COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/924/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/924/05
Expediente	D-5683
Fecha	1998-07-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	RODRIGO ESCOBAR GIL Con
Partes	el artículo 6 (parcial) de la Ley 923 de 2004.

Temas que titula la Corte Constitucional

- Regimen Pensional De Miembros De La Fuerza Publica Frente A Regimen General De Pensiones
- Indemnizacion Por Muerte De Soldado Y Pension Vitalicia Por Muerte De Soldado
- Principio De Igualdad En Pension De Invalidez Y Sobrevivencia De Miembros De La Fuerza Publica
- Principio De Favorabilidad Laboral
- Pension De Invalidez Y Sobrevivencia De Miembros De La Fuerza Publica
- /Libertad De Configuracion Legislativa En Retroactividad De Ley

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar la EXEQUIBILIDAD, por el cargo estudiado, de la expresión "… desde el 7 de agosto del 2.002 …" , contenida en el artículo 6º de la Ley 923 de 2004. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado AUSENTE EN COMISION ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado…

Texto completo

C-924-05 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-924/05 REGIMEN PENSIONAL- No es contrario a la igualdad el establecimiento de un nuevo régimen pensional más favorable, no aplicable a situaciones ocurridas con anterioridad a la ley que lo establece REGIMEN PENSIONAL DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA FRENTE A REGIMEN GENERAL DE PENSIONES- No violación del principio de igualdad INDEMNIZACION POR MUERTE DE SOLDADO Y PENSION VITALICIA POR MUERTE DE SOLDADO- Regímenes jurídicos distintos PENSION VITALICIA POR MUERTE DE SOLDADO- Aplicación en el tiempo de la ley que la establece PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PENSION DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- No aplicación de manera retroactiva para quienes estaban vinculados a régimen anterior La inconstitucionalidad que se propone por el actor se orienta a que se declare que, por un imperativo del principio constitucional de igualdad, los integrantes de la fuerza pública o sus beneficiarios cuya situación jurídica estaba vinculada al régimen pensional previo a la Ley 923 de 2004, tienen derecho de acceder a la pensión en las condiciones en ella previstas. Sin embargo esa apreciación es equivocada, puesto que entre los dos conjuntos de sujetos entre los cuales se plantea la comparación hay

una diferencia en las circunstancias fácticas que tiene consecuencias jurídicas. El momento en el que ocurren los hechos que dan lugar a la pensión es determinante del régimen jurídico aplicable. Se trata, por consiguiente, de conjuntos de sujetos sometidos a regímenes jurídicos distintos y cuya situación, en cada caso, debe resolverse con sujeción al régimen vigente en el momento en el que ella se presente. Quienes con anterioridad a la promulgación de la Ley 923 de 2004 hubiesen perdido parcialmente su capacidad laboral por actos de misión del servicio o en simple actividad, tenían, para el momento en el que la nueva ley empezó a regir, una situación jurídica consolidada, la cual no puede verse afectada por leyes posteriores. En principio ello significa que tal situación no puede ser desconocida ni desmejorada por la nueva normatividad, pero también que quienes se encuentren en ella no acceden a las condiciones más beneficiosas que en el futuro se establezcan por el legislador para los mismos supuestos fácticos. Esto es, la nueva ley rige hacia el futuro y se aplica a los hechos que ocurran a partir de su vigencia, sin que las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad se vean afectadas por la misma. Por consiguiente, no puede predicarse la igualdad de condiciones jurídicas entre sujetos sometidos a regímenes pensionales distintos.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL -No aplicación cuando no existe duda sobre la norma aplicable PENSION DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- Fecha a partir de la cual se dispuso que sería aplicable/ PENSION DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- Aplicación retroactiva de las condiciones necesarias para el reconocimiento/ PENSION DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA- No viola los derechos a la salud y a la familia el no haberse establecido efecto retroactivo ilimitado /LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN RETROACTIVIDAD DE LEY -Límites/ DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Carácter progresivo/ DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Límite presupuestal El problema de constitucionalidad que plantea la demanda remite a la fecha a partir de la cual se dispuso sería aplicable el nuevo régimen que se expidiese con base en la Ley 923 de 2004 en materia de pensiones de invalidez y sobrevivencia de los miembros de la fuerza pública. Tal como se ha señalado, es posible que una ley tenga efectos retroactivos, pero siempre y cuando de ello no se deriven consecuencias lesivas para sus destinatarios. El mandato del artículo 48 de la Constitución sobre el carácter progresivo de la seguridad social, comporta que, el Estado, en la medida de lo posible, debe, no sólo ampliar la cobertura de los servicios, sino avanzar en el contenido y en la calidad de las prestaciones. En ese contexto, mientras no se trate de limitaciones que comporten retrocesos, para cuyo establecimiento se requiere la presencia de muy especiales condiciones y de una carga argumentativa muy sólida, es posible que por consideraciones presupuestales, determinados beneficios de contenido prestacional no se apliquen en un momento dado a todos aquellos que podrían considerarse como potenciales beneficiarios de los mismos. El límite en tales eventos estaría dado por la estimación más o menos ajustada del margen presupuestal disponible, condición que ahora viene impuesta por la legislación de presupuesto. De este modo, no resulta contrario al principio de igualdad que el legislador al establecer un efecto retroactivo para las condiciones previstas en la Ley 923 de 2004 para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad, haya fijado para el efecto como fecha de corte, el siete de agosto de 2002. Por otra parte, como quiera que el régimen prestacional anterior a la vigencia de la norma demandada contemplaba mecanismos de protección para los eventos de invalidez y muerte de los miembros de la fuerza pública, que no pueden considerarse per se contrarios a la Constitución, tampoco puede señalarse que al no disponerse un efecto retroactivo ilimitado para la nueva legislación se haya incurrido en violación de los derechos fundamentales a la salud o a la familia de las personas afectadas.

Referencia: expediente D-5683 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 923 de 2004, “ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido

en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.” Actor: José Luis Herrera Gómez Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D. C., seis (6) de septiembre de dos mil cinco (2005). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Luis Herrera Gómez demandó parcialmente el artículo 6 de la Ley 923 de 2004, “ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.” El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del nueve de marzo de 2005, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Defensa Nacional, al Ministro de Protección Social, al Defensor del Pueblo, al Director del Colegio de Abogados especializados en Derecho del Trabajo, al Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Nacional y Libre, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45.777 de diciembre 30 de 2004, subrayando el aparte demandado:

“LEY 923 DE 2004 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política” Artículo 6°.

