

Sentencia C-671/02

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD- Alcance

Esta Corte ha señalado que si bien la Constitución señala unos principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, el Legislador goza de una amplia libertad para regular la materia, pues la Carta establece que la seguridad social se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, "en los términos que establezca la Ley". La amplia libertad del Legislador en la configuración de la seguridad social no significa obviamente que cualquier regulación legislativa sea constitucional, pues no sólo la Carta señala unos principios básicos de la seguridad social y del derecho a la salud, que tienen que ser respetados por el Congreso, sino que además la ley no puede vulnerar otros derechos y principios constitucionales.

SEGURIDAD SOCIAL-Regulación legal no discriminatoria/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-Alcance en examen de igualdad

Las regulaciones de la seguridad social no pueden ser discriminatorias pues las autoridades están sometidas al principio de igualdad. Sin embargo, en la medida en que el Congreso goza de una amplia discreción en la materia, el examen de igualdad no puede ser adelantado de manera tal que el juez constitucional desconozca la libertad de configuración del Legislador. Por ello, esta Corte ha señalado que, salvo si el Legislador recurre a criterios de diferenciación sospechosos o potencialmente discriminatorios, el examen de igualdad tiene que ser deferente con los criterios desarrollados por el Congreso al regular los sistemas de salud y de seguridad social.

SEGURIDAD SOCIAL-Ampliación progresiva de cobertura

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Universalidad/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD- Beneficiarios/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD-Beneficiarios

Sin perjuicio del deber del Estado de establecer un sistema de seguridad social y de salud universal, esto es, que cubra a todos los colombianos, la ley tiene una amplia libertad para determinar cuál es el grupo de beneficiarios de un sistema especial de seguridad social y salud. Esto no significa obviamente que cualquier delimitación del grupo de beneficiarios sea constitucional, pues si el Congreso excluye a ciertas personas recurriendo a criterios discriminatorios o que afecten otros derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, la regulación deberá ser declarada inexecutable.

SISTEMA DE SALUD DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Padres beneficiarios respecto de oficiales y suboficiales en servicio activo

SISTEMA DE SALUD DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Padres del afiliado activo son beneficiarios en forma subsidiaria

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Grupo social beneficiario que deja de serlo sin quedar cubiertos por otro sistema

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Realización progresiva integral y aseguramiento de goce a todos los habitantes/DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-No discriminación/DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Alcance de la progresividad

La Constitución y los tratados de derechos humanos señalan que si bien los derechos sociales prestacionales no son de aplicación inmediata e integral, sin embargo los Estados tienen no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral sino que además deben asegurar el goce de estos derechos a todos los habitantes, sin ninguna discriminación. Por ello, en plena armonía con la jurisprudencia y la doctrina internacional sobre el tema, el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Garantía de contenidos mínimos/DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Garantía de cobertura universal de contenidos mínimos

Existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos.

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Prohibición de retrocesos en ampliación progresiva

El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Control estricto sobre medidas que constituyen retrocesos frente al nivel de protección

SALUD-Prohibición de medidas regresivas en progresividad

DERECHOS SOCIALES-Retroceso en realización/SISTEMA DE SALUD-Exclusión de un grupo poblacional incluido

SISTEMA DE SALUD-Retroceso en realización

DERECHO A LA SALUD-Vulneración por exclusión de quienes eran beneficiarios del sistema y no disponen de otro

DERECHO A LA SALUD-Discriminación y retroceso en la protección de un grupo de la población

SISTEMA DE SALUD DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Padres beneficiarios de oficial y suboficial que han dejado de ser miembros activos

Referencia: expediente D-3912

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) del Decreto-Ley 1795 de 2000, "por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional".

Demandante: Fabio Arciniegas Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002).

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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Fabio Arciniegas Rodríguez solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 24 (parcial) del Decreto Ley 1795 de 2000 "por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional"

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.161 del 14 de septiembre de 2000, y se subraya el aparte acusado:

"DECRETO NUMERO 1795 DE 2000

(septiembre 14)

por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional,

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 578 de 2000

DECRETA:

(...)

ARTICULO 24.- BENEFICIARIOS. Para los afiliados enunciados en el literal a) del Artículo 23, serán beneficiarios los siguientes:

- a) El cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado. Para el caso del compañero(a) sólo cuando la unión permanente sea superior a dos (2) años.
- b) Los hijos menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges o compañero (a) permanente, que hagan parte del núcleo familiar o aquellos menores de 25 que sean estudiantes con dedicación exclusiva y que dependan económicamente del afiliado.
- c) Los hijos mayores de 18 años con invalidez absoluta y permanente, que dependan económicamente del afiliado y cuyo diagnóstico se haya establecido dentro del límite de edad de cobertura.
- d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado, no pensionados que dependan económicamente de él.

