

Sentencia C-592/14

REFORMA DEL ESTATUTO DEL PERSONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES-Extinción de pensiones/REGIMENES SALARIALES Y PRESTACIONALES DISIMILES-Improcedencia de juicio de igualdad/PENSION DE SOBREVIVIENTES A FAVOR DE HIJOS ESTUDIANTES DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES-Límite de 24 años para ser beneficiario, no configura discriminación alguna

La Corte constata que las normas disponen tratamientos diferentes no susceptibles de considerarse discriminatorios, ya que la divergencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada y no puede analizarse a la luz de los preceptos de la Ley 100 de 1993, toda vez que el régimen especial demandado establece prestaciones diversas, que en su conjunto son más favorables para los servidores y beneficiarios de dicho régimen. Por consiguiente, analizada de manera integral la estructura general de dichos regímenes especiales, es evidente que prevén suficientes prestaciones adicionales que compensan al beneficiario del sistema pensional la menor cobertura que implica la sustitución pensional hasta los 24 años de los hijos estudiantes de los miembros de las fuerzas militares; término que, por demás, la Corte estima razonable para garantizar el derecho a la educación del beneficiario sustituto pensional, si se tiene en cuenta que por regla general la escolaridad se culmina a los dieciocho años y los estudios superiores se cursan en un periodo máximo de cinco años.

PARAMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETO LEY ANTERIOR A LA CONSTITUCION DE 1991-Jurisprudencia constitucional

REGIMEN ESPECIAL DE LAS FUERZAS MILITARES CON ENFASIS EN LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Contenido/REGIMENES ESPECIALES-Alcance del derecho a la igualdad

REGIMENES SALARIALES DISIMILES-Improcedencia de juicio de igualdad

JUICIO DE IGUALDAD-Etapas/JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades según grado de intensidad/JUICIO INTEGRADO DE COMPARACION/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-

Aplicación del test leve, mediano o estricto

El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso sub judice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie *prima facie* una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso

efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio. El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

REGIMEN PRESTACIONAL EN MATERIA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL-Jurisprudencia constitucional

REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Normas propias/REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL-Sistema normativo complejo/SEGURIDAD SOCIAL-Cada régimen especial es un universo propio/REGIMEN GENERAL Y REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-En principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales

REGIMEN PENSIONAL DE LA FUERZA PUBLICA Y PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Excepción contenida en Acto Legislativo 1 de 2005

REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No reclamación de garantías reconocidas para el régimen común/REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No reclamación de ciertos aspectos puntuales del régimen general

Esta Corporación ha señalado con claridad que quienes se encuentren adscritos a un régimen especial de seguridad social, están obligados a someterse plenamente a su normatividad, sin que resulte válido reclamar la aplicación de los derechos y garantías reconocidas para el régimen común, pues 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 pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales

en que la regulación general sea más benéfica.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS Y DE LA CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-No prevén de manera expresa la edad como criterio prohibido para establecer distinciones entre los diversos derechos de las personas.

Referencia: expediente D-10098

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares”.

Demandante: Edgar Alan Olaya Díaz

Magistrada (e) Ponente:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento 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 Edgar Alan Olaya Díaz presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1º (parcial) del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares”.

II. NORMA DEMANDADA

De conformidad con el Diario Oficial No. 39.406 del 8 de junio de 1990, a continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, subrayando y resaltando en negrillas la

expresión acusada:

DECRETO 1211 DE 1990

(junio 8)

Diario Oficial No. 39.406, de 8 de junio de 1990

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989,

ARTÍCULO 188. EXTINCION DE PENSIONES. A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión militar, se extinguen para el cónyuge si contrae nuevas nupcias o hace vida marital y para los hijos, por muerte, independencia económica, matrimonio o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos de cualquier edad y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando unos y otros hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial y mientras subsistan las condiciones de invalidez y estudios.

[...]

III. DEMANDA

El actor considera que la expresión transcrita y subrayada en negrillas del inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990, que establece la pensión de sobrevivientes para los hijos de los miembros de las fuerzas militares hasta la edad de veinticuatro (24) años, desconoce el preámbulo, los artículos 13, 16, 121, 150.10 y 189.10 de la Carta Política, así como los artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por las razones que se resumen a continuación.

El argumento principal que sostiene el actor en la demanda presentada consiste en que la norma vulnera el principio de igualdad de trato, la prohibición de regresividad y la obligación de progresividad de los derechos sociales, toda vez que el régimen general de seguridad social para una situación idéntica, otorga la pensión de sobrevivientes a los hijos estudiantes hasta los veinticinco años de edad. De manera concreta, el actor alude al contenido dispositivo del literal b) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que establece como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a “...los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte...” (negrilla fuera de texto).

Para sustentar estos cargos, el demandante señala lo siguiente: “La fijación de un tope de edad a efectos de utilizar una subvención como la pensión de sobrevivientes para hijos estudiantes, entre los 24 años o los 25 años, corresponderá a un criterio “discrecional” del legislador “libertad de configuración normativa” (sic) mas no arbitrario, donde la balanza para su adopción se inclinaría al desarrollo de un sistema MÁS GARANTISTA para el administrado en esa condición, donde se le conceda un plazo más amplio acorde con la terminación de estudios, siendo razonable, proporcional y justo que un beneficio como una pensión de sobrevivientes para estudiantes se extienda hasta la edad de los (25) años cumplidos. Este lapso cronológico de los 25 años es, apenas, adecuado para el estudiante que, accediendo la educación, inclusive a la superior, culmine sus estudios, reciba su título y llegue a entrar al mercado laboral y abra el horizonte de su independencia económica”. (Fl .13)

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio recibido en la Secretaría de la Corte el 10 de marzo de 2014, solicita desestimar la acción presentada, fundamentándose para ello en la Sentencia C-080 de 1999, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro años”, contenida en el inciso primero del artículo 174 del Decreto 1212 de 1990 “Por la cual se reforma el Estatuto de personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía

Nacional”.

