COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/890/99

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/890/99
Expediente	—
Fecha	1999-11-10
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Alejandro Martínez Caballero
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Invalidez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículos 89, 90 y 91 del Decreto Ley 0094 de 1989. Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ Magistrado JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Magistrado…

Texto completo

C-890-99 Sentencia C-890/99 DERECHO A LA IGUALDAD Y PENSION DE INVALIDEZ -Diferencia de regímenes Aunque aparentemente resulta válido que, frente a una determinada prestación, exista una regulación distinta a la fijada en el régimen común, hecho que descartaría un posible juicio comparativo por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, lo cierto es que también la jurisprudencia de este tribunal ha reconocido que, excepcionalmente, cuando se demuestra que sin razón justificada las diferencias surgidas de la aplicación de los regímenes especiales generan un trato inequitativo y desfavorable para sus destinatarios, frente a quienes se encuentran sometidos al régimen común de la Ley 100 de 1993, se configura una evidente discriminación que impone el retiro de la normatividad especial, por desconocimiento del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 Superior. 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.

PENSION DE INVALIDEZ -Régimen común y régimen especial de la fuerza pública Al margen de los beneficios adicionales que se otorgan a los miembros de la fuerza pública en lo que corresponde al reconocimiento de la pensión de invalidez, es evidente que el método de calificación de la aludida prestación, por ser distinto en los dos sistemas, arroja

frente a una misma lesión diversos índices de incapacidad, lo cual desvirtúa que la diferencia de porcentajes exigidos para su reconocimiento sea por sí misma discriminatoria y afecte los derechos a la igualdad y al trabajo.

En relación con este último, si las lesiones o afecciones reciben distinto tratamiento en el régimen especial y en el régimen común, es posible que una persona incapacitada y retirada del servicio activo se encuentre apta para desempeñarse en otros campos o áreas de trabajo pues, como se ha explicado, la calificación de las incapacidades en el sistema prestacional de la fuerza pública depende exclusivamente de los requerimientos propios de la actividad castrense.

Referencia: Expedientes D-2386 D-2387 D-2388 D-2390 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 66 (parcial) del Decreto 1029 de 1994, "por el cual se emite el régimen de asignaciones y las prestaciones para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional", y contra los artículos 89, 90 y 91 (parciales) del Decreto 094 de 1989, “por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa Nacional”.

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido esta Sentencia con fundamento en los siguientes, I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miguel Arcángel Villalobos Chavarro, demandó parcialmente los artículos 66 (parcial) del Decreto 1029 de 1994, "por el cual se emite el régimen de asignaciones y las prestaciones para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional", y 89, 90 y 91 del Decreto 094 de 1989, “por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa Nacional” . Como quiera que la acusación contra las citadas normas se presentó en sendas demandas (expedientes D-2386, D-2387, D-2388 y D-2390), la Sala Plena de esta Corporación, en sesión llevada a cabo el día 21 de abril del año en curso, resolvió su acumulación para que fueran decididas en la misma sentencia.

El suscrito magistrado Sustanciador, en el Auto admisorio de la demanda, procedió a rechazar los cargos formulados contra el artículo 66 del Decreto 1029 de 1994, toda vez que al haber sido dictado en desarrollo de una ley marco, la Corte Constitucional carecía de competencia para realizar el respectivo juicio de inconstitucionalidad.

Admitida la demanda en relación con los demás dispositivos acusados, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 38.651 del 11 de enero de 1989 y se subraya lo demandado.

“Decreto 094 de 1989” “Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados,

Grumetes, Agentes, Alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa Nacional” “ARTÍCULO 89”.

Pensión de invalidez del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes. A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, adquieran una incapacidad durante el servicio, que implique una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera así:

“a. El 50% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución del 75% de la capacidad sicofísica. “b. El 75% de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica que exceda del 75% y no alcance al 95%.

“c. El 100% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” " ARTÍCULO 90”. Pensión de invalidez del personal de Soldados y Grumetes.

A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Soldados y Grumetes de las Fuerzas Militares, adquiera una incapacidad durante el servicio que implique una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada así:

“a. El 75% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“b. El 100% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” " ARTÍCULO 91”. Pensión de invalidez de los Alumnos de las Escuelas de Formación.