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

III. LA DEMANDA 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas El accionante considera que la expresión “desde el 7 de agosto de 2002” , contenida en el artículo 6º de la Ley 923 de 2004, vulnera los artículos 1, 2, 13, 42 y 49 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda El actor señala como razones de inconstitucionalidad de la expresión “desde el 7 de agosto de 2002”, contenida en la norma demandada, las siguientes:

2.1. En primer lugar, considera que la limitación temporal establecida en el artículo demandado, constituye una violación del derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, por cuanto aquellos militares y policías afectados gravemente en su salud y en su capacidad laboral, por hechos ocurridos antes del 7 de agosto de 2002, no tendrían derecho al reconocimiento de una pensión de invalidez, a pesar de encontrarse en iguales condiciones fácticas y jurídicas frente a aquellos que resultaron lesionados en fecha posterior a la señalada. Encuentra que con esto también se conculcan principios y derechos fundamentales como la dignidad humana, la salud y la familia.

Afirma que antes de la expedición de la Ley 923 de 2004, y del Decreto 4433 de 2004, reglamentario de aquella, el tema se regulaba por el Decreto 1796 de 2000, normatividad en la que no se autorizaba ningún tipo de reconocimiento pensional a quienes resultaban seriamente lesionados en combate o en actos meritorios del servicio.

Señala el actor que la igualdad es un derecho cuya efectiva garantía se traduce en el otorgamiento de un trato igual, compatible con las diversas condiciones del sujeto. En ese sentido considera que la norma, al autorizar al Gobierno Nacional para reconocer las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002, ha establecido un trato desigual para aquellos militares y policías heridos en combate o en actos propios del servicio antes de esa fecha, quienes, en criterio del actor, también deberían contar con un apoyo gubernamental para asegurarles, tal como a los demás, una digna supervivencia, no sólo a ellos sino también a sus familias. Encuentra que con esa disposición, el Estado estaría incumpliendo con su obligación de proteger a aquellas personas que por sus especiales condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y de sancionar los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

2.2. En segundo lugar, estima que la expresión demandada viola también el derecho a la familia, establecido en el artículo 42 constitucional, ya que, al excluir del reconocimiento de una pensión de invalidez a un policía o militar herido en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad, se estaría dejando sin el apoyo material o económico necesario para la subsistencia de la esposa y los hijos del miembro de la Fuerza Pública afectado.

2.3. El actor sostiene que la expresión controvertida vulnera también el derecho a la salud, consagrado en el artículo 49 de la Constitución, dado que el no reconocimiento de la pensión de invalidez y, por tanto, el hecho de que el afectado no adquiera la calidad de pensionado, envuelve la negativa del Estado de brindar asistencia en materia de salud, razón por la cual no podría recibir la asistencia médica que requiera.

2.4. Finalmente, el actor considera que la inclusión de la expresión “desde el 7 de agosto de 2002” en el artículo demandado, contraría lo establecido por el Preámbulo de la Constitución, ya que es obligación de las instituciones y de la propia sociedad civil procurar la obtención de un “marco jurídico, democrático y participativo que garantice el orden político, económico y social justo” . Afirma que no resulta admisible que derechos fundamentales como los anotados se vean afectados por razón de una incongruencia dentro del ordenamiento, ya que dentro de la regulación establecida en el Decreto 4433 de 2004, se establece que las mesadas de las asignaciones de retiro y de las lesiones previstas en el referido decreto, prescriben en tres años contados desde el momento en que se hacen exigibles, mientras que en el artículo 6º de la Ley 793, a criterio del actor, se recorta ese derecho de manera caprichosa.

IV. INTERVENCIONES 1. Ministerio de Protección Social Mediante apoderado especial, el Ministerio de Protección Social intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Para el interviniente, el debate jurídico del presente proceso se debe centrar en determinar cual es la norma vigente y aplicable a los casos señalados por el accionante.

De acuerdo con la interpretación del interviniente, la norma que prima en el caso objeto de estudio es el Decreto 4433 de 2004, ya que es posterior a la Ley 923 de 2004 y es norma especial. El artículo 45 del citado decreto señala que éste tendrá vigencia a partir de la fecha de su publicación, sin hacer referencia al artículo 6º de la Ley 923 de 2004. En consecuencia, según el interviniente, el beneficio establecido en el artículo 32 del Decreto 4433 sobre el reconocimiento de pensión de invalidez a quienes tengan una disminución de su capacidad laboral inferior a 75% y superior a 50%, no rige desde el 7 de agosto de 2002, sino desde el 31 de diciembre de 2004, razón por la cual no se presenta violación alguna del derecho a la igualdad.

No obstante las anteriores consideraciones, el interviniente expresa que de acuerdo con el principio general sobre la aplicación de las normas en el tiempo, aquellas rigen a partir de su vigencia y que sólo de manera excepcional se presentan fenómenos de retroactividad o ultractividad, especialmente cuando las mismas cumplen una función garantista.

A partir de ese criterio, manifiesta que el legislador, al expedir la norma acusada consagró una excepción a ese principio general sobre la aplicación de las normas en el tiempo, por virtud de la cual la nueva regulación pensional de invalidez y

sobrevivencia regirá, no a partir de la fecha de su expedición, sino desde dos años atrás, con fundamento en razones normativas de orden legal y constitucional, así como en otras relacionadas con valores sociales de justicia y equidad.

Considera que el hecho de establecer una fecha específica para la aplicación de la norma se justifica, ya que el fenómeno de la retroactividad de las normas jurídicas requiere que se fije un límite en el tiempo absolutamente preciso. Esa decisión, en el presente caso, no correspondió a un capricho del legislador sino a unos criterios de carácter técnico y de planeación, entre los cuales se encuentra, la necesidad de impedir un desajuste en las finanzas públicas, circunstancia que se consagró de manera expresa en la Ley 923 de 2004, que en su artículo 2.2, establece que la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, debe sujetarse "al marco general de la política macroeconómica y fiscal".