En el escrito de intervención señala que la coexistencia del régimen general y los regímenes especiales en materia de seguridad social corresponden a criterios objetivos del legislador, por lo que no procede el examen de comparación de prestaciones separables como la pensión de sobrevivientes.

2. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional a través de oficio recibido en la Secretaría de la Corte el 10 de marzo de 2014, solicita se declare la exequibilidad de la expresión demandada. Para ello, sostiene que la disposición parcialmente acusada encuentra justificación en que los miembros de la fuerza pública cuentan con un régimen prestacional distinto al de los demás servidores del Estado y que atiende a situaciones de orden objetivo y material que surgen de las funciones especializadas que estos cumplen. En tal sentido, refiere un conjunto normativo conformado por los Decretos 1211, 1212, 1213 y 1214 de 1990, los cuales constituyen un régimen especial que establece un equilibrio prestacional entre el régimen laboral común aplicable a la generalidad de los trabajadores, quienes afirma, no gozan de muchos de los beneficios de los que son titulares los miembros de la fuerza pública. Con base en ello, concluye que las desventajas en unos beneficios prestacionales están compensados por otras prestaciones de las que no gozan quienes se encuentran en el régimen ordinario de seguridad social.

3. Ministerio del Trabajo por oficio del 10 de marzo de 2014

La intervención del Ministerio del Trabajo fue recibida en la Secretaría de la Corte el 10 de marzo de 2014 y se centra en que el ordenamiento jurídico prevé marcos normativos especiales en materia de seguridad social que tienen por base el cumplimiento de labores en las que se desarrollan funciones de distinta índole, sin que por ello se incurra en violación del derecho a la igualdad, ya que dichas regulaciones compensan situaciones como, por ejemplo, el hecho de que los hijos no estudiantes reciban la pensión de sobrevivientes hasta los veintiún años, así como otros beneficios no previstos en el régimen laboral común. Con base en lo anterior, solicita se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

4. Universidad Militar Nueva Granada

Por medio de escrito recibido en la Secretaría de la Corte el 12 de marzo de 2014, el Director de Posgrados de la Universidad Militar intervino dentro del proceso de constitucionalidad, coadyuvando la demanda en el sentido de solicitar se declare la inconstitucionalidad de la expresión acusada.

Para sustentar su solicitud, el interviniente sostiene que el límite temporal de la pensión de sobrevivientes de los hijos de los suboficiales y oficiales de la fuerza pública, supone una situación de desigualdad con respecto al régimen común que vulnera el derecho a la igualdad, al poner en riesgo el derecho a la educación superior de los hijos sustitutos pensionales de los miembros de las fuerzas militares y de policía.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, rindió el Concepto de Constitucionalidad Número 5751 del 1 de abril de 2014, mediante el cual solicita que la expresión parcialmente acusada del inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990 sea declarada exequible de manera condicionada "...en el entendido de que las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión militar, se extinguen para los hijos por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los estudiantes hasta la edad de veinticinco (25) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial y mientras subsistan las condiciones de estudio."

Para tal efecto, el Jefe del Ministerio Público sostiene que no existe justificación alguna para que los hijos estudiantes mayores de 18 años del personal de oficiales o suboficiales de las fuerzas militares no reciban el mismo trato que los hijos de aquellas personas cuyas pensiones se rigen por la Ley 100 de 1993, esto es, que para los primeros la protección sobre su proceso de formación educativa llegue hasta los veinticuatro años y no los cobije hasta los veinticinco, como lo dispone el sistema general de sustitución pensional. Bajo esa interpretación, dice el señor Procurador, que la norma no debería permanecer en el ordenamiento jurídico. Pero, en procura del principio de conservación del derecho y de la protección del derecho a la educación que se vería afectado con la declaratoria de

inexequibilidad, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión acusada de manera condicionada, como ya se dijo, en el entendido de que las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un oficial o suboficial de las Fuerzas Militares, se extinguen para los hijos por haber llegado a la edad de veintiún años, salvo los estudiantes hasta la edad de veinticinco años, cuando hayan dependido económicamente del oficial o suboficial y mientras acrediten las condiciones de estudios.

VI. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los cargos formulados en la demanda, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional, determinar si el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por fallecimiento de un oficial o suboficial de las fuerzas militares a favor de hijos estudiantes hasta los veinticuatro (24) años, vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución.

Esto, en tanto el sistema general de seguridad social otorga la pensión de sobrevivientes a hijos estudiantes hasta los veinticinco (25) años de edad.

