

Sentencia C-956/01

#### SEGURIDAD SOCIAL-Regímenes especiales

Esta Corte ha precisado que la existencia de regímenes especiales de seguridad social no vulnera en sí misma la igualdad, pues la finalidad de esas regulaciones es "la protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados".

#### FUERZA PUBLICA EN REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Exclusión de miembros/FUERZA PUBLICA-Régimen prestacional especial

La exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del régimen general de seguridad social se encuentra doblemente justificada como esta Corte lo ha señalado en anteriores oportunidades. De un lado, se trata de proteger derechos adquiridos (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente). Y, de otro lado, estos regímenes tienen además un sustento constitucional expreso, ya que la Carta precisa que la ley señalará el régimen prestacional específico de estos servidores públicos. Por ello esta Corporación había manifestado que "fue voluntad del Constituyente que la ley determinara un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, que necesariamente debe responder a las situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones".

#### REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL-Complejidad y diversos tipos de prestaciones/REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL-Estudio si regulación específica de prestación vulnera la igualdad

Esta Corporación ha precisado que, teniendo en cuenta que los regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, en principio no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen. Por ello, las personas "vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general". En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica. Sin embargo, esta misma Corte ha aclarado que eso no excluye que pueda eventualmente estudiarse si la regulación específica de una prestación en particular puede violar la igualdad. Ese análisis es procedente, "si es claro que la diferenciación establecida por la ley es arbitraria y desmejora, de manera evidente y sin razón aparente, a los beneficiarios del régimen especial frente al régimen general".

#### REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL-Requisitos para establecer diferencias entre el general y el especial

#### SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No aplicación a miembros de fuerzas militares y policía nacional

Referencia: expediente D-3440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 279 (parcial) de la Ley 100 de 1993

Actor: Benjamín Hernández Caamaño

Temas:

Principio de igualdad y régimen especial de seguridad social para la Fuerza Pública.

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil uno (2001).

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 Benjamín Hernández Caamaño demandó parcialmente el inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993. 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 el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41148 del 23 de diciembre de 1993 y se subraya lo demandado:

LEY 100 de 1993

(23 de diciembre)

Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

### **LIBRO V**

Disposiciones Finales

"Artículo 279.- El Sistema Integral de seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Publicas .

Así mismo, se exceptúan a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales a favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente régimen de Seguridad Social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de Seguridad Social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en termino de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.

Parágrafo 1°. - La empresa y los servidores de que trata el inciso anterior, quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta Ley.

Las entidades empleadoras referidas en el presente artículo, quedan facultadas para recibir y expedir los bonos correspondientes a los periodos de vinculación o cotización a que hubiere lugar, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

Parágrafo 2°. - La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando este sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

Parágrafo 3°. - Las pensiones de que tratan las leyes 126 de 1985 adicionada por la Ley 71 de 1988, continuarán vigentes en los términos y condiciones en ellas contemplados .

### III. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada viola los artículos 13 y 53 de la Constitución. En su concepto, las expresiones impugnadas desconocen el principio de igualdad, por cuanto coartan a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, "la posibilidad y al mismo tiempo el derecho, de acogerse a la favorabilidad que autoriza el artículo 288 de la citada ley 100, lo que sí en cambio, le está permitido a los demás trabajadores".

Para concretar su cargo, el demandante presenta el siguiente ejemplo de la mencionada discriminación: según su interpretación, si esos servidores públicos se han vinculado a la Fuerza Pública antes de la vigencia del Sistema Integral de Seguridad Social, sólo se les reconocerá la pensión de invalidez con la pérdida del 75 % de su capacidad psicofísica, mientras que a los otros trabajadores se les reconoce la pensión de invalidez con un 50% de pérdida de su capacidad psicofísica, aun en el evento en que hayan sido vinculados antes de la vigencia del sistema de seguridad social.