A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Alumnos de las Escuelas de Formación de Oficiales, Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, adquiera una incapacidad en actos del servicio y por causa y razón del mismo que implique una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada así:

“a. Alumnos de Escuelas de Formación de Oficiales: “1. El 75% del sueldo básico de un Subteniente o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“2. El 100% del sueldo básico de un Subteniente o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.

“b. Alumnos de Escuelas de Formación de Suboficiales y Agentes: “1. El 75% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“2. El 100% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” ”…” III.

LA DEMANDA 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas Estima el demandante que la disposición acusada vulnera el artículo 13 y 53 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda Manifiesta el demandante que las normas acusadas, al exigirles a los miembros de la Fuerza Pública una incapacidad sicofísica del 75% para acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez, quebranta

el principio de igualdad material, por cuanto los trabajadores afiliados al régimen de la Ley 100 de 1993 tienen derecho a la misma prestación, a partir de una incapacidad del 50% (arts. 38 y 39).

Sostiene que los dispositivos impugnados fueron expedidos bajo la vigencia de la Constitución de 1886 y, por lo tanto, a la luz de la actual Carta Política, los mismos desconocen tanto los derechos a la igualdad y al trabajo, como la jurisprudencia constitucional que les reconoce a los destinatarios de regímenes excepcionales –como es el caso de los militares y policías- unas mejores prestaciones sociales.

Con fundamento en lo anterior, concluye solicitando a esta Corporación que le fije efectos retroactivos a la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas, a partir de la fecha en que entró a regir la Ley 100 de 1993, de manera que los miembros de la Fuerza Pública a quienes se les ha negado la pensión por registrar una incapacidad superior al 50% pero inferior al 75%, tengan derecho a su reconocimiento.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El ciudadano Manuel Avila Olarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y actuando dentro de la oportunidad procesal prevista, solicitó a esta Corporación declararse inhibida para fallar por considerar que las normas acusadas no se encuentran produciendo efectos jurídicos, al haber sido derogadas por los Decretos 095 y 096 de 1989 y 1212 y 1213 de 1990.

No obstante lo anterior, y en el supuesto de que la Corte opte por emitir pronunciamiento de fondo, considera que según la propia jurisprudencia constitucional -Sentencias C-089/98 y la C-080/99-, la coexistencia de regímenes -general y especiales- en materia de seguridad social integral, no permite su confrontación frente a una supuesta violación del principio de igualdad, toda vez que las aparentes diferencias que puedan surgir entre uno y otro son en esencia compensadas por cada sistema.

Así, considera que en tratándose de la pensión de invalidez para los miembros de la Fuerza Pública, la diferencia que existe frente al régimen general derivada del grado de incapacidad sicofísica que se requiere para su reconocimiento, no genera discriminación alguna por cuanto el ordenamiento especial contempla beneficios adicionales que compensan la posible desigualdad.

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional La doctora Claudia Patricia Cáceres Cáceres, en representación del Ministerio de Defensa Nacional, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, por considerar que el porcentaje del 75% establecido como requisito para obtener la pensión en el régimen de las fuerzas armadas, equivale al 50% de las tablas que gobiernan el sistema pensional común, por lo que se da una misma consecuencia jurídica frente al reconocimiento de esta prestación y se descarta la discriminación denunciada en la demanda.

Lo anterior, según sostiene la misma interviniente, “debido a que los índices de lesión fijados en el Decreto 094 de 1989, incluyen la evaluación de la minusvalía, la invalidez y la discapacidad, que traen en forma separada los Decretos 1259 de 1994 y 692 de 1995, lo que disminuye la subjetividad en la evaluación de la incapacidad sicofísica. Así las cosas, si bien se establece un régimen diferente dada la especificidad no solo de las funciones a cargo de los miembros de la Fuerza Pública, sino también a la especial naturaleza de las lesiones que ellos pueden llegar a sufrir… este régimen excepcional no los pone en condición de desigualdad frente al régimen común” V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL En la oportunidad legal prevista, el jefe del Ministerio Público emitió su concepto sobre la demanda formulada y solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles las expresiones acusadas.

El Señor procurador se refirió a la sentencia C-080 de 1999 [1] , en la cual se enuncian los criterios que se deben tener en cuenta para entrar a analizar una situación de desigualdad entre el régimen de seguridad social común y uno especial.

