

Sentencia C-132/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Pago de pensión de sobrevivientes en caso de muerte de oficial o suboficial de las Fuerzas Militares

Referencia: expediente D-4242

Demandante: Víctor Julio Arias

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Víctor Julio Arias, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 191, parcial, del Decreto 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”.

Por auto de 23 de agosto del año 2002, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, y a la señora Ministra de Defensa Nacional, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

I. NORMA DEMANDADA

“Decreto 1211 de 1990

Artículo 191. Muerte simplemente en actividad. Durante la vigencia del presente decreto, a la muerte de un oficial o suboficial de las Fuerzas Militares en actividad, por causas diferentes a las enumeradas en los dos (2) artículos anteriores, sus beneficiarios, en el orden establecido en este estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a. A que el tesoro público les pague por una sola vez una compensación equivalente a dos (2) años de los haberes correspondientes al grado del causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 158 del presente estatuto.

b. Al pago de la cesantía por el tiempo de servicio del causante.

c. Si el oficial o suboficial hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio, a que por el tesoro público se les pague una pensión mensual, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante.”

I. DEMANDA

Considera el ciudadano demandante que la norma acusada vulnera los artículos 13, 44, 46 y 48 de la Constitución Política.

Inicia su impugnación, aduciendo que el numeral 2 de la Ley 100 de 1993 establece los requisitos que han de cumplir los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, para tener derecho a la pensión de sobrevivientes, estableciendo claramente que para las personas cobijadas por el régimen general de pensiones que preceptúa la citada ley, sólo se requiere para ser beneficiario de la pensión referida, que el afiliado haya cotizado 26 semanas al momento de la muerte, si está activo, o 26 semanas en el año inmediatamente anterior a su fallecimiento su ha dejado de cotizar.

El aparte demandado del artículo 191 del Decreto 1211 de 1990, excluye del derecho a disfrutar la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los oficiales o suboficiales de las Fuerzas Militares que fallezcan estando en servicio activo, por el simple hecho de no haber completado los quince años de servicio, circunstancia que resulta inequitativa y desfavorable, en relación con la generalidad de la población cobijada por la Ley 100 de 1993, que sólo requieren de 26 semanas de cotización al momento del fallecimiento del causante, para tener derecho a la pensión de sobrevivientes, lo cual viola clara, abierta y ostensiblemente el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Luego de citar apartes de varias sentencias proferidas por esta Corporación, expresa que “Es claro que la expresión demandada resulta contraria a nuestro ordenamiento Constitucional, por cuanto a pesar de corresponder a un régimen excepcional, en el caso concreto y particular de la expresión demandada, a partir del 7 de julio de 1991 coloca en situación desventajosa, desfavorable y discriminatoria a los destinatarios de dicho régimen excepcional, frente a los diversos regímenes pensionales existentes al momento de entrar en vigencia la Constitución de 1991 y de contera atenta contra derechos consagrados en los artículos 44, 46 y 48 de nuestra Carta”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad interviniente se opone a las pretensiones de la demanda, por considerar que no existe la desigualdad de trato que predica el demandante, como quiera que la norma parcialmente demandada se limita a establecer los requisitos para acceder a la sustitución pensional, pero no regula una pensión de sobrevivientes como lo afirma el actor.

Considera que dado el carácter excepcional del régimen de las fuerzas armadas y de policía, ha sido consagrado en forma diferente al de la generalidad de las personas. En efecto, señala que tratándose de un régimen exceptuado de la aplicación de la Ley 100 de 1993, por expresa previsión constitucional y legal, el juicio de igualdad no puede realizarse comparando una prestación aislada de las que componen dicho régimen, sino que se exige la comparación del régimen como tal, a fin de poder determinar si la totalidad del régimen crea o no una situación discriminatoria.

Expresa que los artículos 217 y 218 de la Carta han establecido un régimen prestacional particular para los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, cuya razón radica principalmente en las particularidades que rodean los servicios prestados por dichos servidores, que por su propia naturaleza se apartan de los prestados por otros trabajadores "debido a su peligrosidad y a la alta probabilidad de que la mayoría de las contingencias que los afectan estén relacionadas con la prestación del servicio", de ahí, añade el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el sistema previsto para esos servidores públicos reúne en un solo esquema las prestaciones y servicios derivados del riesgo común y del riesgo profesional.

