Sentencia C-835/02

REGIMENES PRESTACIONALES-Diferencias no es en sí misma contraria a la igualdad

REGIMEN GENERAL E INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Promoción de derechos

REGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL-Finalidad/REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y REGIMENES PRESTACIONALES DIFERENTES-No vulnera per se la igualdad

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.

REGIMEN PRESTACIONAL DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA/REGIMEN PRESTACIONAL DE LA POLICIA NACIONAL

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-No aplicación a miembros de la Fuerza Pública

REGIMEN ESPECIAL DE PRESTACIONES SOCIALES PARA LA FUERZA PUBLICA-Regulación diferente al general de seguridad social

REGIMEN ESPECIAL Y REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Finalidad del tratamiento diferencial/REGIMEN ESPECIAL Y REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Presupuesto para trato diferencial discriminatorio

La misma línea jurisprudencial de la Corte ha hecho la salvedad de que, aunque el trato diferencial no quebranta por sí mismo el principio de igualdad constitucional de los miembros del régimen especial frente a los beneficiarios del régimen general, dicho tratamiento diferencial debe estar encaminado a mejorar las condiciones económicas del grupo humano al cual se aplica, por lo que resultan inequitativos, es decir, contrarios al principio de igualdad constitucional, los regímenes especiales de seguridad social que introducen desmejoras o tratamientos de inferior categoría a los concedido por el régimen general. Dada la complejidad de los sistemas prestacionales y la interdependencia de las prerrogativas por ellos conferidas, para que el trato diferencial otorgado por un régimen especial sea verdaderamente discriminatorio es necesario que el mismo se evidencie de manera sistemática, no fraccionada. En otros términos, el trato resulta discriminatorio y, por tanto, constitucionalmente reprochable, si el conjunto del sistema -no apenas uno de sus elementos integrantes-, conlleva un tratamiento desfavorable para el destinatario.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Detección de posibles discriminaciones

REGIMEN ESPECIAL Y REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Criterios a considerar respecto de concordancias con la igualdad

La Corte reconoció que la separabililidad y la desfavorabilidad absoluta de los beneficios

prestacionales son los criterios que debe tener en cuenta el juez constitucional a la hora de determinar la concordancia de los mismos con el principio de igualdad y, por tanto, con las disposiciones constitucionales.

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMEN DE LA POLICIA NACIONAL-Muerte en actividad

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMEN DE LA POLICIA NACIONAL-Derechos de beneficiarios por muerte simplemente en actividad

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Requisitos

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Muerte por riesgo común

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMENES ESPECIAL Y GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Diferencia y justificación del trato diferencial

PENSION DE SOBREVIVIENTES EN REGIMENES ESPECIAL Y GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Cálculo distinto de prestaciones

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL-Alcance

Referencia: expediente D-4040

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 121 del Decreto 1213 de 1990.

Actor: Amador Lozano Rada

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido la presente sentencia de acuerdo con los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Amador Lozano Rada, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7º de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional, demanda de inconstitucionalidad, contra la 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".

El actor considera que esta norma viola el Estatuto fundamental, en sus artículos 5, 13, 44,

46 y 48.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

“Por el cual se reforma el estatuto personal de Agentes de la Policía ”

“Artículo 121.- MUERTE SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD.

Durante la vigencia del presente Decreto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad, sus beneficiarios en el orden establecido en este Estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones.

A. A que por el Tesoro Público se les pague una compensación equivalente a dos (2) años de los haberes correspondientes, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 100 del presente Estatuto.

A. Al pago de cesantía por el tiempo de servicio del causante.

A. Si el agente 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 asignación de retiro, de acuerdo con la categoría y tiempo de servicio del causante.

III. LA DEMANDA

El actor controvierte la constitucionalidad de la norma demandada, por considerar que viola el derecho a la igualdad y el derecho a la seguridad social, ya que a los beneficiarios de un agente de policía que muera en una situación de “simple actividad”, se les da una pensión de sobrevivientes sólo si dicho agente ha realizado aportes al régimen por lo menos durante 15 años –es decir, 780 semanas-; mientras que a los trabajadores que están cobijados bajo el régimen de Ley 100 de 1993, se les exigen únicamente 26 semanas de aportes del año anterior a su muerte, así estén retirados del servicio. Por tanto, considera que a los agentes de policía, a pesar de aportar más que en los otros regímenes, el beneficio que se les otorga es inferior.