Para abordar el problema jurídico planteado, la Sala Plena de la Corte analizará si el diverso tratamiento previsto en los regímenes de seguridad social objeto de comparación, tiene una justificación objetiva y reiterará la jurisprudencia sobre: i) el régimen especial de las fuerzas militares con énfasis en la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes, ii) el alcance del derecho a la igualdad en los regímenes especiales, iii) el juicio de igualdad respecto de regímenes de seguridad social disímiles y, para finalizar, iv) examinará la constitucionalidad de la expresión demandada.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión Preliminar. El parámetro de constitucionalidad sobre un decreto ley anterior a la Constitución de 1991. Reiteración de jurisprudencia

El Decreto 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares”, fue expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 66 de 1989, en vigencia de la Constitución de 1886, razón por la cual, antes de abordar el problema jurídico formulado es necesario referirse al parámetro de control de una norma anterior a la Constitución de 1991.

El control constitucional de los decretos leyes dictados por el Gobierno antes de la promulgación de la Constitución de 1991, ha sido asumido por la Corporación, sustentando la fuente de control en una interpretación sistemática del artículo 150 numeral 10, en concordancia con los numerales 4 y 5 del artículo 241[1] de la Carta Política, en cuanto se trata de la constitucionalidad de “las leyes” y los “decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno”, entendiendo estas expresiones en sentido material.

Con base en esa interpretación, la Corte en innumerables ocasiones ha reafirmado su competencia general para examinar aspectos relativos al contenido material de las normas expedidas en vigencia de la Constitución de 1886. Esta postura jurisprudencial se encuentra compendiada en la Sentencia C-049 de 2012, así:

“4.1.1. La Constitución Política otorga competencia a la Corte Constitucional para decidir demandas de inconstitucionalidad contra decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno “con fundamento en los[el] artículo[s] 150 numeral 10...”. En rigor, los decretos-leyes anteriores a 1991 se dictaban con apoyo en el artículo 76 numeral 12, la fuente constitucional entonces vigente para la habilitación legislativa del Ejecutivo mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias precisas y pro tempore. Ante la hipótesis de inhibición para conocer de estos decretos con fuerza de ley por no fundamentarse en el artículo 150.10 constitucional vigente, la Corte Constitucional ha optado por reafirmar su competencia sucesivamente. Así:

“4.1.1.1. En la sentencia C-189 de 1994 la Corte Constitucional adelantó el control constitucional de algunos artículos del Decreto 1900 de 1990 expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la ley 72 de 1989. La Corte señaló que la competencia para adelantar el control de constitucionalidad se deriva del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, en tanto el Decreto había sido expedido en desarrollo de facultades extraordinarias al amparo de la Constitución de 1886

reformada.”

De este modo, a la luz de la jurisprudencia consolidada de esta Corporación[2], la disposición acusada, por tratarse de un decreto anterior a la vigencia de la Constitución de 1991 y cuya constitucionalidad se objeta con fundamento en cargos materiales, procede plenamente su estudio de constitucionalidad, teniendo como parámetro de control la Constitución de 1991.

Sobre este aspecto, además, es importante precisar que el Decreto 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares” ha sido objeto de modificaciones y derogaciones parciales, especialmente por virtud de la Ley 14 de 1992, la Ley 420 de 1998, la Ley 447 de 1998 y la Ley 987 de 2005, sin que a la fecha exista una regulación de rango legal que hubiese modificado o derogado[3] el inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990, que en esta oportunidad de demanda.

3. Régimen especial de las fuerzas militares con énfasis en la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes

El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 dispone que el sistema integral de seguridad social es inaplicable a los miembros de la fuerza pública. El texto de la disposición es el siguiente:

Artículo 279. “Excepciones. 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 Públicas.”[4]. (Subrayas y negrillas fuera del texto)

El fundamento jurídico de esta excepción al régimen general de seguridad social, reside en que el constituyente previó sistemas especiales que atienden la naturaleza, condiciones y contingencias propias de determinadas actividades laborales, frente a los cuales de manera reiterada, la Corte ha señalado que la existencia de tales regímenes especiales en seguridad social per se no quebranta el derecho a la igualdad:

“Por lo tanto, 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. Jurídicamente las referidas normas explicarían la coexistencia de los regímenes prestacionales especiales para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil. Este distinto tratamiento ha sido tradicional en la legislación. (...)”[5]

En complemento de lo anterior, como elemento sustancial en este asunto de constitucionalidad abstracta, es importante señalar que el objeto de la pensión de sobrevivientes está dado por la manutención de la familia en ausencia definitiva de quien sostiene el hogar; cuestión que se evidencia a partir de las diversas normas que regulan la materia, las cuales establecen que el destinatario de la prestación es el grupo familiar del pensionado. En la Sentencia C-1176 de 2001, la Corte precisó el alcance de esta institución:

“Existen dos elementos fundamentales en la institución de la pensión de sobrevivientes: el primero, es que dicha pensión es una prestación inserta en el sistema de la seguridad social, que pretende proteger a la familia del causante, de los perjuicios económicos derivados de su muerte. En segundo lugar, que el propósito de la institución es proteger al pensionado y a su familia de posibles convivencias de última hora que no se configuran como reflejo de una intención legítima de hacer vida marital, sino que persiguen la obtención del beneficio económico que reporta la titularidad de una pensión de vejez o invalidez”. (Subrayas fuera del texto)

Las normas y la jurisprudencia constitucional en esta materia hacen evidente la finalidad de la pensión de sobrevivientes, la cual está orientada a garantizar la manutención de la familia y, en el caso específico de la norma acusada, su contenido dispositivo se propone asegurar la educación de los hijos en ausencia definitiva de sus padres.