PARAGRAFO 1.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el literal c) del presente Artículo, se define como invalidez absoluta y permanente, el estado proveniente de lesiones o afecciones patológicas no susceptibles de recuperación que incapaciten de forma total y permanente la capacidad laboral a la persona para ejercer un trabajo. Para determinar la invalidez se creará en cada Subsistema un Comité de valoración, de conformidad con lo que disponga el CSSMP.

PARAGRAFO 2.- Los afiliados no sujetos al régimen de cotización no tendrán beneficiarios respecto de los servicios de salud.

PARAGRAFO 3.- Los padres del personal **activo** de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente, tendrán el carácter de beneficiarios, siempre y cuando dependan económicamente del Oficial o Suboficial.

PARAGRAFO 4.- No se admitirá como beneficiarios del SSMP a los cotizantes de cualquier otro régimen de salud. (...)"

III. LA DEMANDA

El actor considera que el aparte acusado viola el derecho a la igualdad por cuanto no son incluidos como beneficiarios los padres de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la policía nacional que se encuentren retirados, los cuales tienen derecho a pertenecer a esta categoría pues dependen económicamente de este personal retirado, ya que en el artículo 149 del decreto ley 1211 de 1990 fue establecido el derecho a la asistencia médica, quirúrgica, odontológica, hospitalaria, farmacéutica y demás servicios asistenciales para los padres de oficiales y suboficiales que antes de la vigencia del decreto 096 del 11 de enero de 1989 se encontraban activos, siempre y cuando unos y otros dependieran económicamente del militar.

Por tanto, argumenta el actor, el retiro de quienes han servido a la fuerza pública no cambia la dependencia económica de los padres de este personal y éstos no pueden ser retirados de los servicios médicos. El demandante considera entonces que el aparte acusado viola el artículo 13 de la Constitución, ya que no protege a personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como lo son los padres del personal retirado, quienes usualmente son de la tercera edad y por tanto merecen atención integral en salud, tal como lo establece la Constitución en sus artículos 46 y 48. Concluye entonces el actor:

"La exclusión de estas personas, a quienes se les otorgó el derecho por razón del parentesco y de la dependencia económica y que, tal vez, son las más necesitadas de los servicios médicos – asistenciales en razón de su edad, de su situación económica y en algunos casos de su propia invalidez por estar sujetos a sus hijos que siendo militares y policías han pasado a la situación de retiro después de haber prestado sus servicios a las Fuerza Pública durante no menos de quince (15) años de servicios – artículos 163 y 44 de los Decretos Ley 1211 y 1212 de 990 – o que obtuvieron derecho a pensión por disminución de la capacidad sicofísica, muchas veces ocasionada como consecuencia directa de heridas sufridas en conflicto armado o restablecimiento del orden público, es violatoria del derecho constitucional a la igualdad, en cuanto el hecho de retiro que determina el derecho a la asignación de retiro o la pensión, no cambia el hecho de la dependencia económica que tienen los padres de los miembros de la Fuerza Pública que demostraron, en su oportunidad, el sostenimiento económico de sus progenitores.

Al contrario, la situación de retiro puede hacer más gravosa la condición de los padres que no tienen la capacidad para atender por sí mismos su congrua subsistencia, ni pagar los servicios médicos asistenciales, o que se encuentran limitados física o mentalmente."

IV. INTERVENCIONES

Martha Cecilia Cruz Gordillo, en representación del Ministerio de Defensa, interviene a fin de solicitar que esta Corte declare la exequibilidad del aparte acusado. La ciudadana inicia con el relato de la evolución normativa en la materia para concluir que a través de distintos preceptos se ha reconocido a los padres de oficiales y suboficiales que sean sus beneficiarios en los servicios de salud, pero siempre que éstos se encuentren en servicio activo, y que "sus padres dependen económicamente de éstos y que hayan ingresado con anterioridad a la fecha de expedición del Decreto 95 de enero de 1989". Posteriormente fue proferida otra ley que respetó el derecho reconocido anteriormente y mantuvo las mismas condiciones. El parágrafo 3° del artículo 24 del decreto ley 1795 de 2000 aquí demandado es copia textual de las normas antes citadas. La interviniente resalta entonces que la norma demandada "ha conservado el mismo texto a través de las modificaciones realizadas al régimen de beneficiarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional", y por ello "se trata de una población determinable de uniformados que de acuerdo con su situación de retiro año a año debe y ha venido disminuyendo hasta desaparecer".