Para sustentar sus argumentos, cita jurisprudencia constitucional en la que se afirma que la pensión de sobrevivientes es un derecho fundamental y que existirá una discriminación frente a personas que pertenecen a regímenes especiales, si existiendo una prestación claramente separable del conjunto de beneficios que se consagren en el mismo, ésta es inferior a la establecida en el sistema general de pensiones de la Ley 100 y no tiene ningún

beneficio superior en que compense la desigualdad. Agrega que según esta misma línea jurisprudencial, la pensión de sobrevivientes es considerada como una prestación individualizable y separable de las demás.

Complementa su intervención sosteniendo que no es posible sustituir la pensión de sobrevivientes por una compensación, ya que con la primera podrán continuar vinculados al programa de Caja de Vivienda Militar, al subsidio de vivienda y a la seguridad social en salud, mientras que con la compensación sólo se les daría una especie de indemnización violándoseles el derecho a la seguridad social.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

La apoderada del Ministerio de defensa Nacional, Sandra Marcela Parada Aceros, defiende la constitucionalidad de la norma demandada, basándose en los siguientes argumentos.

Considera que fue voluntad del constituyente que los agentes de la fuerza pública tuvieran un régimen prestacional distinto que el de los demás trabajadores atendiendo a situaciones de orden objetivo y material que surgen de las funciones especiales que cumplen.

Posteriormente realiza un recuento jurisprudencial y doctrinal acerca del derecho a la igualdad, resaltando entre otras, que puede existir un trato desigual cuando los presupuestos fácticos que se presenten sean diferentes y la distinción obedezca a criterios razonables, objetivos y proporcionados. Agrega que este principio debe analizarse en cada caso específico, ya que lo que busca no es la igualdad simplemente formal, sino sustancial y que por tanto, el legislador puede dar un tratamiento diferente a los trabajadores del sector público y privado, siempre que la desventaja sea compensada por una provecho en otro aspecto.

Añade que el actor pretende que a los agentes de Policía se les aplique la ley 100 de 1993, olvidando que la Corte Constitucional no es competente para legislar y que sería necesario que el Gobierno Nacional reformara esta regulación sobre prestaciones sociales.

Finalmente aduce que es importante tener en cuenta que los recursos económicos del Estado son limitados, por lo cual es legítimo que éste establezca ciertos requisitos y condiciones para otorgar una pensión.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación encargado, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, inicia su intervención asegurando que la norma demandada se encuentra vigente, toda vez que el Decreto 1091 de 1995 – Estatuto del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional- , autorizó a los agentes de Policía para optar entre acogerse al nuevo régimen de prestaciones sociales, o continuar bajo la regulación del Decreto 1213 de 1990.

Sostiene que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para que las prestaciones sociales que se consagren en regímenes especiales sean acordes con la Carta Política, es necesario que sean iguales o superiores a las que están comprendidas en la Ley 100 de

1993.

De igual forma, manifiesta que según esta Corporación, debe tenerse en cuenta tres elementos al comparar una prestación contenida en el régimen general y en el especial: i) Que la prestación que se analiza sea autónoma y separable, ii) que la ley prevea un beneficio inferior para el régimen especial, iii) que no exista otro beneficio que compense dicha diferenciación.

Asegura que los tres presupuestos se cumplen, ya que la pensión de sobrevivientes es una prestación completamente individualizable y que en ambos regímenes se está regulando de forma distinta, sin existir un beneficio que represente un equilibrio entre ellas. Explica de esta manera cómo en el sistema especial, se requieren doce o quince años de servicio para otorgar la pensión de sobrevivientes según la causa de la muerte del agente, mientras que en el régimen de ley 100 sólo se exige haber aportado al sistema 26 semanas en el último año, o que sin estar cotizando, hubieren aportado 26 semanas durante el año inmediatamente anterior a la muerte.