4. El alcance del derecho a la igualdad en los regímenes especiales.

En términos generales, el derecho a la igualdad comporta la equivalencia de trato que debe prodigarse a las personas que se encuentren en una misma situación y en la diferencia de trato respecto de las que se encuentren en circunstancias disimiles, esto es, lo que Ferrajoli[6] denomina el modelo de “igual configuración jurídica de las diferencias”. En el

modelo de Estado social de derecho, esta concepción de la igualdad se traduce en la intolerancia del Estado y la sociedad frente a las diferencias de trato que no estén soportadas en una razón objetiva.

El análisis de la cuestión principal se reduce a que el actor sostiene que el límite de edad establecido por el inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990[7] para la pensión de sobrevivientes de los hijos estudiantes del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, vulnera el principio de igualdad, teniendo en cuenta que el régimen general de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993, otorga la misma prestación a hijos estudiantes hasta los veinticinco años de edad.

De esta manera, lo que se acusa de inconstitucional es el distinto tratamiento que la norma jurídica demandada confiere a los beneficiarios de las personas vinculadas a las fuerzas militares, señalando que debería seguir la misma lógica que las normas generales de seguridad social.

En forma reiterada, la Corte ha sostenido que el derecho a la igualdad no implica que la ley no pueda establecer tratos diferentes, sino que el tratamiento diferencial debe tener un fundamento razonable, de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma. En ese contexto, para el estudio de constitucionalidad de los casos en los que se requiere determinar si una medida comporta un trato diferenciado, la Corte se ha valido del juicio o test de igualdad, el cual, como se sabe, sigue precisos pasos. El primero de éstos, está dado por determinar si es posible deducir de la disposición demandada, un trato diferenciado respecto de situaciones iguales.

Así, lo primero que se debe determinar frente a la disposición en juicio, es si realmente se está ante una situación igual. A este respecto, la Corte observa que de la expresión acusada, no es posible predicar una situación igual en relación con la prevista en la Ley 100 de 1993, en tanto se trata de regulaciones distintas que están dirigidas a diversos destinatarios.

La jurisprudencia constitucional en esta materia ha señalado de manera constante que la existencia de los regímenes prestacionales especiales no es violatoria del derecho a la igualdad, reconociendo que se trata de situaciones diferentes:

“Ha sido la propia Corte Constitucional la que ha admitido que la existencia de regímenes prestacionales distintos al régimen general de seguridad social no vulnera per se el derecho a la igualdad constitucional, consagrado en el artículo 13 del Estatuto Superior. El Tribunal acepta en su jurisprudencia que la existencia sistemas prestacionales especiales responde a la necesidad de garantizar los derechos adquiridos de ciertos sectores de la población que por sus características especiales merecen un trato justificadamente diferente al que reciben los demás beneficiarios de la seguridad social.”[8]

En desarrollo de ese ámbito normativo, la Corte en reiterada jurisprudencia[9] ha reconocido que la diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la fuerza pública tiene fundamento en la naturaleza de las competencias que desarrollan, las cuales se enmarcan en la asunción de funciones y riesgos de distinta índole, en relación con aquellas que asumen otros servidores del Estado.

“...el régimen prestacional de las fuerzas armadas y de policía es diferente al régimen aplicable a la generalidad de las personas, precisamente, por ser diferentes los sujetos sobre quienes recaen dichas disposiciones y teniendo en cuenta la naturaleza específica de los servicios prestados. El carácter especial de este régimen se encuentra así explícitamente reconocido por la Constitución y la Ley.”[10]

En efecto, el régimen especial de la fuerza pública en esta específica materia se diferencia del régimen general, entre otros aspectos, por lo siguiente: i) La asignación de retiro se fija en atención al tiempo de formación, el tiempo de servicio y/o el aportado; ii) El tiempo de servicio es variable, según la causal de retiro y se requiere un mínimo exigible de 15 años de servicio; iii) cumplidos los 20 años de servicio, si no se ha causado el derecho de asignación de retiro, se puede acceder a esta con requisito de edad de 50 años en el caso de las mujeres y 55 años los hombres; iv) El monto de la asignación de retiro es variable según el tiempo de servicio y oscila entre el 50% y el 95% de las partidas computables; v) El aporte para asignación de retiro que debe efectuar el miembro de la fuerza pública oscila entre el 4.5% y el 5% de las partidas computables; vi) El derecho a la pensión de invalidez y su monto se fijan teniendo en cuenta el porcentaje de disminución de la capacidad laboral, que no podrá ser inferior al 50% de la misma; vii) El monto de la pensión no puede ser inferior al 50% de las partidas computables; viii) La valoración de la pérdida de la capacidad laboral se determina por organismos especiales, distintos a las juntas

regionales de calificación de invalidez y con sujeción a normas especiales; ix) El derecho a la pensión de sobrevivientes y su monto se fijan también conforme a criterios diferenciales de acuerdo con la causa de muerte; x) el derecho a la sustitución pensional de los hijos se reconoce hasta los 21 años y hasta 24 si acreditan estudios.

5. Improcedencia del juicio de igualdad respecto de regímenes salariales disímiles

El principio de igualdad en materia laboral no sólo se nutre de la prescripción general del derecho a la igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución, sino sistemáticamente de otros principios y reglas, como en efecto ocurre en este caso, en el que también está determinado por la regla de especialidad de que tratan los artículos 217 y 218 Constitucionales.