Dichos requisitos son: 1. Que exista claridad en cuanto a la autonomía y separabilidad de la prestación. 2. Que la inferioridad del régimen especial sea indudable. 3. Que exista una carencia de compensación evidente.

Una vez hecha la anterior precisión, procedió a enunciar una serie de decretos (Decretos Nos. 1211, 1212 y 1213 de 1990) que, a su parecer, adicionan las normas demandadas, según los cuales asegura que no existe la desigualdad entre el régimen especial citado y la Ley 100 de 1993. Refiriéndose a su articulado, considera que son evidentes los beneficios y las compensaciones existentes en los regímenes prestacionales especiales para el personal de la Fuerza Pública especialmente en materia de pensión de invalidez, los que a su vez se superan aquellos consagrados en la Ley 100 de 1993, y que compensan el hecho que en este último sistema establezca un mínimo del 50% de pérdida de capacidad sicofísica para acceder a la pensión de invalidez, mientras que en el régimen especial se prevé un mínimo del 75% para los mismos efectos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. La competencia De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley.

2. Cuestión previa: derogación de las normas demandadas Tal como se expuso en el acápite correspondiente a los hechos de la demanda, en la presente causa se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes de los artículos 89, 90 y 91 del Decreto 094 de 1989, “por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 1° de la Ley 05 de 1988.

Concretamente, las disposiciones acusadas regulan lo referente al reconocimiento de la pensión por invalidez para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y agentes (art. 89), los soldados y grumetes de las Fuerzas Militares (art.90) y los alumnos de las escuelas de formación de ambas fuerzas (art.91), cuando durante el servicio adquieran una incapacidad sicofísica igual o superior al 75%.

Encuentra la Corte que, con excepción de la pensión de invalidez reconocida por el artículo 90 para los soldados y grumetes, el régimen general de incapacidad sicofísica de los miembros de la fuerza pública, en lo que toca con la pensión de invalidez, se incorporó en sendos “Estatutos” especiales y particulares para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional.

Inicialmente, los artículos 89 y 91 del estatuto acusado fueron incorporados en los Decretos 0095, 0096 y 0097 de 1989, dictados también con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 1° de la Ley 05 de 1989.

Lo relativo al reconocimiento de la pensión por invalidez quedó íntegramente regulado así: 1) para los oficiales, suboficiales y alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, en los artículos 176 y 220 del Decreto 0095 de 1989 “por el cual se reforma el estatuto de carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares"; 2) para los oficiales, suboficiales y alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, en los artículos 158 y 191 del Decreto 0096 de 1989 “por el cual se reforma el estatuto de carrera de la Policía Nacional”, y 3) para los agentes y alumnos de las escuelas de formación de agentes de la Policía Nacional, en los artículos 115 y 156 del Decreto 0097 de 1989, “por el cual se reforma el estatuto de carrera de los agentes de la policía Nacional” Posteriormente, dichos estatutos fueron expresamente derogados y sus normas parcialmente incorporadas en los Decretos Leyes 1211, 1212 y 1213 de 1990, los cuales se expidieron con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 66 de 1989.

En consecuencia, el tema del reconocimiento de la pensión por invalidez para los miembros de la Fuerza Pública quedó nuevamente contenido así: 1) para los Oficiales, Suboficiales y alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, en los artículos 181 y 227 del Decreto 1211 de 1990 “por el cual se reforma el estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares"; 2) para los oficiales, suboficiales y alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, en los artículos 159 y 192 del Decreto 1212 de 1990 “por el cual se reforma el Estatuto de Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional”, y 3) para los agentes y alumnos de las escuelas de formación de agentes de la Policía Nacional, en los artículos 117 y 157 del Decreto 1213 de 1990, “por el cual se reforma el Estatuto de Personal de agentes de la policía Nacional”.

A su vez, el artículo 192 del citado Decreto 1212 de 1990, que fijaba el reconocimiento de la pensión por invalidez para los alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, quedó expresamente derogado y fue incorporado en el artículo 107 del Decreto-ley 41 de 1994, “Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”, dictado con fundamento en las facultades extraordinarias reconocidas por la Ley 62 de 1993.