Mas adelante expone las demás prestaciones que se les entregan a los beneficiarios, para concluir que no existe un provecho adicional que justifique el tratamiento diferente en los tiempos de cotización requeridos; anota que entre ellas, se encuentra una compensación que se entrega por una sola vez – cuyo monto dependerá de la causa de la muerte del agente -, lo que no compensa en ningún caso el hecho de no otorgarles una pensión vitalicia.

Observa además, que el derecho a la igualdad también se vulnera por esta ley al estipular un tratamiento discriminatorio entre los mismos agentes de policía, al consagrar como único evento en el que se otorga la pensión vitalicia a los beneficiarios, el caso en que el agente fallezca en actos meritorios en combate, cuyo monto será del 50% del que hubiera percibido si hubiese cumplido el requisito de los doce años.

Concluye su argumentación, solicitando a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo demandado, sugiriéndole llenar el vacío jurídico que se presentaría aplicando el Decreto 1091 de 1995, que consagra una pensión que no depende del tiempo del servicio y difiriendo la declaración de inexequibilidad en el tiempo para que el legislador en un tiempo prudencial, regule el término que se requiere para la pensión de sobrevivientes tomando en cuenta los requisitos mínimos que consagra la ley 100 de 1993.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del aparte demandado, toda vez que el mismo está inserto en un Decreto que tiene fuerza de Ley. El Decreto 1213 de 1990 fue expedido con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo mediante la Ley 66 del 11 de diciembre de 1989.

2. Problema Jurídico

El demandante considera que la norma acusada es inconstitucional porque introduce una violación al principio de igualdad constitucional. La desigualdad se presenta entre los

destinatarios de la norma acusada, esto es, los beneficiarios de los agentes de la policía nacional muertos en actividad, con los destinatarios de la pensión de sobrevivientes en el régimen general de pensiones. La discriminación consiste en que mientras los beneficiarios de los agentes de policía que mueren en servicio sólo tienen derecho a pensión mensual cuando el causante hubiere cumplido 15 años de servicio, los beneficiarios del régimen común de pensiones tiene derecho a esa misma pensión con sólo 26 semanas cotizadas por el causante.

Mientras la interviniente del Ministerio de Defensa considera que esa diferencia de trato es razonada y justificable, en la medida en que existen otro tipo de compensaciones que equilibran los regímenes de la Policía Nacional y el régimen general de pensiones, el señor Procurador advierte que tal justificación es inexistente y que la norma debe desaparecer del ordenamiento jurídico.

Esta Corte debe determinar, en consecuencia, si esa diferencia de trato es en realidad injusta, es decir, si la misma carece de sustento razonable teniendo en cuenta las prestaciones adicionales conferidas por ley a los miembros de la Policía Nacional. Para tales efectos, se compararán los regímenes pertinentes a la luz de los criterios de discernimiento establecidos al respecto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3. La existencia de regímenes prestacionales diferentes no es en sí misma contraria al principio de igualdad constitucional

En el mismo contexto, 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 constitucional1, 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.

El anterior es el caso del régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública. En efecto, el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia autoriza expresamente al Legislador para determinar el régimen prestacional de la Policía Nacional, organismo que hace parte de la Fuerza Pública según el artículo 216 del Estatuto Superior.

En desarrollo de esa preceptiva, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 ha señalado que el sistema integral de la seguridad social no se aplica a los miembros de la fuerza pública:

ARTICULO 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

Ahora bien, en concordancia con la política de exclusión de los miembros de la fuerza pública del sistema general de seguridad social de la Ley 100, el artículo 150-19 de la Constitución Política ha autorizado expresamente al Legislativo para que regule de manera particular el

régimen de seguridad social a que deben acogerse los primeros.