Así, teniendo en cuenta que estas normas cobijaron al personal activo de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la policía nacional que ingresaron con anterioridad a la vigencia del decreto 1211 de 1990 y 096 de 1989, el legislador mantuvo el status de sus padres y consignó de manera expresa la obligación del sistema de salud de la Fuerza Pública de seguir prestando los servicios al personal en principio cobijado.

De acuerdo con lo anterior, la ciudadana considera que el aparte acusado debe ser declarado exequible, ya que la palabra "activo" sobre la cual recae el reproche no es la que ocasiona la exclusión de los servicios de salud de los padres de militares que pasan a uso de buen retiro, pues esta regulación fue prevista por normas especiales de administración de personal. Además, según su parecer, no es viable crear un nuevo grupo de beneficiarios que alteraría de manera traumática el sistema, pues por lo general los padres son aceptados como beneficiarios de sus hijos, sólo en ausencia de otros beneficiarios que son parte del núcleo familiar.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2849, recibido el 09 de abril de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 24 de la ley 675 de 2001.

Luego de hacer un recuento histórico comparativo de los beneficiarios de los oficiales y suboficiales tanto activos como retirados en cuanto a la prestación de servicios médico asistenciales, la Vista Fiscal concluye que los padres de los miembros en goce de asignación de retiro o pensión de las fuerzas militares o de la policía nacional no han ostentado la calidad de beneficiarios de las prestaciones médico asistenciales dentro del sistema de seguridad social de estas instituciones. Por ello considera que no existen derechos adquiridos en este aspecto. En efecto, explica el Procurador, en virtud de la reducción de la cobertura de dichos servicios al núcleo familiar, el legislador excluyó del grupo de beneficiarios a los padres de los oficiales y suboficiales con hijos y/o cónyuge que ingresaran al servicio desde la expedición del decreto 095 de 1989, razón por la cual se mantuvo la situación de los padres de los oficiales o suboficiales activos de las fuerzas militares y de la policía nacional pero que hubieran ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de este decreto. Esa es, según su parecer, la razón que explica la restricción de la vinculación como beneficiarios a los padres de aquellos oficiales y suboficiales que hubieran ingresado al servicio con anterioridad al 11 de enero de 1989.

En cuanto al cargo por supuesta violación del derecho a la igualdad, la Procuraduría considera que teniendo en cuenta que los oficiales y suboficiales en servicio activo y en retiro tienen los mismos derechos en cuanto a la inclusión de beneficiarios de las prestaciones médico asistenciales, la pregunta que se plantea es si la norma demandada da un trato diferente al personal en retiro con respecto al personal activo. Y la Vista Fiscal responde negativamente ya que, según su parecer, en ambos casos las normas permiten incluir a los integrantes del núcleo familiar, y ninguna norma ha beneficiado a los padres del personal retirado. El Procurador concluye que al no existir normas a las cuales comparar, no hay evidencia de discriminación alguna.

En cuanto al derecho a la seguridad social, la Vista Fiscal estima que pertenece a la libertad de configuración del legislador señalar el orden de los beneficiarios del sistema de salud de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad para el cumplimiento de esta prestación. Según su parecer, este orden debe encaminarse a proteger a los miembros de la familia que dependen económica y directamente del trabajador, razón por la cual un oficial o suboficial con cónyuge y/o hijos no puede tener entre sus beneficiarios a sus padres. Por todo lo anterior, el Procurador concluye que la expresión acusada no vulnera el ordenamiento constitucional. Además, resalta la Vista Fiscal, nada impide que los padres del oficial o suboficial que deja de estar en servicio activo "puedan acceder a los servicios médico asistenciales dentro del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado por la Ley 100 de 1993."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-5 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley.

El asunto bajo revisión

2.- Según el demandante, la expresión acusada excluye del sistema de salud de la Fuerza Pública a los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que ya no estén en servicio activo. El actor considera que esa exclusión no tiene ninguna justificación, y por ello concluye que el aparte demandado es discriminatorio y viola el principio de igualdad y el derecho a la seguridad social. Por el contrario, para la interviniente y el Ministerio Público, la expresión acusada se ajusta a la Carta. Según su parecer, el legislador goza de una amplia discreción para definir quienes se benefician del sistema especial de salud de la Fuerza Pública, y por ello bien puede establecer, como tradicionalmente lo ha hecho, que para que los padres de los oficiales y suboficiales en servicio activo sean beneficiarios de ese sistema, deban cumplir con ciertos requisitos.