De acuerdo con lo sostenido por la jurisprudencia constitucional [2] , la expedición de estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales supone, necesariamente, la derogatoria tácita de la legislación preexistente que a ellos se incorpora. Esto se explica, si se tiene en cuenta que el objetivo de crear ordenamientos legales con tales características, no es otro que el de reunir en un sólo cuerpo jurídico con efectos vinculantes, aquellas normas que para la época de su expedición se encuentren vigentes y se relacionen con un mismo asunto o materia.

En efecto, a través de la promulgación de esta clase de preceptivas, se persigue la formación de regímenes jurídicos organizados y armónicos que en razón de la “coherencia y completud propias de los cuerpos legales de las características anotadas, se traduzca en certeza y seguridad jurídicas, de modo que se asegure su observancia y aplicación” [3] . Se descarta, por supuesto, que las disposiciones incorporadas en ellos, puedan estar produciendo efectos por fuera de los mismos, es decir, a partir de la fuente formal que facilitó su incorporación inicial al ordenamiento jurídico, pues tal consideración haría inoperante la labor del Congreso o, en su defecto, la del legislador extraordinario para expedir cuerpos normativos integrales con fuerza obligatoria (C.P. art. 150).

Sobre el particular, ha dicho esta Corte que: “…incorporar sin sustituir, esto es, sin producir la derogatoria de las disposiciones legales que se pretende subsumir en un régimen jurídico de imperativo cumplimiento, que puede estar contenido en uno o varios textos, equivale a realizar labores de compilación carentes de fuerza vinculante, similares a las que efectúan los particulares.” Dicho en otras palabras, “…significaría no ejercer una competencia de naturaleza eminentemente legislativa, como quiera que, lo que caracteriza a la función de regulación normativa desde el punto de vista material, es la creación de proposiciones jurídicas "con fuerza de ley", esto es, la producción de normas jurídicas obligatorias, coercibles y vinculantes.” (Sentencia C-558/92, M.P.

Ciro Angarita Barón) Este criterio jurisprudencial encuentra pleno respaldo en el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, según el cual se estima “ insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refiera.

” (Negrillas y subrayas fuera de texto) En cuanto a la pensión de invalidez reconocida por el artículo 90 del Decreto 094 de 1989 para los soldados y grumetes, si bien la Corte no encuentra que la misma haya sido incorporada en ninguno de los estatutos especiales a los que se ha hecho referencia, lo cierto es que dicho precepto fue modificado parcialmente por el literal h) del artículo 39 de la Ley 48 de 1993 “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”.

En estos términos, podría argüirse que los dispositivos demandados, al haber sido modificados e incorporados en sendos estatutos especiales, se encuentran tácitamente derogados y, por tanto, excluidos del correspondiente juicio de inconstitucionalidad por carencia actual de objeto.

Sin embargo, como el término de la incapacidad materia de reproche se proyecta en los actuales dispositivos que regulan el tema, y existe la posibilidad de que las normas acusadas estén produciendo efectos jurídicos en razón de su aplicación durante el término en que permanecieron vigentes, resulta necesario emitir pronunciamiento de fondo sobre su contenido material, con el propósito de determinar si se ajusta o no al texto de la Carta Política.

3. La aplicación del principio de igualdad frente a la existencia de regímenes prestacionales diferentes. Tal como lo enseña la abundante jurisprudencia de esta Corte, el principio constitucional de la igualdad material no sufre desmedro alguno por la sola existencia de regímenes especiales de seguridad social, pues esta específica normatividad tiene como propósito proteger los derechos adquiridos y, al mismo tiempo, regular unas condiciones prestacionales más favorables para cierto grupo de trabajadores a quienes se aplican.

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.” [4] 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” [5] .

En estos términos, aunque aparentemente resulta válido que, frente a una determinada prestación, exista una regulación distinta a la fijada en el régimen común, hecho que descartaría un posible juicio comparativo por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, lo cierto es que también la jurisprudencia de este tribunal ha reconocido que, excepcionalmente, cuando se demuestra que sin razón justificada las diferencias surgidas de la aplicación de los regímenes especiales generan un trato inequitativo y desfavorable para sus destinatarios, frente a quienes se encuentran sometidos al régimen común de la Ley 100 de 1993, se configura una evidente discriminación que impone el retiro de la normatividad especial, por desconocimiento del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 Superior.