La alegación del demandante consiste en que la disposición acusada contraría el derecho a la igualdad por no seguir los mismos derroteros prestacionales del régimen general de seguridad social. A simple vista, la interpretación literal efectuada por el demandante, indica que la norma plasma una discriminación que quebranta el derecho a la igualdad. Sin embargo, si se analiza desde las condiciones diferenciales que la cuestión exige, se arriba a otra conclusión, puesto que dar tratamiento desigual a los que son iguales, sin duda, es contrario al derecho a la igualdad. Pero, como el derecho a la igualdad se proyecta en función de las condiciones diferenciales de cada situación, por cuanto la igualdad tiene un carácter relativo, la valoración del trato distinto exige una comparación adecuada en la que no se puede hacer una abstracción total del derecho. Por esta razón, es necesario realizar el análisis de las variables diferenciales, que como ya se ha expresado en este caso, están dadas por el contexto de diversos regímenes en seguridad social que atienden circunstancias laborales diferentes, las cuales conducen a determinar que no se presenta la violación del derecho a la igualdad invocada.

En este orden de consideraciones, el criterio de comparación o “tertium comparationis” para el caso concreto, exige determinar si se está ante supuestos iguales o diferentes y si se están comparando sujetos de la misma naturaleza. Al respecto, en la Sentencia C-749 de 2009, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional ha diseñado un test o juicio de igualdad, cuya importancia radica en que otorga objetividad y transparencia a los exámenes de igualdad que realizan los

jueces sobre las normas y su fin no es otro que el de analizar si una norma trasgrede el principio de igualdad. La estructura analítica básica del juicio de igualdad puede reseñarse de la siguiente forma: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o *tertium comparationis*, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.”

Una inspección sobre la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, faculta a la Corte para concluir que en este caso no se configura la desigualdad invocada por el actor, precisamente, porque una de las situaciones en comparación está destinada a regular la generalidad de las relaciones de los trabajadores, mientras que la otra, cobija a quienes prestan sus servicios especializados a las fuerzas militares. A partir de esta diferencia, la disposición cuestionada prevé un trato diferente entre situaciones diferentes y conforme lo ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal[11], torna improcedente aplicar el juicio de igualdad a situaciones que no son iguales:

“En el caso particular de los diferentes regímenes laborales, la Corte ha concluido la improcedencia general del juicio de igualdad entre sus prestaciones. Esto en consideración a que no son equiparables y responden cada uno de ellos a los requerimientos específicos del orden o entidad de que se traten, el grado de responsabilidad y calificación profesional requerida o, lo que resulta particularmente importante para el caso analizado, a si se trata de empleos del orden nacional o territorial.”[12]

Recientemente, en la Sentencia C-015 de 2014, la Corte precisó el alcance de los tres pasos del juicio de igualdad, así:

“El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está

constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub judice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio. El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las

restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.”

La aplicación de estos pasos al análisis de constitucionalidad de la norma demandada conducen a la Corte a concluir, en primer término, frente al criterio de comparación o tertium comparationis, que los supuestos de hecho no son susceptibles de comparación, puesto que las normas del sistema general en seguridad social y las del régimen especial de la fuerza pública están previstas en el ordenamiento para regular sujetos, funciones y prestaciones de distinta índole. En segundo lugar, si bien se presenta un trato desigual, este se predica a su vez de sujetos desiguales. Y, por último la diferencia de trato está constitucionalmente justificada en la especialidad contenida en los artículos 217 y 218 de la Constitución.

6. Examen de constitucionalidad de las expresiones acusadas

En la Sentencia C-080 de 1999, la Corte abordó el estudio de constitucionalidad de una norma análoga a la que en esta oportunidad se examina. Se trataba de la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 174 (parcial) del Decreto 1212 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”, que al igual que la disposición en esta ocasión sometida a juicio, establece la extinción de la pensión de sobrevivientes “...por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial.” (Subrayas fuera del texto).

En dicha oportunidad la Corte sostuvo lo siguiente:

“Si bien la situación de aquellos hijos que estudian y dependen del causante es un poco menos benéfica en el régimen de la Policía que en el sistema de pensiones de la Ley 100 de 1993, ya que la pensión sólo se extiende hasta los 24 años, y no hasta los 25, por el contrario la regulación para los hijos que no estudian es claramente superior en el régimen

especial de la Policía Nacional. En efecto, conforme a las normas acusadas, la pensión de sobreviviente de los hijos de los miembros de esta institución se extiende siempre hasta los 21 años, mientras que el sistema general de la Ley 100 de 1993 sólo la contempla hasta los 18 años, previendo que se prolonga únicamente para los hijos inválidos y los estudiantes que dependan económicamente del causante. Por consiguiente, la pensión de sobreviviente de la Policía Nacional en el caso de los hijos no es manifiestamente inferior al régimen general, ya que si bien es levemente menos benéfica si el hijo estudia y dependía económicamente del causante, por el contrario este régimen especial de pensión sustituta es más beneficioso en todos los otros casos, puesto que en el sistema general, esta pensión de sobreviviente sólo se prolonga hasta los 18 años, mientras que en el caso de la Policía ella se extiende hasta los 21 años. La regulación de la pensión de sobreviviente prevista para los hijos en el régimen especial de la Policía no es entonces manifiestamente inferior a aquella prevista por el sistema general de pensiones, por lo cual la Corte concluye que no es admisible la solicitud de la Procuraduría de extender el régimen de la Ley 100 de 1993 a todos los miembros de la Fuerza Pública, ya que no existe violación a la igualdad.”