Señala también como una razón adicional para considerar violado el derecho a la igualdad, el hecho de que a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de la misma manera que al personal regido por el Decreto 1214 de 1990, se les reconozca la pensión de invalidez con la pérdida de un 50 % de su capacidad laboral, siempre que se hayan vinculado a

partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

De otra parte, entiende el demandante que de lo señalado con respecto a la pensión de invalidez, y teniendo en cuenta que ésta hace parte integral del "concepto" de las pensiones, también se desprende una violación a la garantía de la seguridad social, por cuanto "exige para algunos el setenta y cinco por ciento (75%) de pérdida de la capacidad laboral y para otros tan solo el cincuenta por ciento (50%)"

Por último, solicita de forma subsidiaria que de no declararse la inexecutable del artículo demandado, se declare su executable condicionada, en el entendido de que esta norma es aplicable a los funcionarios a que se refiere la norma, aun en el evento de que se hayan vinculado a la fuerza pública antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, "en tanto decidan acogerse a la favorabilidad dispuesta en el artículo 288 de la misma norma.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Blanca Cecilia Mora Toro, actuando como apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, intervino para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Tras resumir las argumentaciones del demandante y sus pretensiones, empieza por poner de presente, lo que en su criterio, es la esencia fundamental de la existencia de los regímenes especiales. En particular, señala que el de los miembros de la Fuerzas Militares reposa en la especialidad de sus funciones asignadas constitucionalmente. Para sustentar su afirmación, trae a colación lo sostenido por esta Corte en la sentencia C 173 de 1996, en el sentido de que el diseño de regímenes especiales se halla dentro de las potestades del legislador, siempre que estos resguarden bienes constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios con respecto a lo dispuesto en el régimen general.

Acto seguido, la ciudadana hace ver cual es el eje doctrinario en torno del cual gravita el derecho a la igualdad, resaltando que su núcleo reposa en el hecho de dar un mismo tratamiento a personas que comparten una misma situación fáctica. La interviniente cita entonces, en apoyo de su argumentación algunos apartes de la sentencia SU 224 de 1998, que precisa que la igualdad reconocida por la Carta no puede entenderse como la base de un ordenamiento jurídico absoluto y edificado bajo un igualitarismo formal, que pueda promover la desigualdad. Por ello, explica, la igualdad no se viola si la ley consagra una distinta regulación con respecto a situaciones con características desiguales.

Con base en lo anterior, la ciudadana concluye que el artículo demandado es una reafirmación del mandato constitucional sobre la existencia de regímenes especiales para servidores públicos que, en razón de la especial función que cumplen, deben tener garantías legales particulares en relación con los demás servidores públicos. Por consiguiente, en su parecer, la disposición demandada no contraviene el artículo 13 de la Carta.

Considerando que con lo anterior ha cubierto ya el primer cargo formulado por el demandante, la interviniente pasa a analizar la acusación referida a la eventual violación de la seguridad social. La ciudadana comienza por hacer una exposición histórica acerca del desarrollo de la seguridad social de los funcionarios del sector público y en particular las fuerzas militares y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa, y señala al respecto:

"El Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968, que estableció la seguridad social en el sector público, reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, consagrando la pensión de invalidez para aquellas lesiones que determinaran una disminución de la capacidad laboral superior al 75%. Esta disposición fue acogida en las normas aplicables a los miembros de las Fuerzas Militares y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa, en especial el Decreto 094 de 1989. 'Estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional'".

Tras indicar la evolución de la regulación en materia prestacional, especialmente en lo que atañe a la pensión de invalidez, la ciudadana afirma que no puede "utilizarse un supuesto de igualdad matemática" para quienes se enmarcan en supuestos de hecho diferentes, toda vez que los parámetros de medición de la capacidad psicofísica estipulados, por el decreto 094 de 1989 para los miembros de la Fuerza Pública, son muy diferentes a los parámetros y criterios para calificar las deficiencias, discapacidades y minusvalías que sufren las personas sujetas a la ley 100 de 1993 y a su decreto reglamentario 692 de 1995. Es más, la interviniente precisa que la sentencia C-890 de 1999 realizó un análisis comparativo en materia de beneficios y derechos en cuanto se refiere a la pensión de invalidez de los servidores del Ministerio de Defensa, al analizar la demanda que se presentó contra los artículos 89, 90 y 91 del Decreto Ley 094 de 1989, y concluyó que no había violación de la igualdad. Por ello la ciudadana argumenta que pretender incluir a los miembros de las Fuerzas Militares y el personal civil del Ministerio de Defensa en el régimen común de la Ley 100 de 1993 es desconocer la especialidad de los servicios que ellos prestan, y por tanto las especiales condiciones en que éstos se realizan.

