva la bonificación por compensación al personal retirado que cumpliera con los requisitos que determinó la ley, o sea que tuvieran asignación de retiro o fuera pensionado.

Como quiera que la bonificación por compensación se incorporó al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, también quedó incluida en el sueldo básico del personal con asignación de retiro o pensionado por efectos del ya mencionado principio de oscilación".

En el mismo sentido, el Consejo de Estado [24] expresó: "De lo reseñado se obtiene que la bonificación por compensación no desapareció del patrimonio de los beneficiarios, sino que se integró como parte de la asignación básica mensual, entiéndase como beneficiarios: no solo los miembros activos de las fuerzas militares, sino las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales, a quienes se aplica el mismo comportamiento en la liquidación dando cumplimiento así a la Ley 420 de enero de 1998, que previó que la bonificación podría incorporarse al sueldo básico y eso fue lo que hizo el artículo 39 del Decreto 058 de 1998 al señalar " En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la bonificación por compensación establecida mediante 2072 de 1997" .

De contera que, no podría el gobierno nacional mantener la bonificación por compensación en las condiciones inicialmente creadas, cuando la misma entra al patrimonio de la población destinataria como parte de la asignación básica mensual, si esto se permitiera, se estaría autorizando el pago doble por el mismo concepto.

Ahora, anular el artículo 40 del decreto 58 de 1998, que deroga el decreto que crea la bonificación por compensación, mantendría vigente el artículo 39 de la misma preceptiva, dando lugar a la situación previamente planteada.

En conclusión, el Gobierno Nacional dentro de su competencia regulo en debida forma y acorde con la Ley el tema de la bonificación por compensación, no hubo extralimitación de funciones; además es necesario reiterar que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal".

6.10. Considera la Corte que la reforma introducida con el parágrafo del artículo 1º de la Ley 420 de 1998, concretamente con las expresiones demandadas, no implica desmejora laboral en los términos que el demandante plantea, por lo que no puede predicarse la existencia de una decisión violatoria del principio de progresividad, según se ha expuesto.

Por lo anterior, las expresiones impugnadas no constituyen un retroceso para los derechos de los miembros de la Fuerza Pública, sino que, por el contrario, representan un beneficio al incrementar la base salarial a partir de la cual se liquidan

tanto las asignaciones de retiro como las de pensión por jubilación.

6.11. Los cargos formulados por el demandante están fundados en la presunta vulneración de lo establecido en los artículos 1º, 4º, 48 y 58 de la Constitución Política, pero, como se ha explicado, ellos devienen de la interpretación elaborada por el actor. La Corte entiende que la bonificación por compensación deja de ser un componente incidental y episódico del ingreso que perciben los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro o pensionados, para convertirse en un factor del salario que de manera permanente es tenido en cuenta para la liquidación de sus mesadas; por esta razón el Legislador le retira la calidad de bonificación, por cuanto de mantenerla los beneficiarios la reclamarían dos veces: una como factor salarial y otra como bonificación, resultando más benéfico para los destinatarios de la norma incorporar esta partida como factor salarial.

Por tanto, antes que vulnerar los principios de dignidad humana y trabajo consagrados en el artículo 1º de la Carta, la medida adoptada contribuye a su desarrollo y aplicación; por lo mismo, está dentro de los parámetros establecidos por el constituyente y no implica violación del artículo 4º superior. Al mejorar el ingreso de los beneficiarios, la medida tampoco desconoce los principios de progresividad y no regresividad previstos en el artículo 48 de la Constitución.

En cuanto a la bonificación por compensación considerada por el demandante como parte de los derechos adquiridos y, por lo tanto, no susceptible de modificación, la Sala reitera que con la medida adoptada el Legislador no retiró esta partida económica del ámbito de protección de los miembros de las Fuerzas Militares con asignación de retiro, sino que para incrementarles los beneficios cambió su naturaleza de partida especial y excepcional, convirtiéndola en factor salarial, sin que este hecho signifique transgresión al mandato consagrado en el artículo 58 de la Carta Política.

6.12. Con esta medida, contrario a lo expuesto por el demandante, el Legislador desarrolla los postulados del Estado social de derecho, atiende a los mandatos que en materia de seguridad social consagra la Carta Política, aumenta los beneficios laborales sin trasgresión del principio de progresividad y no causa atentado contra los derechos adquiridos por los destinatarios de la norma parcialmente demandada. Por esta razón, las expresiones impugnadas serán declaradas exequibles.

VII. DECISIÓN Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES , por los cargos examinados en esta providencia, las expresiones “y por tanto desaparecerá como bonificación”, contenidas en el artículo 1º de la Ley 420 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente . JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente Ausente en comisión MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Diario Oficial No. 43.209, de 7 enero de 1998.

[2] Corte Constitucional, sentencia C-967 de 2003. [3] Cfr ., entre otras, las sentencias C-1489 de 2000, C-617 de 2002, C-1027 de 2002 y C-516 de 2004.

[4] Cfr ., entre otras, las sentencias C-111 de 1997, C-542 de 1998, C-616 de 2001, C-1489 de 2001, C-130 de 2002 y C-967 de 2003. [5] Corte Constitucional, sentencia C 791 de 2002.

[6] Corte Constitucional, s entencia C-995 de 2000. [7] Cfr. , entre otras, las sentencias C-251 de 1997, SU-225 de 1998, C-1489 de 2000 y C-617 de 2002.

[8] Cfr ., entre otras, las sentencias C-251 de 1997, SU-624 de 1999, C-1165 de 2000, C-1489 de 2000 y C-671 de 2002. [9] Corte Constitucional, sentencia C-727 de 2009.

[10] Cfr, entre otras la sentencia C-754/04 [11] Corte Constitucional, sentencia C-613/96. [12] Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

[13] Sobre esta atribución del Congreso de la República se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-654 de 1997, C-608 de 1999, C-292 de 2001, C-835 de 2002 y C-101 de 2003.

[14] Por medio del cual fue creada para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, para los Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y para los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía a que se refiere el Decreto 122 de 1997, la bonificación por compensación.

El art. 1º del Decreto 2072 de 1997 establece: " ARTÍCULO 1. Créase para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, para los Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y para los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía a que se refiere el Decreto 122 de 1997 , una Bonificación por Compensación, con carácter permanente, la cual constituirá factor salarial para efectos de determinar las primas de navidad, vacaciones y servicios;

auxilio de cesantía, asignación de retiro, pensiones de jubilación vejez, invalidez y sobrevivientes. PARÁGRAFO. Al momento de liquidar el auxilio de cesantía, asignación de retiro, pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, se tomará como factor salarial la parte de la bonificación por compensación determinada sobre los haberes que de acuerdo con las normas legales vigentes sirvan para su cómputo" .

[15] Corte Constitucional, sentencia C-432 de 2004. [16] Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto No. 58 de 1998, publicado en el Diario Oficial No 43.212. El artículo 39 de este Decreto dispuso:

"ARTÍCULO 39. En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la bonificación por compensación establecida mediante 2072 de 1997 (sic.)".

[17] Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares. [18] Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional .

[19] Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional . [20] Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995.

[21] Gaceta del Congreso número 325 del jueves 14 de agosto de 1997, pág. 16 y 17. [22] Gaceta del Congreso número 370 del viernes 12 de septiembre de 1997, pág. 7.

[23] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, catorce (14) de junio de dos mil siete (2007), Radicación número:

25000-23-25-000-2002-10765-01(3263-05). [24] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 10 de abril de 2008, Radicación número:

11001-03-25-000-2006-00017-00(0299-06).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 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.