De las citadas disposiciones se concluye que la Constitución Política admite la existencia de un régimen especial de prestaciones sociales exclusivamente dirigido a los miembros de la Fuerza Pública y que, por consiguiente, dicho sistema se encuentra regulado por disposiciones diferentes a las que constituyen el régimen general de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, estas disposiciones constitucionales y legales han sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, corporación que reconoce en dicha distinción un principio de protección de los miembros de la fuerza pública que, sin embargo, se encuentra sometido a la libre configuración del legislador. A este respecto ha dicho la Corte:

"…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." (Sentencia C-956 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

Con todo, la misma línea jurisprudencial de la Corte ha hecho la salvedad de que, aunque el trato diferencial no quebranta por sí mismo el principio de igualdad constitucional de los miembros del régimen especial frente a los beneficiarios del régimen general, dicho tratamiento diferencial debe estar encaminado a mejorar las condiciones económicas del grupo humano al cual se aplica, por lo que resultan inequitativos, es decir, contrarios al principio de igualdad constitucional, los regímenes especiales de seguridad social que introducen desmejoras o tratamientos de inferior categoría a los concedido por el régimen general3.

De la precisión anterior podría deducirse que todo trato diferencial por el cual se desmejoren las condiciones del sujeto sometido al régimen especial es un trato discriminatorio y, en consecuencia, constitucionalmente reprochable.

No obstante, ello no es completamente cierto: dada la complejidad de los sistemas prestacionales y la interdependencia de las prerrogativas por ellos conferidas, para que el trato diferencial otorgado por un régimen especial sea verdaderamente discriminatorio es necesario que el mismo se evidencie de manera sistemática, no fraccionada. En otros

términos, el trato resulta discriminatorio y, por tanto, constitucionalmente reprochable, si el conjunto del sistema -no apenas uno de sus elementos integrantes-, conlleva un tratamiento desfavorable para el destinatario.

Ciertamente, dado que los sistemas de seguridad social -tanto el general como los regímenes especiales- funcionan de acuerdo con metodologías propias, además de que confieren prerrogativas diversas -por razón de las características comunes al grupo humano que se dirigen-, no resultaría legítimo que, para detectar posibles discriminaciones, se los comparara con la misma regla o se les aplicaran iguales patrones de confrontación.

Sobre el particular ha dicho la Corte:

"En efecto, la singularidad y autonomía que caracterizan a estos regímenes excepcionales, sumado a la diversidad de prestaciones que los integran, han llevado a la Corte Constitucional a considerar que, 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."6 Por eso, quienes por razones de vinculación laboral 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. Tal como lo afirmó esta Corporación, "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"7.

Sólo si la prestación social de la cual se predica la posible discriminación es lo suficientemente autónoma como para advertir que ella, en sí misma, constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, podría el juez constitucional –lo ha dicho la Corte- retirarla del ordenamiento jurídico. La Corporación ha profundizado en este aspecto al sostener que si la prestación es separable del régimen al cual se adscribe, bien puede estudiársela independientemente del mismo y, eventualmente, de comprobarse que la desventaja que ella implica no tiene compensación alguna en el sistema, reconocerla como contraria al principio de igualdad.

En este sentido es pertinente volver sobre el fallo citado, en el que la Corte reconoció que la separabililidad y la desfavorabilidad absoluta de los beneficios prestacionales son los criterios que debe tener en cuenta el juez constitucional a la hora de determinar la concordancia de los mismos con el principio de igualdad y, por tanto, con las disposiciones constitucionales.

"…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'8. 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 evidente9'." (Sentencia C-956 de 2001 M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett)

Y en otra oportunidad, la Corte sostuvo:

Sin embargo, apelando al carácter restrictivo de este juicio de igualdad, derivado de la complejidad e independencia que identifica a los regímenes excepcionales, para establecer la aludida discriminación es necesario que se cumplan los siguientes presupuestos: 1) que la prestación objeto de análisis sea autónoma y separable del conjunto de beneficios contenidos al interior del ordenamiento especial, 2) que éste le otorgue un beneficio inferior al reconocido por el régimen común, y 3) que no esté prevista gracia o dádiva que compense el trato diferente (Sentencia C-890 de 1999. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Tomando en consideración las reglas de interpretación definidas por la jurisprudencia y aplicándolas al caso concreto, procede la Corte a realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 121 del Decreto 1213 de 1990.