Después de destacar las características especiales de las labores que ejecutan esos servidores, manifiesta que el sistema mezcla las prestaciones derivadas del riesgo profesional y del riesgo común, por cuanto ha sido concebido como un todo armónico, y, agrega que "Así, se han establecido -una compensación en dinero, el pago doble de cesantía y una pensión, que para el efecto debemos denominar pensión de sobrevivientes, para el riesgo profesional, es decir, muerte en actos meritorios o de combate; -una menor compensación en dinero que para el caso anterior, el pago doble de cesantía y una sustitución pensional anticipada para la muerte en servicio, ya que se obtienen con 12 años de permanencia y no con 15 que es el período exigido para la obtención de la asignación de retiro; y -para los casos de muerte en simple actividad, previó una compensación en dinero, el pago de la cesantía y la sustitución pensional de la asignación de retiro, que obtiene el servidor por cumplir 15 años en la institución".

Hace la entidad interviniente una breve distinción entre los conceptos relacionados con la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional, aclarando que el régimen especial de las Fuerzas Armadas contemplado en el decreto que se analiza, no previó de manera general la pensión de sobrevivientes, sino la sustitución pensional, la cual explica de manera somera, resaltando los beneficios en relación con el régimen general.

Finalmente, que la norma acusada no viola la Constitución Política, porque en caso de muerte de oficiales o suboficiales de las Fuerzas Militares el sistema previsto para esos funcionarios reconoce indemnizaciones o pensiones, tal como ocurre con la generalidad de las personas, exigiendo para el caso de sustitución pensional el cumplimiento de ciertos requisitos de tiempo, que resultan muy inferiores a los exigidos en el régimen general. Ello significa, agrega, que en caso de muerte de un servidor público vinculado a esa fuerza, siempre se otorgaría una compensación pecuniaria, que en algunos supuestos resultaría compatible con la pensión, lo que no ocurre jamás en el régimen general. Adicionalmente, señala que es la propia Constitución la que establece la necesidad de crear un régimen especial para esos servidores, dada la imposibilidad de aplicar las reglas generales a ellos, debido a las

características especiales de sus labores, siendo ello así, solicita a la Corte declarar ajustada a la Carta la disposición demandada parcialmente.

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

Interviene la entidad mencionada para solicitar a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de aparte normativo demandado.

Expresa que el querer del Constituyente fue que la Fuerza Pública, esto es, Fuerzas Militares y Policía Nacional, tuvieran un régimen prestacional especial (arts. 217 y 218 C.P.), que debe responder a situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, añade, que la propia Ley 100 de 1993 en el artículo 279, párrafo 1°, exceptúa del Sistema Integral de Seguridad Social, a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, circunstancia que por lo demás ha sido aceptado por la Justicia Contenciosa Administrativa.

Luego de un extenso análisis sobre los antecedentes jurisprudenciales y doctrinales acerca del principio de la igualdad, concluye expresando que, como lo ha sostenido la Corte, el legislador en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo las condiciones y requisitos para acceder a ella. Así, la norma parcialmente acusada contiene una justificación objetiva y razonable, pues, a su juicio, establece un equilibrio entre el régimen común aplicable a la generalidad de los trabajadores y los servidores públicos vinculados a las Fuerzas Militares.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 3043 de 1 de octubre del presente año, rindió concepto en relación con la norma acusada en los siguientes términos.

El artículo 150 -19 de la Constitución Política, faculta al Congreso de la República para fijar y regular el régimen prestacional de las Fuerzas Militares, facultad que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, también tenía el legislador, a la luz de la cual se expidió el Decreto 1211 de 1990.

La Ley 100 de 1993, en su artículo 279 contempla que el Sistema Integral de Seguridad Social, no es aplicable a los trabajadores que se encuentren bajo regímenes especiales de seguridad social, dentro de los cuales se encuentran las Fuerzas Militares. No obstante, aduce el Ministerio Público que cuando el legislador aprobó la Ley 100 de 1993, reconoció la existencia de regímenes especiales “bajo el entendió que estos consagraban un régimen de mayores beneficios prestacionales a los señalados para el sistema integral de seguridad social, que , en virtud de la protección de los derechos adquiridos, era necesario mantener”.