Remontar la fecha más atrás del 7 de agosto de 2002 significaría un gasto adicional que la Nación no está en condiciones de soportar. Además, señala, el corte para la aplicación retroactiva de la ley debe ser razonable según las características del conflicto armado, sin que sea posible extender de manera indefinida hacia el pasado la cobertura del nuevo régimen. La fecha escogida, señala, adicionalmente facilita la evaluación y el control social de la actuación administrativa.

Según el interviniente, los fundamentos aducidos por el actor llevarían a que cualquier fecha de corte que la norma estableciera resultaría violatoria del derecho a la igualdad, porque siempre habría personas que no quedarían incluidas. En ese sentido considera que, si se acogiesen las consideraciones del actor, las únicas posibilidades para que la normal evolución normativa no se tradujese en una violación de derechos, serían, o una imposible estaticidad que mantuviera una inalterada regulación para todos los administrados, o una permanente aplicación retroactiva de las normas, opciones que no resultan aceptables.

Señala también que el conflicto jurídico central esta mal planteado por el demandante, ya que en el fondo lo que esta haciendo es regresar al debate sobre la existencia de regímenes especiales frente al general, tantas veces planteado, y que ya ha sido estudiado por la Corte Constitucional en algunas oportunidades [1] .

Expresa entonces que si esta Corporación no consideró violatorio de la igualdad la diferencia existente entre un régimen especial y uno general, mucho menos puede afirmarse que exista una violación a la igualdad porque el régimen especial se acerque al general, tal como sucede, en su opinión, con el régimen establecido por el Decreto 4433, que desarrolla la Ley 923 de 2004. Continúa señalando que tampoco puede pretender el actor que se realice un test de igualdad aplicando vigencias legales distintas.

Finalmente sostiene que los argumentos del actor resultan imprecisos, por cuanto se afirma que el Decreto 1796 de 2000, "es un ordenamiento que no autorizaba ningún tipo de reconocimiento pensional" , lo cual, en criterio del interviniente resulta equivocado. Además, aún si se aceptase que bajo la vigencia del Decreto 1796 no existía ningún tipo de reconocimiento pensional, la norma acusada constituiría una garantía y un avance importante frente al régimen anterior.

2. Ministerio de Defensa Nacional Mediante apoderado especial, el Ministerio de Defensa Nacional intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

De manera preliminar, el interviniente hace un recuento del régimen de pensiones de los miembros de la fuerza pública vigente para el siete de agosto de 2002, contenido, entre otras disposiciones, en los decretos 1211, 1212 y 1213 de 1990; 1091 de 1995 y 1793, 1794 y 1796 de 2000, para señalar, por un lado, las condiciones bajo las cuales surgían los derechos a la pensión de invalidez –disminución de la capacidad laboral determinada por la Junta Medico Laboral o Tribunal de Revisión Militar, igual o superior al 75%-, y a la pensión de sobrevivencia –que según se tratase de muerte en combate, en misión del servicio o en simple actividad, variaban desde no exigir ningún tiempo de servicio, hasta un tiempo de servicio igual o superior a 15 años-, y, por otro, que, en todo caso, en el evento de disminución de la capacidad

laboral o de la muerte de un miembro de la fuerza pública, estaba prevista una indemnización compensatoria, en distintas cuantías, de acuerdo con las circunstancias.

Expresa a continuación que mediante la Ley 923 de 2004 se estableció el marco de un nuevo régimen pensional para la fuerza pública, el cual rige desde el 7 de agosto de 2002 y establece en materia de pensiones de invalidez y sobrevivencia unas garantías mayores que las existentes para la época. Agrega que el legislador puede disponer la vigencia retroactiva de las normas que expide siempre y cuando se respeten los derechos adquiridos en normas anteriores, y que en este caso la norma acusada no es contraria al ordenamiento constitucional, por cuanto no desconoce los derechos adquiridos conforme al régimen anterior a su vigencia, sino que, por el contrario, se dirige a proteger a los sujetos a los que se dirige, al hacerles extensivos derechos que la legislación anterior no preveía.

Cita a renglón seguido apartes de distintas sentencias de esta Corte que, en lo esencial, se orientan a poner de presente que en la generalidad de las circunstancias la retroactividad de la ley está proscrita, con el propósito de preservar el orden público, la seguridad y la estabilidad jurídicas, pero que ella puede presentarse en circunstancias especiales que favorezcan tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común.

Del mismo modo pone de presente los criterios que la jurisprudencia constitucional ha fijado en relación con el principio de igualdad. En ese contexto expresa que al fijar la fecha del 7 de agosto de 2002 para que iniciara a regir el nuevo régimen pensional de la fuerza pública no se obró de manera imprevista y contraria al derecho de igualdad, porque debe tenerse en cuenta que, tal como quedó consignado en la Ley 812 de 2003 que aprobó el Plan de Desarrollo 2002 - 2006, a partir de esa fecha se empezó un nuevo programa que deben ejecutar los miembros de la Fuerza Pública y conforme al cual se intensificó su actividad y los niveles de riesgo a los que se encuentran sometidos, lo cual justifica que se establezcan unos mayores niveles de protección social para ellos.

El representante del Ministerio de Defensa realiza a continuación un recuento de los antecedentes legislativos de la Ley 923 de 2004, señalando los objetivos, fines y aspectos regulados en el proyecto presentado al Congreso. Así mismo, relata el trámite y contenido de la Ley, luego de lo cual concluye que la normatividad señalada se ajusta a las disposiciones de la Carta Política.

Finalmente, reitera que la norma demandada no viola la igualdad, por cuanto, si bien es cierto que existen diferencias entre los miembros de la Fuerzas Militares y los demás servidores públicos, e incluso, en relación con los demás ciudadanos, estas diferencias encuentran fundamento en las características especiales de la función que desarrollan.

3. Comandante General de las Fuerzas Militares El General Carlos Alberto Ospina Ovalle, en su calidad de Comandante General de las Fuerzas Militares, intervino, de manera extemporánea, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Luego de expresar las razones por las cuales la existencia de un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, no constituye una violación a la igualdad, el interviniente señala que la inconstitucionalidad alegada por el actor no es de recibo, toda vez que el artículo 7 de la Ley 923 de 2004 dispone que la vigencia de la ley se producirá a partir del momento de su promulgación, lo cual responde al principio general según el cual, la ley rige hacia el fututo.