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea la presente demanda es el siguiente: ¿es o no discriminatorio que la norma parcialmente acusada haya establecido como requisito para que los padres de los oficiales y suboficiales sean beneficiarios del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía (de ahora en adelante SSMP) que se trate de oficiales y suboficiales en servicio activo? Para responder a ese interrogante, la Corte recordará brevemente su doctrina sobre el alcance de la libertad del legislador para regular la seguridad social, para luego examinar la situación de los padres de los afiliados al SSMP. Ese análisis permitirá entonces determinar si la exigencia prevista por la expresión demandada es o no violatoria del principio de igualdad o del derecho a la salud.

Libertad de configuración del legislador, sistemas especiales de seguridad social de la Fuerza Pública, principio de igualdad y derecho a la salud.

3- En numerosas oportunidades, esta Corte ha señalado que si bien la Constitución señala unos principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, el Legislador goza de una amplia libertad para regular la materia, pues la Carta establece que la seguridad social se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, "en los términos que establezca la Ley" (CP art. 48). Por ello esta Corporación ha señalado que los "derechos a la salud y a la seguridad social son entonces derechos de amplia configuración legal, pues la Constitución ha conferido al Congreso una gran libertad para que defina el alcance de estos derechos y concrete los mecanismos institucionales y los procedimientos para su realización efectiva"[1].

4- La amplia libertad del Legislador en la configuración de la seguridad social no significa obviamente que cualquier regulación legislativa sea constitucional, pues no sólo la Carta señala unos principios básicos de la seguridad social y del derecho a la salud, que tienen que ser respetados por el Congreso, sino que además la ley no puede vulnerar otros derechos y principios constitucionales. Por ejemplo, según la Constitución, la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio (CP art. 48), y por ello, si el Legislador opta 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[2].

En ese orden de ideas, es claro que las regulaciones de la seguridad social no pueden ser discriminatorias pues las autoridades están sometidas al principio de igualdad (CP art. 13). Sin embargo, en la medida en que el Congreso goza de una amplia discreción en la materia, el examen de igualdad no puede ser adelantado de manera tal que el juez constitucional desconozca la libertad de configuración del Legislador. Por ello, esta Corte ha señalado que, salvo si el Legislador recurre a criterios de diferenciación sospechosos o potencialmente discriminatorios,

el examen de igualdad tiene que ser deferente con los criterios desarrollados por el Congreso al regular los sistemas de salud y de seguridad social. Así, la sentencia C-613 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, estudió si una diferencia establecida para el pago de un subsidio familiar a miembros de la Policía Nacional era o no discriminatoria. La Corte señaló que un examen de igualdad excesivamente severo no era adecuado, pues desconocería la libertad de configuración del legislador en materia de derechos prestacionales, como la seguridad social. Dijo entonces el fundamento 18 de esa sentencia:

"La definición del contenido de los derechos prestacionales es una tarea que compete al legislador y que es realizada en virtud de consideraciones jurídicas, políticas y presupuestales que, en principio, escapan al control de constitucionalidad. Sólo en aquellos casos en los cuales una ley que establezca un derecho prestacional consagre un trato discriminatorio, o vulnere concretos y específicos mandatos constitucionales, puede la Corte formular el correspondiente reproche. Salvo en estos específicos eventos, la configuración, más o menos amplia, de tales derechos, o la forma en la cual han de ser liquidados, o los requisitos que se establecen para acceder a los mismos, son asuntos que hacen parte de la órbita de acción del poder legislativo".