La interviniente concluye entonces que el régimen especial a que se encuentran sometidos los miembros de las Fuerzas Militares y el personal civil que presta sus servicios al Ministerio de Defensa Nacional no es discriminatorio, y por el contrario, contiene condiciones más favorables que las contenidas en el régimen general de la Ley 100 de 1993.

## 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La abogada María de Los Angeles Pascual Hidalgo-Gato, en su calidad de apoderada especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a las pretensiones del actor, por cuanto considera que sobre ellas opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Comienza su argumentación haciendo una extensa referencia a la sentencia C-397 de 1995, en la que la Corte señala los alcances de la cosa juzgada. Acto seguido y con respecto al caso en concreto, la interviniente cita extensamente la sentencia C-665 de 1996 y afirma que en ella ya se ha sometido a examen la constitucionalidad de la norma impugnada. Señala que en las consideraciones de la Corte, se consignaron las razones que justifican, a la luz de la Constitución Nacional, el trato diferente dado a estos servidores, en tanto que no los perjudica sino que por el contrario los favorece. Y esa protección especial, según su parecer, se justifica por cuanto se trata de salvaguardar unos derechos adquiridos por el grupo de servidores a quienes se aplica.

La ciudadana continúa señalando los términos en los cuales se ha pronunciado la Corte en torno al derecho a la igualdad y los regímenes especiales que subsisten al Sistema de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993. Es así como pone de presente las sentencias C-530 de 1993, C-461 de 1995, C-089 de 1997 y C-080 de 1999, que transcribe parcialmente para mostrar que ha operado la cosa juzgada en relación con el cargo de igualdad sostenido por el actor.

Todas esas jurisprudencias muestran, según su parecer, que la igualdad de las prestaciones entre cada uno de los regímenes, tan solo resulta susceptible de ser apreciada, en cuanto se los evalúe de forma global, y no comparando aisladamente las prestaciones de cada uno, por cuanto pueden existir disposiciones que compensen unas prestaciones por medio de otras. Por ello, según su parecer, las personas que se encuentren afiliadas a un régimen especial de prestaciones en virtud de una relación laboral, deberán someterse plenamente a su normatividad, sin que resulte válido demandar la aplicación de normas del régimen general. Pero en todo caso, agrega la ciudadana, la sentencia C-890 de 1999, que transcribe in extenso, estudió el tema de la diferente regulación de la pensión de invalidez y concluyó que no era violatoria de la igualdad, por cuanto los criterios para establecer la incapacidad son distintos.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No. 2532, recibido el 3° de mayo de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Inicia su argumentación el Ministerio Público haciendo referencia a los antecedentes legislativos de la ley demandada, tal y como fueron publicados en las Gacetas del Congreso No 395 y 397, en las cuales, se consignaba que los regímenes especiales que se mantenían para tres estamentos de la sociedad, no eran prerrogativas que a éstos se concedían, sino que era el reconocimiento de derechos adquiridos por estos sectores, y que por ello se hacía preciso respetarlos.

El Procurador señala además que la Carta Política, en sus artículos 217 y 218, determina un régimen especial para los miembros pertenecientes a la Fuerza Pública en atención a la naturaleza del servicio, por lo cual es lógico que la Ley 100 prevea una regulación especial de seguridad social para este grupo de servidores. La Vista Fiscal recuerda también que el establecimiento de regímenes especiales para determinados servidores públicos per se no vulnera la Constitución, mas aún teniendo en cuenta que es la Carta quien ordena la existencia de estos regímenes especiales para los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Para sustentar sus afirmaciones, el Procurador cita en su apoyo las sentencias C-461 de 1995 y C-665 de 1995 y concluye que el tema de discusión de la presente demanda ya fue definido por las Corte, por lo cual, sobre este asunto ha operado la cosa juzgada material. Por consiguiente, solicita se declare la existencia de cosa juzgada material en relación con la sentencia C-461 de 1995 y C-665 de 1996. Solicita en subsidio que, en caso de que la Corte no comparta sus planteamientos anteriores, esta Corporación declare la exequibilidad del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 1993, ya que éste no es contrario a precepto alguno de la Constitución.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1- En los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, por cuanto se trata de una demanda ciudadana contra una norma contenida en una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- El aparte impugnado del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 establece que el sistema integral de seguridad social contenido en esa ley "no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990". El actor