En su criterio, el demandante desconoce que sólo el legislador al dictar una ley puede establecer su carácter retroactivo. No es acertado, por tanto, afirmar que el artículo 6º de la Ley establezca un trato discriminatorio, ya que la Constitución no consagra una igualdad absoluta. La voluntad del legislador fue que solo a partir del 7 de agosto de 2002, a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se les reconocieran las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en misión del servicio o en simple actividad, lo que no contraría mandato constitucional alguno, ya que al legislador no le está vedado impartir un tratamiento diferente entre los miembros de la Fuerza Pública, sino que por el

contrario, la propia Carta Política le ha impuesto la obligación de definir y regular los aspectos relativos al régimen prestacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

4. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Orlando Acuña Gallego, en su calidad de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, intervino, de manera extemporánea, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

A partir de los criterios que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se deben tener en cuenta al analizar una situación de desigualdad en los sistemas de seguridad social, considera que el límite temporal señalado en la norma no es violatorio del derecho a la igualdad, por cuanto la misma Ley 923 en su artículo 2º, establece el respeto que se debe guardar frente a los derechos, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos.

El interviniente considera que, con fundamento en el mandato constitucional establecido en los artículos 217 y 218 de la Carta, el Congreso de la República tiene la facultad de expedir las leyes que habrán de regular el régimen especial de prestaciones para los miembros de la Fuerza Pública.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del aparte acusado de la norma demandada.

En primer lugar, el señor Procurador hace un recuento normativo sobre los regímenes legales relacionados con la pensión de invalidez y sobrevivencia, imperantes con anterioridad a la vigencia de la Ley 923 de 2004, partiendo de la normatividad establecida por el Decreto 094 de 1989 hasta el Decreto 1796 de 2000, régimen inmediatamente anterior a la expedición de la Ley 923.

A partir de ese análisis, concluye que el régimen legal anterior a la expedición de la citada Ley, solo consagraba el derecho a la pensión de invalidez a favor de los miembros de la Fuerza Pública, cuando la pérdida de la capacidad laboral fuera igual o superior al 75%.

Acto seguido, realiza un examen de los Antecedentes Legislativos del artículo 6 de la Ley 923 de 2004, después de lo cual concluye que la fecha establecida en la norma, “desde el 7 de agosto de 2002” y que sirve como límite temporal para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, no obedeció a un criterio específico, racional, objetivo, etc., sino que fue consagrada de manera “azarosa o contingente” , ya que en textos que se propusieron con anterioridad a la aprobación de la norma, se establecieron fechas diferentes, como por ejemplo, el 7 de mayo de 2004.

En ese sentido, el señor Procurador señala que con anterioridad a la expedición de la Ley 923 de 2004, no se generaba derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez a favor del miembro de la Fuerza Pública que tuviese una disminución de su capacidad laboral menor al 75%, mientras que, a la luz de la normatividad vigente, se establece que quienes hayan tenido una disminución de su capacidad laboral igual o superior al 50%, tendrán derecho al reconocimiento de pensión de invalidez, siempre que la misma se haya originado en hechos ocurridos a partir del 7 de agosto de 2002.

Teniendo en cuenta que la fecha señalada en la norma no obedece a razones objetivas y suficientes, el señor Procurador considera que se estarían quebrantando los fundamentos del Estado Social de Derecho, ya que se generaría una discriminación sin razón objetiva aparente entre los miembros de la Fuerza Pública, favoreciendo solo a un grupo de ellos, en detrimento de otro conglomerado al cual le asiste el mismo derecho y con quienes el Estado y la sociedad, tiene una deuda impagable.

Finalmente señala que, para el Ministerio Público, resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de un grupo de personas, en los términos del artículo 6º de la Ley 923 de 2004, excluyendo de ese beneficio a quienes han sufrido una disminución en su capacidad laboral igual o superior al 50%, pero inferior al 75%, originada en hechos ocurridos en

misión de servicio o en simple actividad laboral antes del 7 de agosto de 2002, se desconoce el derecho a la igualdad y la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector, sin que existan razones objetivas que lo justifiquen.

Por consiguiente, el Procurador General de la Nación solicita a ésta Corporación que se declare inexequible la expresión "desde el 7 de agosto de 2002" , contenida en la artículo 6º de la Ley 923 de 2004.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una Ley de la República.

2. El asunto bajo revisión De acuerdo con la demanda que se ha presentado, debe la Corte determinar si es contraria a la Constitución la disposición contenida en el artículo 6º de la Ley 923 de 2004, conforme a la cual, dentro del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, el gobierno nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos en misión del servicio o simple actividad, de acuerdo con los requisitos y condiciones previstos en esa ley, desde el 7 de agosto de 2002.

Para el demandante la expresión " desde el 7 de agosto de 2002" contenida en la disposición acusada resulta contraria al principio constitucional de igualdad (Art. 13 C.P.) porque los militares y policías que hayan sido afectados gravemente en su salud y en su capacidad laboral con anterioridad al siete de agosto de 2002, no obstante estar en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas que aquellos que resultaron lesionados con posterioridad a esa fecha, no se beneficiarían del nuevo régimen, que, a diferencia del anterior, contempla una pensión por incapacidad permanente parcial de entre el 50% y el 75% . En su criterio, mientras no se haya vencido el término de prescripción de las mesadas previsto en las normas reglamentarias, todos aquellos que presenten ese nivel de incapacidad deben acceder a la pensión de acuerdo con el régimen previsto en la Ley 923 de 2004.

Lo contrario, estima, no solo resulta contrario a la igualdad, sino que vulnera los derechos a la dignidad humana, la salud y la familia de los policías y militares afectados, y desconoce el imperativo un orden jurídico materialmente justo.

Quienes intervienen por los ministerios de la Protección Social y de Defensa Nacional y por el Comando General de las Fuerzas Militares, coinciden en señalar que la norma se expidió en desarrollo de la libertad de configuración de legislador;

que la misma rige hacia el futuro, sin que, por consiguiente se afecten los derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia, y que, con criterios de equidad, el legislador podía disponer un efecto retroactivo, para proteger a personas que de una manera próxima a la fecha de vigencia de la ley hubiesen sido afectadas por incapacidad en las condiciones en ella previstas, para lo cual se tuvo en cuenta consideraciones presupuestales y el nuevo entorno que en materia de seguridad se impuso como consecuencia de la expedición de la Ley 812 de 2003, por medio de la cual se adoptó el Plan de Desarrollo para el periodo 2002-2006 y que contiene los lineamientos del programa de seguridad democrática.