5- Las anteriores consideraciones se aplican a la definición de los beneficiarios de la seguridad social, tanto a nivel general, como en los distintos regímenes especiales. Así, es cierto que la Constitución ordena que la salud y la seguridad social cubran a todos los colombianos (CP art. 48 y 49), y por ello es deber del legislador instaurar un sistema de salud y seguridad social realmente universal, que desarrolle progresivamente los contenidos del derecho a la salud y a la seguridad social. Sin embargo, la puesta en marcha de ese sistema implica decisiones políticas de ampliación de cobertura o de desarrollo progresivo del contenido del derecho a la salud y a la seguridad social, en donde el Legislador goza de una importante libertad, en la medida en que es necesario tomar en cuenta múltiples variables económicas y sociales. Esta Corte ha señalado al respecto lo siguiente:

"Los criterios a partir de los cuales se va ampliando progresivamente la cobertura del servicio son múltiples y si bien están limitados por aspectos normativos constitucionales, existen otros factores, económicos y demográficos, entre otros, que le compete ponderar en primer término al legislador. Dentro de este análisis le corresponde al legislador determinar qué grupos sociales requieren con mayor urgencia la cobertura para que la distribución de beneficios se haga de acuerdo con las necesidades sociales comprobadas.[3]"

6- El análisis precedente es suficiente para concluir que, sin perjuicio del deber del Estado de establecer un sistema de seguridad social y de salud universal, esto es, que cubra a todos los colombianos, la ley tiene una amplia libertad para determinar cuál es el grupo de beneficiarios de un sistema especial de seguridad social y salud, como del que gozan los miembros de la Fuerza Pública. Esto no significa obviamente que cualquier delimitación del grupo de beneficiarios sea constitucional, pues si el Congreso excluye a ciertas personas recurriendo a criterios discriminatorios o que afecten otros derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, la regulación deberá ser declarada inexecutable. Y por ello, por ejemplo en materia de sustitución pensional, esta Corporación ha retirado del ordenamiento aquellas normas que consagraban como condición resolutoria de dicha pensión que el cónyuge superviviente contrajera nuevas nupcias, pues dicha regulación afectaba el libre desarrollo de la personalidad[4].

La pregunta que naturalmente surge del anterior examen es entonces si, dentro de su amplia libertad de configuración, el legislador podía o no señalar que uno de los requisitos para que los padres de los oficiales y suboficiales sean beneficiarios del sistema de salud de las Fuerzas

Militares y de la Policía es que se trate de oficiales y suboficiales en servicio activo. Para responder a ese interrogante, la Corte analizará el sentido del aparte acusado dentro del régimen de salud de la Fuerza Pública, para en particular determinar la situación que han tenido los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía.

Los padres de oficiales y suboficiales como beneficiarios del SSMP, el principio de igualdad y el derecho a la salud.

7- El artículo 23 del Decreto Ley 1795 de 2000 señala quienes están afiliados al SSMP, y entre ellos menciona a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión; al personal civil adscrito al Ministerio de Defensa y al personal no uniformado vinculado al Ministerio o la Policía; a los soldados voluntarios y profesionales; y a los beneficiarios de pensión por muerte de un soldado o un miembro de las Fuerzas Militares o de Policía.

Por su parte, el artículo 24 de ese mismo decreto, del cual hace parte la expresión acusada, establece quienes son los beneficiarios de esos afiliados a este SSMP. Y, siguiendo el criterio general desarrollado por la normatividad sobre seguridad social en el país, esa disposición protege al núcleo familiar del afiliado, y por ello establece que son beneficiarios (i) el cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado, (ii) los hijos menores de 18 años, o aquellos que tengan entre 18 y 25 años, sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado; (iii) los hijos mayores de 18 años con invalidez absoluta y permanente, que dependan económicamente del afiliado. Finalmente, la disposición precisa que a "falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado, no pensionados que dependan económicamente de él".

El anterior es el régimen ordinario permanente de beneficiarios del SSMP. Y en él, como bien lo señalan la interviniente y el Ministerio Público, los padres del afiliado sólo son beneficiarios en forma subsidiaria, puesto que únicamente acceden a las prestaciones médicas si el afiliado no tiene cónyuge o compañero permanente ni hijos con derechos. Sin embargo, el parágrafo tercero de ese artículo 24, que contiene la expresión acusada, establece una excepción, puesto que consagra que son beneficiarios del SSMP los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a cierta fecha, siempre y cuando dependan económicamente del oficial o suboficial, y éste continúe en servicio activo. Entra pues la Corte a analizar si este último requisito, que el actor cuestiona como discriminatorio, vulnera o no el principio de igualdad, para lo cual procede esta Corporación a examinar la finalidad perseguida por ese parágrafo tercero.