considera que esa disposición es discriminatoria y desconoce el derecho a la seguridad social de los miembros de la Fuerza Pública, ya que algunas de las prestaciones de la Ley 100 de 1993 son superiores a las previstas por el régimen especial de la Fuerza Pública. Por su parte, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que el mandato acusado se ajusta a la Carta, pues es posible que existan regímenes especiales de seguridad social para proteger derechos adquiridos de los trabajadores, tal y como sucede precisamente con el régimen propio de la Fuerza Pública. Además, según su parecer, la especialidad de la función de la Fuerza Pública justifica esa excepción. Por último, uno de los intervinientes y la Vista Fiscal argumentan que en este asunto existe cosa juzgada material, por cuanto la sentencia C-665 de 1996 estudió prácticamente el mismo asunto y declaró constitucional apartes del mismo inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, demandado también en la presente oportunidad.

Conforme a lo anterior, la Corte comenzará por estudiar si en el presente caso ha operado o no la cosa juzgada constitucional, y en el evento de que la respuesta sea negativa, entrará a analizar si los apartes acusados son discriminatorios, o desconocen la garantía constitucional a la seguridad social.

Un asunto procesal previo: la sentencia C-665 de 1996 y la posible existencia de cosa juzgada material.

3- La sentencia C-665 de 1996, MP Hernando Herrera Vergara, estudió una demanda ciudadana contra la expresión "con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley" del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993. El cargo esencial fue que esa expresión era discriminatoria, pues excluía del régimen especial de la Fuerza Pública a una parte del personal civil regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990. Según su parecer, ese personal civil hace parte de dichas instituciones armadas, por lo cual se les debe aplicar el mismo régimen prestacional especial, y no incluirlos dentro del régimen general de seguridad social, que es más desfavorable que aquél que rige para los demás miembros de las Fuerzas Militares y de Policía. En esa sentencia, la Corte, luego de señalar que era constitucional que la ley estableciera un régimen especial para la Fuerza Pública, concluyó que también era válido que la ley excluyera de ese régimen al personal civil que se vinculara a la Fuerza Pública con posterioridad a esa ley, ya que esas personas no tenían derechos adquiridos y la Carta no ordena que ese personal civil deba tener un régimen especial. Dijo entonces esta Corporación:

"Por lo tanto, el precepto impugnado, contrario a lo que sostiene el actor, no hace cosa distinta que reconocer la voluntad del constituyente, diferenciando dos situaciones, que no constituyen en manera alguna discriminación: de una parte, la del personal que se había vinculado al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Justicia Penal Militar antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, para quienes se mantendrán las disposiciones especiales en materia de seguridad social y en especial, el previsto en el Decreto-Ley 1214 de 1990, cuyos derechos adquiridos deben ser respetados y garantizados, y de la otra, el personal de las mismas instituciones que se vinculó a partir de la vigencia de la citada ley, a quienes se les aplica el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, y que por consiguiente no gozan de derechos adquiridos, razón por la cual es procedente, dada la fecha de su vinculación, aplicarles el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las

Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218-, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.

Así pues, para el personal civil que trabaja al servicio de estas instituciones, su régimen prestacional está expresamente definido en el Título VI, artículos 81 a 141 del Decreto 1214 de 1990, por lo que no es dable admitir, como lo expresa el concepto fiscal, que por el hecho de estar vinculados legal o contractualmente con dichos organismos, pueden igualmente estar sometidos al mismo régimen que la Constitución prevé para la Fuerza Pública en los Decretos 1211 y 1212 de 1990.

Se trata, pues, de dos regímenes distintos, que a juicio de la Corporación no consagran trato discriminatorio, como lo señala el demandante. Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes.

Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto-ley 1214 de 1990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley."