Quien intervine a nombre de la Universidad Libre expresa que la expresión demandada no es contraria a la Constitución, puesto que en la propia ley se dispone que el Gobierno deberá, en todo caso, respetar los derechos adquiridos.

Para el Ministerio Público, por el contrario, la disposición acusada resulta violatoria de la Constitución, porque consagra un beneficio para un grupo de personas excluyendo a otras que se encuentran en las mismas condiciones, sin que exista un criterio razonable o proporcional para la exclusión.

Con base en los anteriores planteamientos se tiene que la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta contrario al principio de igualdad que el legislador, al establecer el marco dentro del cual el gobierno nacional deberá fijar el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, haya dispuesto un efecto retroactivo para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en

misión del servicio o en simple actividad, sólo a partir del 7 de agosto de 2002? 3. Antecedentes y alcances de la disposición acusada Para una mejor compresión del problema de constitucionalidad que habrá de abordarse en este caso, resulta preciso determinar el alcance de la disposición demandada, lo cual puede hacerse estableciendo cual es la situación jurídica que en materia del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública se presenta de acuerdo con lo que en ella se establece y cual sería esa situación si tal disposición no se hubiese incorporado al ordenamiento jurídico.

Se acude a esta aproximación del problema por dos razones: primero, porque, como se puede apreciar al revisar el trámite del correspondiente proyecto de ley, la disposición acusada no estaba presente en el proyecto original, fue incorporada en el curso de los debates en el Congreso y tiene un contenido de regulación autónomo y separable del propio del resto de la ley, y, segundo, por que, tanto en la demanda, como en la intervención del señor Procurador General de la Nación -que se pronuncia por la inexequibilidad del aparte acusado- se asume que, suprimida la expresión demandada, el régimen de la Ley 923 se aplicaría no solo a quienes a partir de la misma se sitúen en sus supuestos de hecho, sino también a la totalidad de los miembros de la fuerza pública que por hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad, hayan sufrido invalidez entre el 50% y el 75% con anterioridad a la vigencia de la ley.

La Ley 923 de 2004 se expidió con el objeto de fijar 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.

A ese efecto, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros de Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, y de Protección Social, presentó un proyecto de ley [2] en cuya exposición de motivos se puso de presente que de acuerdo con la Constitución a los miembros de la Fuerza Pública les corresponde un régimen prestacional especial, que debe ser reglamentado por el Gobierno, a partir de la ley marco que sobre la materia se expida por el Congreso. Se agregó en la exposición de motivos que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas para ello, había expedido el Decreto 2070 de 2003, por medio del cual se reformaba el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, pero que, sin embargo, dicho decreto había sido declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-432 de 2004, "… dejando a partir de ese momento sin piso jurídico el otorgamiento de pensión de invalidez o sustitución de la misma, pensión de sobrevivientes y asignación de retiro, a los miembros de la Fuerza Pública…", razón por la cual se consideraba "… de imperiosa necesidad regular lo concerniente a las normas, criterios y objetivos que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública." El proyecto presentado por el Gobierno se encontraba contenido en dos títulos, el primero de los cuales contenía los alcances, objetivos y criterios del régimen de pensiones y asignación de retiro del personal de la Fuerza Pública, y el segundo referido a los artículos que establecen el marco pensional y asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. En el articulado propuesto no figuraba el actual artículo 6º de la ley, y en materia de vigencia simplemente se disponía que "La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias." [3] La exposición de motivos concluía señalando que "… de conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto es compatible con el marco fiscal de mediano plazo y los costos fiscales que se pueden generar con la expedición de los decretos que la desarrollen se encuentren previstos." El proyecto, con algunas modificaciones, fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, sin que, hasta ese momento se hubiese incorporado la disposición del artículo sexto. Durante el segundo debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes, se presentó una proposición aditiva, que fue aprobada, con el siguiente tenor:

Artículo nuevo. El Gobierno Nacional podrá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio, desde el 7 de mayo del 2004, de acuerdo con los requisitos y

condiciones de la presente.

Quien presentó la proposición la sustentó señalando que "… como se cayó el régimen que permitía que los soldados y los militares que sufrieran alguna lesión en combate o que murieran, pudieran quedar amparados los sobrevivientes en caso de muerte o los lesionados, esta proposición busca que el Gobierno pueda retroactivamente reconocer esas situaciones, porque hay varios que están hoy afectados sin pensión." [4] Ese texto fue aprobado en los mismos términos en la Comisión Séptima del Senado y fue luego modificado en la plenaria de esa corporación, para establecer que, la fecha a partir de la cual el reconocimiento de las pensiones se haría en las condiciones de la nueva ley, sería el 7 de agosto de 2002. La comisión de conciliación que se reunió conforme a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, acordó mantener el texto aprobado en la plenaria del Senado, y así fue definitivamente aprobado el proyecto de ley.

El objetivo de esa adición fue el de que las previsiones del nuevo régimen contenido en el proyecto de ley se aplicasen no solo hacia el futuro, sino que beneficiasen también a quienes se hubiesen situado en los supuestos de hecho de la norma a partir de la fecha señalada por el legislador, esto es, el siete de agosto de 2002. En ausencia de esa previsión la norma se sujetaría al régimen general de vigencia de la ley en el tiempo y, en este caso, a la expresa disposición conforme a la cual la ley empezaría a regir a partir de la fecha de su promulgación. Esto es, en ausencia del contenido normativo acusado, el régimen de pensiones por invalidez previsto en la Ley 923 de 2004 se aplicaría solamente a quienes a partir de la vigencia de la misma se situasen dentro de sus supuestos de hecho. Dicha ley no tendría efecto retroactivo, el cual, salvo cuando proceda el principio de favorabilidad, sólo se produce por decisión del legislador y siempre y cuando no se afecten situaciones jurídicas consolidadas conforme a leyes anteriores.

En este contexto es claro que la norma acusada no establece una limitante para la aplicación del nuevo régimen de pensiones por invalidez de los miembros de las fuerza armadas, como sostiene el demandante, sino que, por el contrario, su alcance es el de ampliar la cobertura de la ley, que en ausencia de dicha previsión, sólo regiría hacia el futuro.