8- Como bien lo resalta la Vista Fiscal, un estudio de la evolución del SSMP ayuda a comprender los propósitos buscados por ese parágrafo. Así, antes de la década de los noventa, los padres de los oficiales y suboficiales en servicio activo de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional se beneficiaban de las prestaciones médicas del SSMP, siempre y cuando dependieran económicamente de sus hijos. Por ejemplo, el artículo 143 del decreto 089 de 1984 confería ese derecho a los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, mientras que el artículo 135 del decreto 2062 de ese mismo año regulaba el mismo beneficio en el caso de la Policía. Y ese beneficio sólo cubría a los padres mientras sus hijos estuvieran en el servicio, pues los artículos 168 del decreto 089 y 159 del decreto 2062 de ese año no preveían como beneficiarios de los servicios médicos asistenciales a los padres de los oficiales o suboficiales en goce de asignación de retiro o pensión.

Esa situación varió con la expedición del decreto 096 del 11 de enero de 1989, para las Fuerzas Militares, y del decreto 1211 del 8 de junio de 1990, para la Policía Nacional, pues a partir de esas disposiciones, los padres de los oficiales y suboficiales ya no serían beneficiarios directos del SSMP. Sin embargo, para proteger la situación de aquellos oficiales y suboficiales que ya se encontraban en el servicio con anterioridad a la vigencia de esos decretos, y cuyos padres por ende ya eran beneficiarios del SSMP, esos decretos, y las disposiciones ulteriores que los reformaron y complementaron, establecieron una distinción: los padres de los oficiales y suboficiales que a la fecha de ser expedidos esos decretos ya estuvieran en servicio activo, seguirían siendo beneficiarios del SSMP, mientras dependieran económicamente de sus hijos y éstos siguieran en el servicio. Por el contrario, los padres de los oficiales y suboficiales que se vincularan posteriormente no serían beneficiarios del SSMP, salvo en los eventos en que llegaran a ser beneficiarios subsidiariamente, por el hecho de que el afiliado no tuviera cónyuge o compañero permanente, ni hijo con derechos.

9- El estudio precedente muestra que la finalidad del párrafo parcialmente acusado fue proteger la situación de beneficiarios del SSMP que tenían los padres de ciertos oficiales y suboficiales frente a un cambio normativo que excluía a los padres de los afiliados de la condición de beneficiarios de esos servicios médicos y asistenciales. La Corte encuentra que esa distinción busca una finalidad legítima dentro de la libertad de configuración del legislador en materia de seguridad social. En efecto, como ya se señaló, el legislador puede modificar el alcance de un régimen especial de seguridad social y salud, como el que está previsto para la Fuerza Pública. Y por ello puede, con el fin de proteger la viabilidad financiera de ese sistema especial, reducir el conjunto de sus beneficiarios. Sin embargo, debe igualmente amparar los derechos adquiridos de quienes ya son beneficiarios de ese sistema. Y por ello es razonable que las regulaciones posteriores a los decretos 096 de 1989 y 1211 de 1990 hayan mantenido el carácter de beneficiarios del SSMP de los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que hubieran ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente, tal y como lo hace el decreto 1795 de 2000, que contiene el aparte acusado. La pregunta que surge es si es discriminatorio que ese cuerpo normativo señale que los padres únicamente gozan de esos beneficios si sus hijos continúan en servicio activo, lo cual significa que si esos oficiales o suboficiales se retiran o son pensionados, sus padres dejan de ser beneficiarios del SSMP. Entra pues la Corte a examinar ese interrogante.

10- La interviniente y la Vista Fiscal consideran que esa exigencia no vulnera el principio de igualdad ni el derecho a la seguridad social básicamente por dos razones: de un lado, argumentan que nunca los padres de los oficiales en retiro han sido beneficiarios del SSMP; y de otro lado, señalan esos padres pueden en todo caso beneficiarse de otros sistemas de seguridad social en salud, por lo que su desvinculación del SSMP no implica automáticamente una afectación de su derecho a la salud. Y por ello concluyen que el legislador, en su libertad de configuración, podía establecer que únicamente los padres de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo serían beneficiarios del SSMP.

11.- La Corte considera que la previsión del servicio activo del afiliado para que el padre pueda gozar de la condición de beneficiario del SSMP busca una finalidad legítima, como es proteger la viabilidad financiera y la especialidad misma del SSMP. En efecto, de esa manera, la ley permite que el SSMP esté dirigido esencialmente a quienes son miembros efectivos de la Fuerza Pública y a su grupo familiar, y no a aquellos que dejaron de hacer parte de esas instituciones.