Sobre este particular, la Corte afirmó: “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.” (Sentencia C-461/95, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) Posteriormente, reiteró:

“En general, esta Corporación ha considerado que la consagración de regímenes especiales de seguridad social, como los establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no vulnera la igualdad, en la medida en que su objetivo reside, precisamente, en la protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados.

Salvo que se demostrare que la ley efectuó una diferenciación arbitraria, las personas vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general." (T-348/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

A partir de tales criterios hermenéuticos, resulta procedente que, por vía de excepción, se realice una valoración constitucional del principio de igualdad material respecto de aquellas prestaciones que, en los regímenes especiales de seguridad social, reciben un trato diferente al reconocido por el sistema general contenido en la Ley 100 de 1993.

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.

Sobre este particular, dijo la Corte en reciente pronunciamiento: "El análisis precedente muestra que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, en principio no es posible comparar las prestaciones individuales de los regímenes especiales de seguridad social frente a la regulación establecida por el sistema general de pensiones o de salud. Sin embargo, en algunos casos, y de manera excepcional, es procedente un examen de igualdad. Para tal efecto, se requiere que se trate de una prestación claramente separable del conjunto de beneficios previstos por el régimen, en la medida en que tiene una suficiente autonomía y no se encuentra indisolublemente ligada a las otras prestaciones.

Por ejemplo, la concesión de un tratamiento médico para ciertas dolencias puede, en muchos casos, no ser separable del conjunto de prestaciones previstas para la salud, por cuanto el régimen provee en general un paquete general de servicios. Así, el régimen de salud de un régimen especial puede ser globalmente superior, aunque sea menos benéfico en relación a un determinado servicio concreto, sin que por ello exista violación a la igualdad. Pero en cambio, la mesada pensional adicional o la pensión de sobreviviente del cónyuge supérstite gozan de suficiente autonomía para ser consideradas prestaciones individualizables y separables del conjunto del sistema pensional, por lo cual ha sido procedente en tales eventos un examen específico de una eventual violación a la igualdad, debido a una regulación distinta en el sistema general de seguridad social y en los regímenes especiales.

"Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente." (Sentencia C-080/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En este orden de ideas, para efectos de establecer la posible vulneración del principio de igualdad por parte de las normas acusadas, le corresponde a este Tribunal determinar si la pensión de invalidez reconocida a los miembros de la fuerza pública es una prestación separable y autónoma dentro de la normatividad prestacional que los gobierna e, igualmente, si no existe en el mismo ordenamiento otro beneficio superior que compense la diferencia que se presenta frente al régimen general de seguridad social.

3.1 Autonomía de la pensión de invalidez. La pensión de invalidez constituye un derecho esencial e irrenunciable de aquel trabajador que ha visto afectada parcial o totalmente su capacidad laboral y carece, en consecuencia, de las condiciones sicofísicas necesarias para abastecerse de los recursos mínimos que le garanticen una subsistencia digna, en

lo posible, ajustada a la situación social y económica en que se encontraba antes de adquirir la afección o lesión patológica que limitó sus actitudes de trabajo.

Acogiendo las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia, la pensión de invalidez tiene, en principio, un carácter provisional, en cuanto puede ser objeto de suspensión si la evolución clínica u orgánica del paciente es positiva y determina su recuperación. Así, la calificación del estado de invalidez debe ser revisada periódicamente por la respectiva entidad de previsión, seguridad social o servicio de sanidad, a efecto de ratificar, modificar o dejar sin efecto el dictamen médico que sustentó el reconocimiento de la prestación y optar por su extinción, disminución o aumento, si a ello diera lugar la nueva valoración [6] .