Al tenor de la jurisprudencia transcrita, es evidente que la especialidad de un régimen implica que las posibles desventajas que se derivan de una prestación están compensadas con prerrogativas en otras prestaciones del mismo régimen, que son, incluso superiores a las del sistema general de seguridad social, como, por ejemplo, la pensión de sobrevivientes hasta los veintiún años de los hijos de los oficiales y suboficiales que no acrediten estudios o los beneficios laborales instituidos para los familiares de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares cuando estos fallecen en ejercicio de sus funciones. Siguiendo la referida Sentencia C-080 de 1999:

“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” (Subrayas fuera

del texto).

En la Sentencia C-835 de 2002, mediante la cual se declaró exequible el literal c) del artículo 121 del Decreto 1213 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional”, norma que prevé un régimen prestacional en materia de pensión de sobrevivientes similar al establecido para el personal de las fuerzas militares en el Decreto 1211 de 1990, la Corte a partir de la jurisprudencia existente en la materia, expuso en detalle los beneficios previstos en dicho régimen especial, con relación a los del régimen general establecido en la Ley 100 de 1993, veamos:

“Las disposiciones pertinentes de uno y otro régimen señalan los requisitos que se exigen para que los beneficiarios de los respectivos sistemas adquieran el derecho a una pensión de sobrevivientes. Así, los beneficiarios del régimen general reciben la pensión vitalicia de sobrevivientes si el afiliado hubiere cotizado más de 26 semanas al régimen, mientras que los sobrevivientes del agente de la Policía que simplemente muere en actividad reciben pensión vitalicia cuando hubiere cumplido 15 años de servicio en la institución.

De otra parte, si el afiliado al régimen general de seguridad social no cumple con el requisito de las 26 semanas, sus beneficiarios tienen derecho a reclamar una indemnización sustitutiva de pensión de sobrevivientes, calculada con base en la indemnización correlativa prevista para la pensión de vejez, esto es que “tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado” (Art. 37 Ley 100 de 1993). En el régimen de la Policía Nacional, los beneficiarios del agente fallecido recibirán, siempre e independientemente del tiempo de servicios, una compensación equivalente a 2 años de los haberes correspondientes, calculado con fundamento en el artículo 100 del Decreto 1213 de 1990, el cual incluye el sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima parte de la prima de navidad y el subsidio familiar. Adicionalmente, los beneficiarios del Agente de la Policía Nacional fallecido en servicio activo continuarán recibiendo los haberes de su actividad durante los tres meses siguientes al fallecimiento (Artículo 128 Decreto 1213/90);

Por último, en el régimen de la Ley 100, el auxilio funerario equivale al último salario base

de cotización, sin que este pueda ser inferior a 5 salarios mínimos ni superior a 10. En el régimen del Decreto 1213, el Tesoro Nacional asume en su integridad las expensas de la inhumación.

Del análisis de las circunstancias descritas, esta Corporación encuentra que no existe manera de evidenciar una clara discriminación entre el régimen especial de la Policía Nacional y el régimen general de la Ley 100. Ello en virtud de que las prestaciones a que hacen referencia ambos sistemas se encuentran calculadas de manera distinta y en cada caso existen compensaciones diferentes que imposibilitan aplicar un mismo patrón de medición. Ciertamente, a pesar de que el tiempo de servicio en la Policía Nacional es más estricto con miras a obtener la pensión de sobrevivientes por parte de los beneficiarios del agente muerto en simple actividad, es claro que el régimen de la Fuerza Pública presenta otras ventajas que no tienen los beneficiarios en el régimen general.

En estos aspectos, la ventaja recibida por los beneficiarios del régimen de la policía es claramente favorable respecto de los destinatarios del régimen general, por lo que no puede evidenciarse con precisión cuál es la discriminación a que alude la demanda. Ocurre lo mismo con el sistema de cálculo de las prestaciones, pues mientras en la Ley 100 el monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al 45 % del ingreso base de liquidación más 2 % de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75 % del ingreso base de liquidación, en el sistema del Decreto 1213 esa pensión equivale al total de 2 años de haberes correspondientes, computados el sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima parte de la prima de navidad y el subsidio familiar, más 3 meses de haberes después de la muerte del causante (artículo 128).

Tampoco debe perderse de vista que la Policía Nacional ofrece a sus miembros un número considerable de prestaciones sociales que están destinadas a mejorar la calidad de vida de los agentes y sus familias y que, en proporción con las ofrecidas por el régimen general, son de mucho mayor generosidad que éstas, visto el riesgo a que están sometidos sus integrantes. En este sentido, las prestaciones recibidas en vida por las familias de los agentes de la Policía Nacional confieren a las mismas niveles superiores de sostenibilidad económica que los que concede el régimen general de la Ley 100, deduciéndose de lo

anterior que el perjuicio ocurrido con ocasión de la muerte del un agente de la Policía Nacional no tiene las mismas repercusiones económicas que las que pudiera ocasionar en un núcleo familiar vinculado al régimen general de seguridad social.