Por ello, si un oficial o suboficial se retira voluntariamente de la Fuerza Pública, antes de cumplir las condiciones para ser pensionado, o es excluido de la misma Fuerza Pública por razones disciplinarias, es razonable que la ley señale que esa circunstancia implica su retiro del SSMP, junto con el de su grupo familiar beneficiario. El Legislador podía entonces recurrir al criterio de servicio activo para delimitar el campo de los beneficiarios del SSMP, y por ello ese aparte será declarado exequible.

12- Sin embargo, como bien lo indica el actor, ese criterio puede resultar desproporcionado en ciertos eventos. En efecto, supongamos que el retiro del servicio activo proviene del hecho de que el oficial o suboficial queda pensionado por vejez o invalidez. Esa circunstancia implica que sus padres, en la hipótesis de que dependieran económicamente del oficial o del suboficial, dejan automáticamente de ser beneficiarios del SSMP. Esa circunstancia no sería traumática si esos padres pudieran gozar de otros servicios médicos similares, al poder ser vinculados a otro sistema de salud. Eso sucedería, por ejemplo, si esa persona tiene otro hijo, que está afiliado al sistema general de seguridad social, y este último no tiene hijos con derecho ni cónyuge, pues en esos casos, el artículo 163 de la Ley 100 de 1993 prevé que la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado. Sin embargo, no en todos los casos, los padres del oficial o suboficial que se pensiona pueden ser beneficiarios de otro sistema de seguridad social en salud, por lo que no es aplicable el argumento de la Procuraduría sobre la posibilidad de que esos padres accedan a los servicios médicos previstos por el sistema integral de seguridad social de la Ley 100 de 1993. En muchos eventos, ello no es posible. En tales condiciones, y como bien lo destaca el actor, una persona, muy probablemente de la tercera edad, que era beneficiaria de un sistema de salud, súbitamente queda sin acceso a los servicios médico asistenciales que requiere, sin que haya ninguna responsabilidad de parte suya ni de su hijo, que lo único que hizo es pensionarse. Esta situación es discriminatoria y afecta el derecho a la seguridad social y a la salud de esos padres (CP arts 13, 48 y 49) puesto que implica, sin una justificación imperiosa, una reducción de la protección en salud que ya había sido alcanzada por un determinado grupo social.

Derechos sociales prestacionales, progresividad, universalidad y prohibición de retrocesos.

13- Como hemos visto, el problema en el presente caso deriva de que un grupo social, que ya era beneficiario de un sistema especial de seguridad social en salud, deja de serlo, sin que la ley garantice que esas personas queden cubiertas por otro sistema de seguridad social en salud. Esta regulación implica un retroceso en la garantía del derecho a la salud, pues personas que tenían asegurada una protección de ese derecho constitucional, quedan entonces excluidas del sistema.

Ahora bien, la Constitución y los tratados de derechos humanos señalan que si bien los derechos sociales prestacionales no son de aplicación inmediata e integral, sin embargo los Estados tienen no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral sino que además deben asegurar el goce de estos derechos a todos los habitantes, sin ninguna discriminación. Por ello, tal y como esta Corte ya lo ha explicado[5]/A>, en plena armonía con la jurisprudencia y la doctrina internacional sobre el tema, el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos[6]. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el

Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad[7]/A>.

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto[8]/A>. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional. Precisamente, con base en esos criterios, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la cotización de solidaridad del régimen contributivo, pues consideró que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social. Dijo entonces esta Corporación en la sentencia C-1165 de 2000, MP Alfredo Beltrán Sierra:

"Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales.

Resulta igualmente vulneratorio de la Carta el citado artículo 34 de la Ley 344 de 1996, pues, como fácilmente se advierte, no obstante lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución en el sentido de que el "gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación", la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la "racionalización del gasto público", optó por disminuir en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, destinatarios obligados de la norma y directamente afectados por ella.

Otra sería la conclusión si por la extensión progresiva de la cobertura de la Seguridad Social esta ya hubiera abarcado la totalidad de la población colombiana, o si se encontrara demostrado que la disminución de los recursos ocurre como consecuencia de haber disminuido el número de quienes necesitan acudir al régimen subsidiado de salud porque no pueden cotizar al régimen contributivo, pero, como es otra muy distinta la realidad social actualmente existente, de manera transparente surge como conclusión ineludible que el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, sólo es un instrumento para hacer más pequeño, disminuyéndolo en los porcentajes allí señalados, el aporte del Presupuesto Nacional al régimen subsidiado de salud en los recursos asignados o que deben asignarse al Fondo de Seguridad y Garantía necesario para la operancia de ese régimen creado por el legislador en beneficio de quienes, salvo sus necesidades de salud, nada pueden aportar y por eso no caben en el régimen contributivo".