4. La Pensión de sobrevivientes del régimen de la Policía Nacional.

A) Régimen del Decreto 1213 de 1990

El título V del Decreto 1213 se encarga de regular lo atinente a las prestaciones sociales de los agentes de la Policía Nacional (Art. 2º Decreto 1213/90). El capítulo IV del mencionado título V señala las prestaciones sociales que se generan por muerte en actividad de los agentes de la Policía Nacional.

Las prestaciones sociales que se producen como consecuencia de la muerte en actividad de los miembros de la Policía Nacional varían según se trate de fallecimiento en simple actividad, en actos del servicio o en actos especiales del servicio. Los artículos 121, 122 y 123 del Decreto 1213 se encargan de definir a cuáles prestaciones se tiene derecho, dependiendo de cada una de las modalidades de fallecimiento a que se ha hecho referencia.

De conformidad con lo estatuido en el artículo 121 del decreto en mención, si la muerte del agente de la Policía Nacional ocurre simplemente durante el ejercicio de su actividad, sus beneficiarios–en el orden establecido en el artículo 132 del Decreto 1213 de 1990- tienen derecho al pago de i) una compensación equivalente a dos (2) años de los haberes correspondientes, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 100 del Decreto 1213; ii) de una cesantía por el tiempo de servicio del causante, y iii) de una pensión mensual, liquidada en la misma forma que la asignación de retiro, ello si el Agente hubiere cumplido quince (15) años de servicio.

En adición a dicha remuneración, el artículo 128 de esa normatividad dispone que 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; a lo cual se suma que el Tesoro Nacional es responsable por el pago de los gastos de inhumación del agente fallecido (Art. 129 ídem).

B) El Decreto 1091 de 1995

Antes de proseguir con el análisis correspondiente, debe tenerse en consideración que el Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo 1091 de 1995 estableció "el régimen de asignaciones y prestaciones para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995".

La introducción del Decreto 1091 de 1995 transformó la denominación de los grados de la Policía Nacional, eliminando las de suboficiales y agentes. En ese sentido, la estratificación vigente con posterioridad a la entrada en rigor del Decreto 1091 fue la de comisario, subcomisario, intendente, subintendente, patrullero, carabinero e investigador. Esta reforma al interior de la Policía incorporó en la institución un nivel ejecutivo al cual voluntariamente se adscribieron los suboficiales y agentes que así lo manifestaron, ello de conformidad con la opción ofrecida por el Decreto 0132 de 1995.

Los suboficiales y agentes de la Policía contaron con la opción correlativa de permanecer en el régimen prestacional anterior al Decreto 1091, es decir, el Decreto 1213 de 1990. Por ello existen en la actualidad varios regímenes prestacionales para los miembros de la Policía Nacional y, en concreto, para los agentes de la institución.

En consecuencia, como en la actualidad existe un régimen prestacional doble, resulta previsible que los beneficiarios de algunos de los miembros de la Policía Nacional que decidieron permanecer el régimen del Decreto 1213 de 1990 reciban el trato previsto en el artículo 12110.

5. La Pensión de Sobrevivientes en el Régimen General de la Ley 100 de 1993

El fundamento de esta demanda reside en una aparente diferencia de trato entre un régimen especial y el Régimen General de Seguridad Social previsto en la Ley 100 de 1993. Para poner en contexto el análisis, cuando un afiliado al régimen general de pensiones muere, debe darse aplicación al numeral 2º del artículo 46 de la Ley 100 de 199311 que dispone:

ARTICULO 46. Requisitos para obtener la Pensión de Sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: (…)

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que éste hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;

b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la

muerte.

PARAGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la presente Ley.

De este modo, con 26 semanas de cotización, los beneficiarios del afiliado al régimen de la Ley 100 adquieren el derecho a recibir una pensión vitalicia de, por lo menos, 45% del ingreso base de liquidación, porcentaje que se incrementa a razón de un 2% por cada 50 semanas adicionales de cotización a partir de las 500 semanas. Así lo establece el artículo 48 de la Ley 100 de 1993, que reza:

"ARTICULO 48. Monto de la Pensión de Sobrevivientes. El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado será igual al 100 % de la pensión que aquél disfrutaba.