De este modo, el problema jurídico que se desprende de la demanda puede descomponerse en dos cuestiones distintas: a. ¿Resulta inconstitucional que la ley por medio de la cual se establece un nuevo marco de referencia para que el gobierno establezca el régimen especial de pensiones por invalidez de los miembros de las fuerzas armadas rija solo hacia el futuro y no cobije a las personas que se encuentren en condiciones de invalidez de entre el 50% y el 75% por hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia? b. ¿Resulta contrario a la igualdad que el legislador, al establecer un efecto retroactivo para la ley, hubiese fijado como fecha para el efecto el siete de agosto de 2002, sin que, por consiguiente, tal retroactividad resulte aplicable a todos los integrantes de la fuerza pública que, con anterioridad a esa fecha, hubiesen perdido su capacidad laboral por hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad? 4. No es contrario a la igualdad el establecimiento de un nuevo régimen pensional, más favorable, que no resulte aplicable a las situaciones ocurridas con anterioridad a la ley que lo establece.

La primera dimensión del problema de constitucionalidad que se ha planteado en este proceso ya ha sido abordada por la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia C-434 de 2003 [5] , la Corte, al pronunciarse sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 447 de 1998, por medio de la cual se establecía una pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio, señaló que no podía decirse que el aparte normativo entonces demandado, que establecía que el nuevo régimen allí establecido se aplicaría "[a] partir de la vigencia de la presente ley", resultaba contrario a los derechos de los beneficiarios de quienes por razón de la prestación del servicio militar obligatorio hubiesen fallecido antes del 23 de julio de 1998, fecha en que empezó a regir la nueva ley.

Puso de presente la Corte que el problema remitía a la consideración de dos regímenes jurídicos diferentes, puesto que el anteriormente vigente consagraba una indemnización a los beneficiarios de los soldados y grumetes que fallecían a causa

de las heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto armado internacional o en mantenimiento del orden público, al paso que el que se establecía en la ley demandada no consagraba una indemnización sino una pensión a favor de tales beneficiarios.

Puntualizó la Corte que en ambos casos el ordenamiento jurídico había previsto unos instrumentos de protección para los familiares de quienes falleciesen o hubiesen fallecido por razón de la prestación del servicio militar obligatorio y que cosa distinta era que el legislador hubiese "… reconsiderado el régimen inicialmente consagrado y que frente a unos nuevos condicionamientos haya estimado insuficiente la indemnización en él consagrada." [6] Agregó la Corporación que el sólo hecho de que se haya variado el régimen inicialmente previsto y se haya optado por unas condiciones distintas, que "… no se hayan extendido a los vinculados por ese régimen, no torna inexequible esa nueva normatividad." [7] Concluyó la Corte que los anteriores argumentos mostraban que no existía una vulneración del derecho fundamental de igualdad. "Simplemente se está ante supuestos fácticos ocurridos en tiempos diferentes y sometidos a regímenes jurídicos también distintos. Y es claro que cada uno de esos supuestos debía y debe regirse por el régimen jurídico vigente y aplicable al tiempo de su ocurrencia." [8] La doctrina constitucional sentada en esa Sentencia resulta plenamente aplicable al problema que en esta oportunidad estudia la Corte, porque lo que ahora se cuestiona es que el nuevo régimen para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los integrantes de la fuerza pública originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad, no se aplique de manera retroactiva a quienes estaban vinculados al régimen anterior a la ley.

Cabe anotar que la Corte Constitucional, en diversas oportunidades se había pronunciado sobre el régimen pensional de los integrantes de la fuerza pública, tal como estaba consagrado antes de la expedición de la Ley 923 de 2004, para señalar que el mismo, en cuanto consagraba unas condiciones para acceder a las pensiones de invalidez o de sobrevivencia distintas de las previstas en el régimen general de la seguridad social, no resultaba contrario al principio de igualdad [9] . De este modo la inconstitucionalidad que se propone por el actor se orienta a que se declare que, por un imperativo del principio constitucional de igualdad, los integrantes de la fuerza pública o sus beneficiarios cuya situación jurídica estaba vinculada al régimen pensional previo a la Ley 923 de 2004, tienen derecho de acceder a la pensión en las condiciones en ella previstas.

Para el demandante, al excluir del ámbito de la nueva ley a los integrantes de la fuerza pública que con anterioridad a su vigencia hubiesen perdido su capacidad laboral en un porcentaje de entre el 50% y el 75%, se lesiona la igualdad porque se da un tratamiento distinto a personas que se encuentran en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas. Sin embargo esa apreciación es equivocada, puesto que entre los dos conjuntos de sujetos entre los cuales se plantea la comparación hay una diferencia en las circunstancias fácticas que tiene consecuencias jurídicas. El momento en el que ocurren los hechos que dan lugar a la pensión es determinante del régimen jurídico aplicable. Se trata, por consiguiente, de conjuntos de sujetos sometidos a regímenes jurídicos distintos y cuya situación, en cada caso, debe resolverse con sujeción al régimen vigente en el momento en el que ella se presente.

Quienes con anterioridad a la promulgación de la Ley 923 de 2004 hubiesen perdido parcialmente su capacidad laboral por actos de misión del servicio o en simple actividad, tenían, para el momento en el que la nueva ley empezó a regir, una situación jurídica consolidada, la cual no puede verse afectada por leyes posteriores. En principio ello significa que tal situación no puede ser desconocida ni desmejorada por la nueva normatividad, pero también que quienes se encuentren en ella no acceden a las condiciones más beneficiosas que en el futuro se establezcan por el legislador para los mismos supuestos fácticos.

Esto es, la nueva ley rige hacia el futuro y se aplica a los hechos que ocurran a partir de su vigencia, sin que las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad se vean afectadas por la misma. Por consiguiente, no puede predicarse la igualdad de condiciones jurídicas entre sujetos sometidos a regímenes pensionales distintos.