14- El criterio sobre el control más estricto de toda aquella medida que constituya un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que es el intérprete autorizado del Pacto sobre la materia, y cuyos criterios son entonces relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales (CP art. 93), ha elaborado una amplia doctrina sobre el derecho a la salud. En particular, en su período No 22 de sesiones, el 11 de mayo de 2000, el Comité adoptó la "Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art 12)", en donde destaca, entre otras cosas, que la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, y por ello las medidas regresivas, que disminuyen una protección a la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto. En esos eventos, ha señalado el Comité, el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que "se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles" (Parr 32).

Ahora bien, es claro que no toda regulación más estricta de la forma de satisfacer un derecho social implica per se un retroceso en este campo. Por ejemplo, un incremento en la cotización en seguridad social no es en sí mismo un retroceso pues no disminuye las protecciones ya alcanzadas por la población. Sin embargo, y sin que la Corte pretenda en esta oportunidad desarrollar una doctrina sistemática sobre la noción de retroceso en la realización de los derechos sociales, es evidente que la exclusión del sistema de salud de un grupo poblacional que ya había sido incluido en el mismo, y ya había alcanzado unos niveles de protección determinados, implica un retroceso en la realización del derecho a la salud. Y la Corte no ha encontrado ninguna justificación imperiosa para excluir del SSMP a los padres del oficial o suboficial que se haya pensionado, cuando esos padres no puedan contar con otro sistema de protección. Ha habido entonces un retroceso, que implica una vulneración del derecho a la salud.

Decisión a tomar.

15- Conforme al análisis precedente, la Corte concluye que la expresión acusada persigue propósitos constitucionales legítimos, como es proteger la especialidad y viabilidad financiera del SSMP, pero es desproporcionada, en la medida en que implica una discriminación y un retroceso en la protección del derecho a la salud de un grupo de la población: los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares o de la Policía, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente. Es pues necesario condicionar el alcance de la expresión demandada, a fin de eliminar esos aspectos inconstitucionales. Esta Corporación, en desarrollo del principio de igualdad y de los derechos a la salud y a la seguridad social (CP arts 13, 48 y 49), declarará entonces la exequibilidad del aparte acusado, pero en el entendido de que, en relación con los oficiales o suboficiales de las Fuerzas Militares o de la Policía, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente, y que hayan dejado de ser miembros activos, por haberse pensionado, sus padres podrán continuar siendo beneficiarios del SSMP, siempre y cuando no tengan la posibilidad de ser beneficiarios de ningún otro sistema de seguridad social en salud.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión demandada "activo" del párrafo 3 del artículo 24 del Decreto Ley 1795 de 2000, en el entendido de que, de conformidad con lo señalado en el fundamento 13 de esta sentencia, pueden continuar siendo beneficiarios del SSMP, los padres del oficial o suboficial que haya dejado de ser miembro activo de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, y haya pasado a ser pensionado, siempre y cuando estos oficiales hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente, y sus padres demuestren que no tienen la posibilidad de ser beneficiarios de ningún otro sistema de seguridad social en salud.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia C-1489 de 2000, MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 5. En el mismo

sentido ver, entre otras, las sentencias SU-623 de 2001, SU-480 de 1997 y C-714 de 1998.

[2] Ver sentencia C-1489 de 2000, fundamento 5.

[3] Sentencia SU-623 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, fundamento 2.

[4] Ver, entre otras, las sentencias C-1050 de 2000, C-870 de 1999, C-314 de 1997, C-182 de 1997, C-588 de 1992.

[5] Ver, entre otras, la sentencia C-251 de 1997, fundamento 8.

[6] Ver al respecto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptadas en sus distintos períodos de sesiones, en especial la Observación General No 3 adoptado en el Quinto Período de Sesiones de 1990, y que figuran en el documento E/1991/23. Y a nivel doctrinal, ver los llamados "Principios de Limburgo", adoptados por unos expertos en la materia reunidos en Maastrich, Holanda, en junio de 1986, y que constituyen la interpretación académica más respetada sobre el sentido y la aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.

[7] Ver, entre otras, las sentencias C-251 de 1997, fundamentos 8 y 9, y sentencia SU-225 de 1998, Fundamentos 11 y ss.

[8] Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997.. Fundamento 8., SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