"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…"

Pese al porcentaje de 45 puntos reconocidos por el inciso segundo del citado artículo 46, el tercer inciso advierte que en ningún caso la pensión de sobrevivientes puede ser inferior al salario mínimo legal mensual, lo que significa que aquel porcentaje no se aplica a los beneficiarios de los afiliados que al momento de su muerte estuvieren devengando la asignación mínima mensual laboral. En suma, la pensión de sobrevivientes no puede ser nunca inferior al salario mínimo.

Si el afiliado al régimen general no hubiere cumplido los requisitos mínimos para que sus beneficiarios accedieren a la pensión de sobrevivientes, el régimen de la Ley 100 dispone una compensación o indemnización sustitutiva de pensión de sobrevivientes, calculada con base en la indemnización correlativa prevista para la pensión de vejez (Art. 37 Ley 100 de 1993).

Adicionalmente, la muerte del afiliado da derecho a sus beneficiarios a recibir un auxilio funerario regulado del siguiente modo por la Ley:

ARTICULO 51. Auxilio Funerario. La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que este auxilio pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.

Los anteriores son los beneficios ofrecidos por el Sistema General de Seguridad Social a los beneficiarios de los afiliados al régimen que hubieren muerto por riesgo común, ya que la muerte originada en accidente de trabajo o enfermedad profesional se rige por las disposiciones vigentes, "salvo que se opte por el manejo integrado de estas pensiones de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de esta Ley" (Art. 255 Ley 100).

6. Diferencia y justificación del trato diferencial.

En primer lugar, vistas las características fundamentales del régimen de pensión de sobrevivientes vigente tanto para los beneficiarios de los agentes de la Policía Nacional como para los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social, esta Corte observa que existe una verdadera diferencia de trato entre uno y otro sistema.

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 de 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 este sentido, es claro que las prestaciones consistentes en las expensas por trámites funerarios y la compensación inmediata que reciben los beneficiarios por razón de la muerte del causante, son más favorables en el régimen de la Policía que en el Régimen General. Mientras el tesoro nacional asume el costo de la muerte del policía fallecido en actividad, el

sistema de seguridad social sólo aporta una compensación que oscila entre 5 a 10 salarios mínimos. Adicionalmente, la muerte del afiliado al régimen que no ha cumplido con el tiempo de las 26 semanas de cotización genera una compensación indemnizatoria de mucho menor cuantía que la compensación inmediata que reciben los beneficiarios del agente de la policía fallecido en actividad, la cual, independientemente del tiempo que el agente llevare en servicio, equivale a 2 años de los haberes correspondientes, es decir, del cómputo multiplicado del sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima parte de la prima de navidad y el subsidio familiar. Téngase en cuenta además el pago de 3 meses de haberes después de la muerte del causante que consagra el artículo 128.

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.

Visto así el problema, al caso sub judice se acoplan las consideraciones vertidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-890 de 1999, en donde el tribunal analizó un cargo similar al expuesto en esta oportunidad, referido a la violación del derecho a la igualdad, frente a la Ley 100 de 1993, por parte de algunas normas de los Decretos 1029 de 1994 y 094 de 1989 que establecían un sistema de cálculo de las incapacidades de los miembros de la fuerza pública. Al respecto dijo la Corte, después de verificar que no existía la demandada desigualdad:

"Por otra parte, tampoco es posible establecer un término de comparación entre los porcentajes para acceder a la pensión de invalidez en el régimen general y los del régimen especial, porque la estructura de los sistemas difiere sustancialmente en la medida en que su acceso y sus métodos de calificación están regulados por patrones distintos, no habiendo coincidencia entre los sistemas de cálculo, liquidación y monto de las prestaciones. Como ya se anotó, al estar diseñados para regular situaciones diversas, acordes con las características específicas de los grupos sociales cubiertos, los regímenes prestacionales en materia de pensión por invalidez no pueden someterse a la misma regla de comparación, por lo que tampoco es viable establecer una norma de correspondencia matemática entre los porcentajes utilizados por cada uno." (Sentencia C-890 de 1999 M.P. Dr Vladimiro Naranjo Mesa)