Para ilustrar este punto valga señalar que el régimen del Decreto 1213 de 1990 ofrece a los agentes de la Policía Nacional, según cumplan con los requisitos particulares de cada prestación, remuneraciones especiales consistentes en el sueldo correspondiente al cargo que ocupen, si el agente desempeña algún cargo en el “Ministerio de Defensa Nacional, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales, cuyos cargos tengan asignaciones especiales” (Art. 28), prima de actividad del 30%, incrementable en un 5% por cada 5 años de servicios (art. 30), prima de servicio anual (Art. 31), prima de navidad (art. 32), prima de antigüedad (art. 33), prima de orden público (art. 34), partida de alimentación en casos especiales (art. 35), prima de riesgo (art. 36), prima de alojamiento en el exterior (art. 37), prima de instalación (art. 38), prima de vacaciones (art. 42), recompensa quinquenal (art. 43), auxilio de transporte (art. 44), subsidio de alimentación (art. 45), subsidio familiar (art. 46), seguro de vida (art. 51), bonificación por distintivo de dragoneante (art. 52) y bonificación a los agentes del cuerpo profesional especial.(art. 53). A lo anterior se suman otros beneficios por conceptos distintos. Es el caso del artículo 93 del Decreto 1213 según el cual “Los Agentes en servicio activo tienen derecho a que el Gobierno les suministre dentro del país asistencia médica quirúrgica, odontológica, farmacéutica, hospitalaria y demás servicios asistenciales, para ellos, sus cónyuges e hijos hasta la edad de veintiún (21) años, cuando dependan económicamente de aquéllos en hospitales y clínicas policiales o por medio de contratos de tales servicios con personas naturales o jurídicas” y el artículo 96 ejusdem, que prescribe un término de vacaciones de 30 días para los miembros de la institución.

Del análisis precedente puede deducirse que la diferencia de trato estatuida en el Decreto 1213 de 1990 no puede analizarse a la luz de los preceptos de la Ley 100 de 1993, ya que ambos regímenes establecen prestaciones diversas, en número y calidad, que impiden establecer que, en punto a la pensión por muerte en simple actividad del agente de la policía, el régimen especial sea menos benéfico. La estructura general del régimen especial de la Policía, para decirlo en otros términos, incluye suficientes prestaciones adicionales que compensan el requisito desfavorable del tiempo de servicios como exigencia para acceder a la pensión vitalicia, de lo cual se concluye que no hay un término de comparación

suficientemente contrastable entre ambos regímenes.” (Subrayas propias)

Desde la perspectiva de la función pública, transportar los efectos de una norma general a un régimen excepcional, significaría el rompimiento de la especialidad, razón por la cual, para la Corte, la diferencia aludida por el demandante no quebranta el principio de igualdad, porque la distinción está justificada en razones objetivas basadas en la singularidad de los diversos vínculos laborales, los cuales están equilibrados prestacionalmente por diversas prerrogativas. En la Sentencia C-369 de 2004, la jurisprudencia constitucional ratificó esta postura jurisprudencial de la siguiente manera:

“Ahora bien, un régimen especial se rige por normas propias, que son diversas de las reglas del régimen general, puesto que en eso consiste su especialidad. Igualmente esta Corporación ha señalado que un régimen de seguridad social es un sistema normativo complejo, en el que las diversas normas parciales adquieren sentido por su relación con el conjunto normativo global. Cada régimen especial es entonces un universo propio. Por ello, esta Corte ha concluido que, en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un régimen especial de pensiones o de salud y el sistema general de seguridad social, por cuanto cada aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al sistema general de seguridad social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos.” (Subrayas propias)

Tanto así, que con la finalidad de darle uniformidad al sistema de seguridad social, por virtud del Acto Legislativo 1 de 2005 fueron suprimidos todos los regímenes especiales, con excepción del régimen pensional de la fuerza pública y del Presidente de la República: “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo[13]”. Lo que confirma que el constituyente derivado en desarrollo de su potestad de configuración normativa quiso preservar la especialidad de los vínculos laborales de estos servidores del Estado.

De igual forma, la Sala Plena debe resaltar, que en la citada Sentencia C-369 de 2004, la Corte se pronunció en torno a la inequidad que se produce cuando las personas

pertenecientes a un régimen especial, pretenden que se les apliquen solamente aquellas reglas que resultan más benéficas del régimen general:

“Y por ello esta Corporación ha señalado con claridad que quienes se encuentren adscritos a un régimen especial de seguridad social, están obligados a someterse plenamente a su normatividad, sin que resulte válido reclamar la aplicación de los derechos y garantías reconocidas para el régimen común, pues 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 pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica.”

Finalmente, en lo que concierne a los instrumentos internacionales invocados por el actor, una revisión cuidadosa del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, permiten a la Corte concluir que, si bien es cierto que estas normas forman parte del bloque de constitucionalidad, también lo es en ninguna parte prevén de manera expresa la edad como criterio prohibido para establecer distinciones entre los diversos derechos de las personas[14].

7. Conclusión

Vistas las características del régimen pensional de sobrevivientes establecido, tanto para los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social, como para los beneficiarios del régimen prestacional que se rige por los Decretos 1211, 1212, 1213, y 1214 de 1990, la Corte constata que las normas disponen tratamientos diferentes no susceptibles de considerarse discriminatorios, ya que la divergencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada y no puede analizarse a la luz de los preceptos de la Ley 100 de 1993, toda vez que el régimen especial demandado establece prestaciones diversas, que en su conjunto son más favorables para los servidores y beneficiarios de dicho régimen. Por consiguiente, analizada de manera integral la estructura general de dichos regímenes especiales, es evidente que prevén suficientes prestaciones adicionales que compensan al beneficiario del sistema pensional la menor cobertura que implica la sustitución pensional hasta los 24 años de los hijos estudiantes de los miembros de las fuerzas militares; término que, por demás, la Corte estima razonable para garantizar el derecho a la educación del beneficiario sustituto pensional, si se tiene en cuenta que por regla general la escolaridad

se culmina a los dieciocho años y los estudios superiores se cursan en un periodo máximo de cinco años.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que la expresión demandada persigue propósitos legítimos que no son contrarios a las disposiciones constitucionales invocadas por el actor y, en consecuencia, la disposición parcialmente acusada será declarada exequible por los cargos formulados.