En la precitada Sentencia C-434 de 2003, la Corte, después de hacer un recuento sobre el régimen general de vigencia de la ley en el tiempo y de precisar la facultad que tiene el legislador para determinar el momento a partir del cual sus prescripciones normativas han de producir efectos, señaló que desconocer esa facultad para afirmar que por virtud del principio de igualdad "… su deber radica en retrotraer el efecto vinculante de sus decisiones al momento mismo de ejercicio del poder constituyente primario [10] equivaldría a consagrar, como regla general, la retroactividad de la ley y no su vigencia hacia futuro." [11] Agregó la Corte que "[c]on tal entendimiento se pondría en peligro la estabilidad del sistema jurídico pues reinaría la más absoluta incertidumbre e inseguridad ante el desconocimiento de las leyes futuras que luego se habrían de aplicar a los hechos presentes y pasados." Finalmente, puntualizó la Corte que no cabe argumentar que debe aplicarse el principio de favorabilidad en la interpretación de la legislación del trabajo, para promover, en sede de control constitucional, la aplicación retroactiva de la ley laboral, porque en las hipótesis de cambio de régimen en materia prestacional, no existe duda en torno al régimen jurídico aplicable a los supuestos fácticos acaecidos antes de la entrada en vigencia de la nueva ley. Se reitera así, que se trata de situaciones distintas, sujetas a regímenes jurídicos distintos, sin que, por ese solo hecho, pueda predicarse una violación del principio de igualdad, o se imponga la aplicación retroactiva de la ley que se estima consagra condiciones más favorables.

De este modo, en la medida en que con anterioridad a la expedición de la Ley 923 de 2004, el régimen pensional de los integrantes de la fuerza pública consagraba medidas de protección para quienes sufriesen distintos grados de invalidez o para los beneficiarios del personal que falleciese por causa de actos de misión del servicio o en simple actividad, no cabe decir que establecer un nuevo régimen en la materia, en el que se fijen condiciones que puedan considerarse más favorables, y que no se aplique a quienes estaban vinculados por el régimen anterior, resulte contrario al principio de igualdad.

5. La retroactividad en la aplicación de la Ley 923 de 2004, a partir del 7 de agosto de 2002 no es violatoria del principio de igualdad.

La segunda dimensión del problema de constitucionalidad que plantea la demanda remite a la consideración de la fecha a partir de la cual se dispuso sería aplicable el nuevo régimen que se expidiese con base en la Ley 923 de 2004 en materia de pensiones de invalidez y sobrevivencia de los miembros de la fuerza pública.

Durante el trámite del proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 923 de 2004, los mencionados efectos retroactivos se plantearon inicialmente como una manera de enfrentar el vacío que se suponía se había creado por efecto de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003. Dicho vacío en realidad no existía, porque en la Sentencia C-432 de 2004 la Corte, de manera expresa, había señalado que "… la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003 y del numeral 3° del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, no implica crear un vacío legal que dejará a los miembros de la fuerza pública sin los presupuestos legales indispensables para garantizar las prestaciones sociales que amparen sus contingencias de tipo pensional", porque, de acuerdo con las consideraciones que allí se hicieron, se producía "… la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003…". Sin embargo, la disposición sobre retroactividad se mantuvo en el proyecto, pero con base en consideraciones de equidad. De este modo, no obstante que la Corte Constitucional había señalado en el pasado que la existencia de condiciones diferentes en los regímenes pensionales de la fuerza pública y en el general del sistema de seguridad social no era per se contraria a la igualdad, el legislador estimó que si por virtud del nuevo régimen, se producía una aproximación en las condiciones de los dos sistemas, resultaba razonable permitir que de ello se beneficiasen quienes habían accedido al anterior régimen de protección que ofrecía menores garantías. Es claro que desde esta nueva perspectiva, la fecha que inicialmente se había fijado como punto de partida para la aplicación del nuevo régimen –siete de mayo de 2004-, carecía de relevancia, pues la misma estaba referida al momento a partir del cual se declaró la

inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003. Al fijar el siete de agosto de 2002 como fecha partir de la cual se aplicarían las condiciones de la nueva ley, se atendía, por una parte a consideraciones de proximidad, de tal manera que, quienes más recientemente se hubiesen visto situados en los supuestos previstos en la nueva ley pudiesen beneficiarse de las condiciones fijadas en ella, y por otra parte, a las limitaciones de orden presupuestal, que hacían imposible ampliar de manera indefinida la cobertura retroactiva del nuevo régimen.

Tal como se ha señalado, es posible que una ley tenga efectos retroactivos, pero siempre y cuando de ello no se deriven consecuencias lesivas para sus destinatarios.

[12] En determinados supuestos, entonces, el legislador puede considerar esa posibilidad, lo cual cae dentro de su ámbito de configuración para establecer la vigencia de la ley, sin que quepa decir, sin embargo, que ello obedece a un imperativo constitucional.

Ese margen de discrecionalidad legislativa no se asimila a la arbitrariedad y, por consiguiente, siempre debe haber una razón suficiente detrás de las opciones legislativas.

En el presente caso se trataba de ampliar la cobertura en el tiempo de un beneficio de contenido prestacional. Tales beneficios, por definición, se encuentran vinculados a las posibilidades financieras del Estado para reconocerlos. La jurisprudencia constitucional ha avanzado en la delimitación del ámbito de los derechos de contenido prestacional y de su carácter progresivo. En este campo, por consiguiente, no cabe una dialéctica de todo o nada, porque siempre es posible avanzar en materia de cobertura y de condiciones y tales avances están supeditados a la capacidad efectiva de asumirlos. El mandato del artículo 48 de la Constitución sobre el carácter progresivo de la seguridad social, comporta que, el Estado, en la medida de lo posible, debe, no sólo ampliar la cobertura de los servicios, sino avanzar en el contenido y en la calidad de las prestaciones.

En ese contexto, mientras no se trate de limitaciones que comporten retrocesos, para cuyo establecimiento se requiere la presencia de muy especiales condiciones y de una carga argumentativa muy sólida, es posible que por consideraciones presupuestales, determinados beneficios de contenido prestacional no se apliquen en un momento dado a todos aquellos que podrían considerarse como potenciales beneficiarios de los mismos. El límite en tales eventos estaría dado por la estimación más o menos ajustada del margen presupuestal disponible, condición que ahora viene impuesta por la legislación de presupuesto, conforme a la cual el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

[13] Observa la Corte que el alcance retroactivo del nuevo régimen establecido en la ley marco debe ser reglamentado por el gobierno [14] , para lo cual será preciso tener en cuenta que, tal como en distintas oportunidades ha sido puesto de presente por la Corte, el régimen prestacional especial que en materia de invalidez existía para los miembros de la fuerza pública, no era comparable con el régimen general de la seguridad social, porque el conjunto de prestaciones contenido en uno y otro sistema era distinto, y porque también era distinta la manera de establecer el grado de invalidez. Así, como quiera que quienes tuviesen la condición de invalidez en los términos del régimen preexistente a la Ley 923 de 2004 habían accedido, o tenían la vocación para acceder, a un sistema de protección distinto, el reglamento debe establecer las condiciones en las cuales tales personas pueden acceder al nuevo régimen, las compensaciones que quepa hacer en materia de prestaciones y la manera de establecer el grado de invalidez a efectos del reconocimiento de la pensión.