Con base en las anteriores consideraciones, la sentencia C-665 de 1996 declaró la exequibilidad del "aparte acusado del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993".

4- El examen precedente es suficiente para concluir que, si bien la sentencia C-665 de 1996 estudió un tema muy vinculado a la presente demanda, sin embargo no ha operado la cosa juzgada formal ni material. Así, esa sentencia declaró la exequibilidad de la expresión "con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley" del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, mientras que en el presente caso, la demanda recae sobre otro aparte de ese mismo inciso, a saber, aquel que señala que la Ley 100 de 1993 "no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990". De otro lado, la sentencia C-665 de 1996 analizó si la ley podía excluir del régimen especial de seguridad social de la Fuerza Pública al personal civil que se hubiera vinculado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, mientras que en la presente ocasión, corresponde a la Corte discutir otro tema, a saber, si es o no discriminatorio que esa misma ley preserve un régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública.

Es claro entonces que ni los apartes formales ni los contenidos normativos acusados en la presente ocasión fueron el objeto del pronunciamiento de la sentencia C-665 de 1996, por lo cual no existe cosa juzgada, aunque es obvio que, por la similitud de temas, las consideraciones de esa sentencia son muy relevantes para resolver la demanda en curso, como se verá

posteriormente. Corresponde pues a la Corte pronunciarse de fondo sobre los cargos del actor, por lo cual entra esta Corporación a estudiar si los apartes acusados son discriminatorios, o desconocen la garantía constitucional a la seguridad social, para lo cual comenzará por recordar muy brevemente su doctrina constitucional sobre la posibilidad de que existan regímenes especiales de seguridad social.

Regímenes especiales de seguridad social, derecho a la igualdad y régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública.

5- En varias oportunidades, esta Corte ha precisado que la existencia de regímenes especiales de seguridad social no vulnera en sí misma la igualdad, pues la finalidad de esas regulaciones es "la protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados"[1]. Así, la sentencia C-461 de 1995, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, al declarar la constitucionalidad de los apartes del inciso segundo del artículo 279 de la Ley 100, que excluían de ese régimen "a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989", señaló expresamente sobre este punto:

"La Carta Política no establece diferenciaciones dentro del universo de los pensionados. Por el contrario, consagra la especial protección de las pensiones y de las personas de la tercera edad. No obstante, el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores.

El respeto por los derechos adquiridos reviste aún mayor fuerza en tratándose de derechos laborales, pues el trabajo y la seguridad social gozan de una especial protección por parte de la Carta. Por este motivo, es razonable excluir del régimen general de seguridad social a aquellos sectores de trabajadores y pensionados que, gracias a sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos en el régimen general.

Por las razones anteriores la Corte considera que el establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta (subrayas no originales)"

6- Conforme a lo anterior, la exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del régimen general de seguridad social se encuentra doblemente justificada, tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores oportunidades, y en especial en la referida sentencia C-665 de 1996. Así, de un lado, se trata de proteger derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente). Y, de otro lado, estos regímenes tienen además un sustento constitucional expreso, ya que la Carta precisa que la ley señalará el régimen prestacional específico de estos servidores públicos (CP arts 217 y 218). Por ello esta Corporación había manifestado que "fue voluntad del Constituyente que la ley

determinara un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, que necesariamente debe responder a las situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones, en los términos de los arts. 217, inciso 1 y 218, inciso 1 de la Constitución"[2].

La Corte concluye entonces que en nada vulnera la Carta que el aparte acusado excluya del régimen general de la seguridad social a los miembros de la Fuerza Pública y al personal civil de esas instituciones regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990.

Improcedencia de los otros cargos de la demanda.

7- El examen de los anteriores fundamentos permite concluir que el contenido normativo acusado es constitucional, pues nada en la Carta se opone a que la ley prevea un régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública. Con todo, podría afirmarse que esa conclusión no invalida totalmente las acusaciones de la demanda, pues el actor no parece atacar tanto la existencia de ese régimen especial sino que cuestiona el hecho de que algunas prestaciones particulares de ese régimen, y específicamente la pensión de invalidez, sean inferiores a las establecidas en el sistema general regulado por la Ley 100 de 1993. Entra pues la Corte a examinar ese eventual reparo.