Después de citar varias sentencias proferidas por esta Corporación, en donde se ha analizado la constitucionalidad de esos regímenes especiales, expresa que de conformidad con dicha jurisprudencia, cuando se trate de efectuar la comparación entre las prestaciones contenidas en un régimen y otro, a fin de determinar si las del régimen especial resultan contrarias al

principio de igualdad “se debe realizar un análisis integral de la correspondiente prestación y no aspectos aislados de ella”. Agrega, que en sentencia C-090 de 1999, se estableció en que casos procede la comparación de una prestación contenida en el régimen especial y en el régimen general, con el objeto de determinar si la contenida en el primero de los nombrados resulta contraria al artículo 13 superior, a saber: “i) que la prestación sea autónoma y separable, lo cual debe ser demostrado claramente; ii) que la ley prevea un beneficio inferior para el régimen especial frente al que contiene el sistema especial, en donde la inferioridad del régimen debe ser indudable y iii) que no aparezca en el régimen especial otro beneficio que compense la desigualdad frente al sistema general, asunto éste que debe ser evidente”.

Estos parámetros según el Ministerio Público han de ser demostrados en el presente caso a fin de determinar si, como lo afirma el actor, la norma acusada resulta violatoria del derecho a la igualdad. Para ello, aclara que el Decreto 1211 de 1990, establece una diferenciación en lo relacionado con las prestaciones a que tienen derecho los sobrevivientes del oficial o suboficial de las Fuerzas Militares, en caso de muerte, según que ella se produzca en simple actividad; en servicio activo y por causa del mismo; o, en actividades especiales.

Luego de hacer un recuento normativo de cada uno de estos aspectos, así como de la Ley 100 de 1993, en cuanto a la pensión de sobrevivientes, expresa que la prestación contenida en la norma acusada “sí es autónoma”, dado que no tiene relación con otra prestación que se consagre tanto en el sistema general como especial. A renglón seguido, señala que si bien es cierto el demandante sólo acusa la pensión contenida en el literal c) del artículo 191, para ese Despacho el cargo presentado, es predicable también frente a la pensión de sobrevivientes de los artículos 189 y 190, pues se trata de la misma prestación contenida en el literal acusado.

Por otra parte, considera el señor Procurador General de la Nación, que si bien el régimen prestacional que consagra el Decreto 1211 de 1990 para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, consagra unos beneficios para los beneficiarios de éstos en el evento de su muerte ya sea en actividad, servicio o actos meritorios, esos beneficios analizados frente a la pensión de sobrevivientes que contempla la Ley 100 de 1993, no pueden ser tenidos como compensatorios “del no reconocimiento de esta prestación cuando no se satisface el requisito mínimo de vinculación a la institución”, que considera “en extremo gravoso”. Agrega que el régimen que se analiza contempla unas inequidades no sólo frente a los beneficiarios del mismo sistema sino en relación con los del régimen integral de seguridad social, lo que no se compadece con el principio de igualdad ni con la protección que el Estado debe brindar al derecho a la seguridad social, “especialmente de quienes hacen parte de una institución como las Fuerzas Militares”.

Así las cosas, a juicio del Ministerio Público, no existe razón que justifique constitucional ni legalmente esa diferenciación, entre personas puestas en una misma situación fáctica, cual es la muerte o el fallecimiento del servidor o trabajador, como quiera que los beneficiarios tienen derecho a gozar de una pensión de sobrevivientes, sin que el establecimiento de requisitos legales pueda dar lugar a un tratamiento discriminatorio, expresamente prohibido en el artículo 13 de la Constitución Política. Por ello, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del literal c), de los artículos 189, 190 y 191 del Decreto-ley 1211 de 1990.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Cosa juzgada constitucional

Teniendo en cuenta que esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 191, literal c) parcial, ahora demandado, en sentencia C-1032 de 2002, en la cual se analizó la norma acusada por las mismas razones que en el presente caso se aducen, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

VII. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1032 de 2002, en cuya parte resolutive se dispuso: “Tercero: Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en esta Sentencia, la expresión “Si el oficial o suboficial hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio”, contenida en el literal c) del artículo 191 del Decreto 1211 de 1990”.

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General