Destaca la Corte que la retroactividad prevista por el legislador, no se orienta a brindar protección a unas personas que hubiesen estado desprovistas de ella, sino que busca permitir que, dentro de las limitaciones que impone la situación de las finanzas públicas, algunas de tales personas, en razón de la proximidad de sus circunstancias con el momento del tránsito legislativo, pudiesen beneficiarse de las condiciones previstas en el nuevo régimen.

De este modo, no resulta contrario al principio de igualdad que el legislador al establecer un efecto retroactivo para las condiciones previstas en la Ley 923 de 2004 para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad, haya fijado para el efecto como fecha de corte, el siete de agosto de 2002. Por otra parte, como quiera que el régimen prestacional anterior a la vigencia de la norma demandada contemplaba mecanismos de protección para los eventos de invalidez y muerte de los miembros de la fuerza pública, que no pueden considerarse per se contrarios a la Constitución, tampoco puede señalarse que al no disponerse un efecto retroactivo ilimitado para la nueva legislación se haya incurrido en violación de los derechos fundamentales a la salud o a la familia de las personas afectadas.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar la EXEQUIBILIDAD, por el cargo estudiado, de la expresión "… desde el 7 de agosto del 2.002 …" , contenida en el artículo 6º de la Ley 923 de 2004.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado AUSENTE EN COMISION ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-924 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA LEY- Efectos futuros (Salvamento de voto) REF.: Expediente D-5683 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 923 de 2004.

Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito presentar Salvamento de Voto a la presente sentencia, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, el supuesto de la sentencia C-434/03, la cual se alude como precedente en la parte motiva de la sentencia que nos ocupa, plantea en mi concepto una situación diferente, pues se refiere a dos regímenes distintos, uno de los cuales se aplica a partir de su entrada en vigencia, mientras que la norma demandada es de carácter retroactivo.

2. En segundo lugar, considero que en general, en nuestro sistema jurídico las normas rigen hacia el futuro, con excepción de la norma penal que en gracia del principio de favorabilidad puede tener aplicación retroactiva.

3. En tercer lugar, en el presente caso la norma establece un privilegio para los miembros de la fuerza pública y sus familiares en la misma situación de invalidez o muerte con ocasión del servicio, por lo que la norma solo debería, en mi criterio, aplicarse hacia el futuro.

Fecha ut supra . JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado [1] El interviniente hace referencia a las Sentencias C-970 de 2003 y C-080 de 1999. [2] El proyecto de ley junto con su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 386 de 2004 [3] Artículo 5º del Proyecto de Ley [4] Se hace alusión a la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003 que se produjo mediante Sentencia C-432 del seis de mayo de 2004. Precisa la Corte que en esa Sentencia, en su parte considerativa, se señaló que era "… procedente reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo de los citados funcionarios, como emanación de la supremacía de la parte orgánica del Texto Fundamental." Concluyó la Corte, entonces, que al declararse la inexequibilidad del Decreto 2070 de 2003, las disposiciones que habían sido derogadas o modificadas por el mismo

adquirían plena vigencia. El Magistrado Jaime Araujo Rentería presentó aclaración de voto en relación con este aparte de la Sentencia.

[5] M.P. Jaime Córdoba Triviño [6] Sentencia C-434 de 2003 [7] Ibid. [8] Ibid. [9] En la Sentencia C-890 de 1999 la Corte declaró la exequibilidad de los apartes acusados de los artículos 89, 90 y 91 del Decreto Ley 094 de 1989,que habían sido demandados porque en criterio del actor las normas acusadas, al exigirles a los miembros de la Fuerza Pública una incapacidad sicofísica del 75% para acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez, quebrantaban el principio de igualdad material, por cuanto los trabajadores afiliados al régimen de la Ley 100 de 1993 tienen derecho a la misma prestación, a partir de una incapacidad del 50% (arts. 38 y 39). En la Sentencia C-970 de 2003 se declaró la existencia de cosa juzgada material (Sentencia C-890 de 1999) en relación con el porcentaje del 75% de invalidez como condición para acceder a la pensión, contenido en el Decreto 1796 de 2000, por medio del cual "… se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993." En la Sentencia C-835 de 2002 se declaró la exequibilidad del literal c) del artículo 121 del Decreto 1213 de 1990, relativo a la pensión de sobrevivientes en el régimen de la Policía Nacional que había sido demandado por establecer un tratamiento distinto y menos favorable que el previsto para la pensión de sobrevivientes en el régimen general de seguridad social. En la Sentencia C-1032 de 2002 se declaró la exequibilidad, de algunas expresiones contenidas en los Decretos 1211, 1212, 1213, y 1214 de 1990 que habían sido acusadas porque en criterio del actor establecían una clara discriminación frente al régimen general de la Ley 100 de 1993. Señaló la Corte que las prestaciones a que hacen referencia los diferentes sistemas se encuentran calculadas de manera distinta y en cada caso existen compensaciones diferentes que imposibilitan aplicar un mismo patrón de medición.

[10] En esa oportunidad la pretensión de la demanda se orientaba a que la pensión de sobrevivientes consagrada en la nueva ley se aplicase de manera retroactiva, desde la entrada en vigencia de la Constitución 1991.

[11] Sobre este particular, la Corte en la Sentencia C-239 de 1994, había expresado que no le corresponde al juez constitucional disponer que una determinada ley tenga efecto retroactivo y que solo el legislador al dictar una ley, puede establecer su carácter retroactivo, aunque el juez, al momento de aplicarla, no puede desconocer las situaciones jurídicas concretas ya consolidadas.

[12] En la Sentencia C-619 de 2001 la Corte expresó que "… en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa." [13] Artículo 7º, Ley 819 de 2003 [14] En el Decreto 4433 de 2004, por medio del cual "…se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública", no se incluyó un desarrollo específico del artículo 6º de la Ley 923 de 2004.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 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.