8- En varias oportunidades, esta Corporación ha precisado que, teniendo en cuenta que los regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, en principio no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.[3] Por ello, las personas "vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general"[4]. En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica.

Sin embargo, esta misma Corte también ha aclarado que eso no excluye que pueda eventualmente estudiarse si la regulación específica de una prestación en particular puede violar la igualdad. Ese análisis es procedente, "si es claro que la diferenciación establecida por la ley es arbitraria y desmejora, de manera evidente y sin razón aparente, a los beneficiarios del régimen especial frente al régimen general"[5]. La Corte ha establecido entonces unos requisitos muy claros para que proceda ese examen, pues ha dicho al respecto:

"Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente[6]".

9- Conforme a lo anterior, en principio no es contradictorio que un actor admita la existencia de un régimen especial pero ataque, por considerarla discriminatoria, la regulación concreta de una prestación determinada, como podría ser la pensión de invalidez. Sin embargo, la pretensión del actor no puede prosperar por las siguientes razones procesales y sustanciales:

10- De un lado, si el demandante quería atacar la regulación de la pensión de invalidez en el régimen especial de la Fuerza Pública, debió entonces demandar las disposiciones referidas específicamente a esa prestación, en vez de dirigir su acusación contra la norma que simplemente establece la existencia del régimen especial, pues no puede la Corte examinar disposiciones que no fueron demandadas. Y en este caso, es claro que la regulación de esa prestación no fue acusada pues, por más informal que sea la acción de inexecutable, no puede llegarse al extremo de considerar que la simple mención de una norma en los argumentos de la demanda, equivale a una acusación formal de la misma.

11- De otro lado, y desde el punto de vista material, lo cierto es que en reciente oportunidad, esta Corte analizó específicamente el problema planteado por el demandante y concluyó que no había discriminación. En efecto, la sentencia C-890 de 1999, MP Vladimiro Naranjo Mesa, estudió una demanda dirigida contra las disposiciones que exigen a los miembros de la Fuerza Pública una incapacidad psicofísica del 75% para acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez, pues consideró que era discriminatoria 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%. La sentencia rechazó los cargos del actor, con base en los siguientes argumentos:

"Revisadas las disposiciones que integran la aludida prestación en cada uno de los regímenes citados, la Corte encuentra que la diferencia porcentual a partir de la cual se reconoce el estado de invalidez a los integrantes de la Fuerza Pública, no genera per se una discriminación de la cual pueda predicarse la violación del principio de igualdad material. Dos razones fundamentales conducen a dicha conclusión: la primera, que el régimen especial tiene previstos algunos beneficios, no contenidos en el sistema general, que definitivamente compensan la diferencia porcentual a partir de la cual se reconoce la pensión de invalidez. Y la segunda, que la forma de calificación, calculo, liquidación y monto de esta prestación establecida en el régimen especial de la fuerza pública, difiere sustancialmente del sistema regulado en el régimen general, ya que, como se dijo, aquel se ha programado a partir de las especiales funciones que le han sido asignadas por la Constitución Política y que se concretan en la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del orden constitucional y en el mantenimiento de la paz y de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Así, lo que importa al régimen especial es regular la pensión de invalidez a partir de las incapacidades que afectan de manera directa la prestación del servicio militar o de policía, en tanto que al régimen común le interesa calificar aquellas incapacidades que por regla general impiden desempeñarse en cualquier área de servicio".

Los cargos del actor no pueden entonces prosperar.

## VII. DECISION

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 acusada "El Sistema Integral de seguridad Social contenido

en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990" del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7. Ver también sentencias C-461/95. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-173/96 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-665/96 MP. Hernando Herrera Vergara y C-654 de 1997. MP Antonio Barrera Carbonell y C-08 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero.

[2] Sentencia C-654 de 1997. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 3.6.

[3] Ver, entre otras, las sentencias C-598 de 1997, C-080 de 1999 y C-890 de 1999.

[4] Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7.

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-090 de 1999, fundamento 6.

[6] Ibídem, fundamento 8.



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