VIII. DECISIÓN

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

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados en esta providencia, la expresión “hasta la edad de veinticuatro (24) años,”, contenida en el inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA

Secretaria General (e)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-592/14

REF.: Expediente: D-10098

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 188 parcial, del Decreto 1211 de 1990
“Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares”

Magistrado Ponente:

Martha Victoria Sáchica Méndez

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corte, me permito salvar mi voto a esta sentencia, mediante la cual se decide declarar exequible, por los cargos examinados en esta providencia, la expresión “hasta la edad de veinticuatro (24) años,”, contenida en el inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990. Mi disenso obedece a las siguientes razones:

1.En el presente fallo, la Sala Plena constató que los estatutos del régimen pensional de sobrevivientes establecido tanto para los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social, como para los beneficiarios del régimen prestacional de la Fuerza Pública regidos por los Decretos 1211, 1212, 1213 y 1214 de 1990, disponen tratamientos diferentes, no comparables, y no susceptibles de considerarse discriminatorios. Esta diferencia en materia prestacional se justifica constitucionalmente y no se puede analizar frente a las normas de la Ley 100 de 1993, pues el régimen especial demandado establece ciertas prestaciones que son más benéficas para los servidores y personas favorecidas con dicho régimen.

Por lo tanto, tras el estudio de este sistema especial, se concluye que el mismo prevé suficientes prestaciones adicionales que compensan al beneficiario de ese régimen pensional y la menor cobertura de la sustitución pensional hasta los 24 años de los hijos estudiantes de los miembros de las fuerzas militares, siendo este límite razonable para garantizar el derecho a la educación, pues se basa en considerar que la culminación de los estudios secundarios se presenta por regla general a los 18 años y los estudios superiores tienen una duración máxima de cinco años. En este sentido, se hace énfasis en los beneficios que prevé el régimen especial de las Fuerzas Militares, regulación que no genera ningún problema de orden constitucional.

Adicionalmente, en esta sentencia se incluye un aparte sobre la improcedencia del juicio de igualdad respecto de regímenes prestacionales disímiles, reiterando la jurisprudencia de la Corte a este respecto. De esta manera se corrobora que no se cumple con el primer requisito para llevar a cabo el test de igualdad que corresponde a la determinación de la existencia de situaciones comparables, razón por la cual consideramos que se hace evidente la configuración de ineptitud sustantiva de la demanda que daría más bien lugar a un fallo inhibitorio.

2. En consecuencia, este Magistrado salva su voto por considerar que no podía afirmarse la violación del derecho a la igualdad, ya que se trata de la comparación de regímenes especiales que están regulados de manera disímil y especial por el legislador, y además, cuentan con condiciones especiales y prerrogativas para sus afiliados en muchos campos y aspectos. En sentido estricto, considero que estaríamos ante una inepta demanda, ya que no se puede ni siquiera adelantar el juicio de igualdad, por falta del primer requisito, relativo a la existencia de sujetos o grupos análogos o similares, es decir, se imposibilita cumplir con la exigencia de conformación del *tertium comparationis*. En este mismo pronunciamiento del cual nos apartamos, se presentan los argumentos para evidenciar la improcedencia del juicio de igualdad respecto de regímenes prestacionales disímiles, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte a este respecto, de manera que por ello mismo enfatizo en que se hace más visible la ineptitud sustantiva de la demanda, que daba más bien lugar a un fallo inhibitorio.

Con fundamento en los argumentos expuestos, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

[1] Constitución Política: Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:...

4. Decidir sobre las demandas que presenten los ciudadanos contras las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. (...)

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

[2] Ver entre otras las Sentencias C-099/91, C-416 /92, C-555/93, C-176/96, C-647/97. C-324/09.

[3] La Ley 923 de 2003 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que

deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.”, no deroga expresamente el Decreto 1211 de 1990.

[4] El artículo 287 de la Ley 100 de 1993 fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad. La Corte mediante Sentencia C-1187 de 2005 se declaró inhibida para pronunciarse en torno a su constitucionalidad en atención a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 01 del 22 de julio de 2005 “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

[5] Sentencia C-654 de 1997.

[6] Ferrajoli Luigi. Derechos y Garantías, pág. 75, Editorial Trotta, 2009.

[7] El Decreto Ley 1211 de 1990 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989. Fue modificado por la Ley 987 de 2005, por la Ley 447 de 1998 y por la Ley 420 de 1998. Derogado parcialmente por el Decreto 1428 de 2007, por el Decreto 2070 de 2003 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-432 de 2004. Modificado parcialmente y por la Ley 14 de 1992.

[8] Sentencia C-835 de 2002.

[9] Ver sentencias C-654/97, C-292/01, C-835/02, C-101/03, C-432/04, entre otras.

[10] Sentencia C-640 de 2009.

[11] Ver entre otras las sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-203 de 2011.

[12] Sentencia C-402 de 2013:

[13] Inciso 7 artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005.

[14] En efecto, la Corte Interamericana ha señalado que la Convención “no prohíbe todas las distinciones de trato”, cuando quiera que la diferencia de trato sea razonable y objetiva: “79. Sobre el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, la Corte ha

señalado[5] que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile.)