Contrario a lo sostenido por el demandante, esta Sala estima que acceder a las pretensiones del libelo, declarando inexequible el requisito acusado, promovería el surgimiento de una situación verdaderamente desproporcionada entre los beneficiarios del régimen general de la Ley 100 y los del régimen especial de la Policía Nacional, debido al cúmulo de privilegios que por dicha decisión se concentraría en los primeros. Esta Corporación considera que el legislador ha sido especialmente dado a favorecer económicamente a los miembros de la Policía Nacional como consecuencia de los riesgos implícitos a su profesión, y de allí las ventajas prestacionales que implica ser miembro de la institución. Un requisito mas gravoso,

como aparenta serlo el demandado, considerado en sí mismo y de manera aislada, no es elemento de juicio suficiente que permita tildar de discriminatorio el tratamiento legislativo.

En este punto debe recordarse que por disposición de la propia Constitución Política, el tema vinculado con la regulación de los regímenes de seguridad social especiales hace parte de los asuntos en los que el legislador -ordinario o extraordinario- tiene libre competencia de configuración. De allí que mientras la ley no establezca condiciones excesivas, desproporcionadas o irracionales para el ejercicio o reclamación de un derecho, no puede hablarse con rigor de un quebrantamiento abrupto del texto constitucional.

En el caso particular esta Sala considera que el quebrantamiento abrupto no aparece con la claridad suficiente que se requiere para declarar inconstitucional la norma, ya que no ha sido demostrado que las prerrogativas conferidas por el régimen especial del Decreto 1213 de 1990, diferentes a la que determina la obtención de la pensión por muerte del agente de la policía, sean notoriamente desfavorables respecto de las ofrecidas por el régimen de la Ley 100; por el contrario, válidamente podría afirmarse que las prestaciones del régimen general no alcanzan a superar el generoso elenco de beneficios concedido por el régimen especial.

Finalmente, es pertinente mencionar que este tribunal, mediante Sentencia C-645 de 2001 declaró exequibles, entre otros, los artículos 122 y 123 del Decreto 1213 de 1990 y que dichas normas, aunque establecían compensaciones diferentes para acceder a la pensión de sobrevivientes por muerte del agente de Policía en actos de servicio y de muerte en actos especiales del servicio del agente de la Policía Nacional, fueron halladas acordes con la Constitución Política a pesar de establecer un término de 12 años de servicio para los mismos efectos. Pese a que el análisis de inconstitucionalidad de las medidas se hizo en contraste con el Decreto 1091 de 1995, la Corte encontró que no existía tratamiento discriminatorio que ameritara retirar las normas del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la norma demandada será declarada exequible, pero únicamente en relación con el cargo analizado en esta providencia, el cual refiere que el artículo demandado no ha quebrantado el principio de igualdad constitucional en tanto que no estableció una diferencia discriminatoria en relación con el régimen general de seguridad social establecido por la Ley 100 de 1993.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Exclusivamente por el cargo analizado en esta providencia, declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 121 del Decreto 1213 de 1990.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia C-461 de 1995, MP Eduardo Cifuentes Muñoz

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

3 “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 cobija. 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) (Sentencia C-461 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

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

5 Sentencia C-956/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

6 Ver la Sentencia C-080/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la cual a su vez confronta la Sentencia C-598/97.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-090 de 1999, fundamento 6.

9 Ibídem, fundamento 8.

10 Así lo demuestran las múltiples intervenciones dirigidas al proceso de esta referencia, provenientes de familias beneficiarias de agentes de la Policía que fallecieron en actividad.

11 De conformidad con el artículo 73 de la Ley 100 de 1993 "Los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes en el régimen de capitalización individual con solidaridad así como su monto, se regirán por las disposiciones contenidas en los artículos 46 y 48, de la presente Ley"