Ahora bien, a partir de la estrecha relación que existe entre la pensión de invalidez y los derechos a la vida, al trabajo y a la seguridad social, la Corte Constitucional le ha reconocido a esta prestación el carácter de derecho fundamental, siempre y cuando concurran las condiciones legales para acceder a ella. A este respecto, ha dicho:

“En cuanto al derecho al trabajo (Preámbulo y arts. 1, 25, 26, 39, 53, 55 y 56 C.N.), que es sin la menor duda un derecho fundamental, basta decir para los propósitos de este fallo que él da lugar a una serie de prestaciones que se reflejan en la seguridad social, pero que en este caso, ésta, por ser derivación directa e inmediata del trabajo, no es la seguridad social genérica y programáticamente universal de que trata el artículo 48 ibidem y de cuyo carácter como derecho fundamental puede dudarse. La pensión de invalidez de que trata este asunto, aunque está enmarcada dentro del régimen de la seguridad social -específica y concreta, como se ha dicho- es resultado directo e inmediato del trabajo y, como éste, es derecho fundamental y merece especial protección del Estado.” (Sentencia T- 481/92, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein).

En armonía con el pronunciamiento anterior, en decisión posterior la Corte complementó: “No sólo la íntima conexidad entre la pensión de invalidez y los derechos a la vida y el trabajo llevan a la Corte a afirmar su linaje de derecho fundamental. La pensión de invalidez es una especie del derecho a la seguridad social, el cual ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad (Sentencias T-426/92; T-011/93; T-135/93) o de disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos (Sentencia T-427/92).” (Sentencia T-239/93, M.P.

De su naturaleza jurídica, y del tratamiento otorgado por la jurisprudencia constitucional, se infiere entonces la autonomía propia e independencia de la pensión de invalidez, circunstancias que a su vez la hacen separable de las demás prestaciones que conforman el conjunto de servicios de la seguridad social y, en particular, del régimen especial de pensiones, en cuanto se trata de un beneficio económico y de servicio que pretende favorecer exclusivamente al trabajador cuya condición física, sensorial o psíquica ha resultado seriamente afectada.

Así las cosas, la desagregación e inconexión de la pensión de invalidez con el universo de las prestaciones sociales conduciría a pensar que, en relación con su reconocimiento, el régimen especial establecido para los miembros de la fuerza pública en el Decreto 0094 de 1989 es desfavorable frente al régimen común contenido en la Ley 100 de 1993. Ello, por cuanto la pensión de invalidez se concede a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a partir del 75% de incapacidad sicofísica, mientras la población en general accede a tal beneficio cuando ha perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

No obstante lo anterior, para efectos de establecer si la diferencia porcentual puede conducir a una discriminación y, en consecuencia, a la violación del principio de igualdad en los términos señalados por la demanda, es necesario revisar las normas que regulan la prestación en ambos regímenes, a efecto de establecer si las mismas son equiparables y si existen beneficios adicionales en el sistema especial, que tiendan a compensar la aparente diferencia.

3.2 Regulación legal de la pensión de invalidez en el régimen común de la ley 100 de 1993 y en el régimen especial de la Fuerza Pública. a) La Pensión de invalidez en el régimen común .

De acuerdo con el Sistema de Seguridad Social Integral, contenido en la ley 100 de 1993 y en las demás disposiciones que lo adicionan, reglamentan y complementan, se considera inválida la persona que ha perdido el 50% o más de su capacidad laboral, por circunstancias no provocadas intencionalmente. Con fundamento en la naturaleza de la causa que motivó la incapacidad, el propio ordenamiento establece una diferencia entre la pensión de invalidez por riesgo común (art. 38) y la generada por enfermedad profesional o accidente de trabajo (art. 249).

En relación con el reconocimiento de la pensión de invalidez por causa no profesional o riesgo común, tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el de ahorro individual con solidaridad, el afiliado debe cumplir uno cualquiera de los siguientes requisitos: i) que se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de producirse el estado de invalidez, o ii) que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la incapacidad (art. 39). Una vez cumplidos los requisitos señalados, el monto de está pensión de invalidez lo determina por el ingreso base de liquidación así:

a. El 45% del ingreso, más el 1.5% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado hubiese acreditado con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización, en los casos en que la disminución de su capacidad laboral sea igual o superior al 50% e inferior al 66%.

b. El 54% del ingreso, más el 2% del mismo por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 800 semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al 66%. No obstante lo anterior, en ningún caso la pensión de invalidez por riesgo común puede superar el 75% del ingreso base de liquidación.

Si al momento de invalidarse por riesgo común, el afiliado no hubiere reunido los requisitos exigidos para acceder a la pensión, éste tiene derecho a que se le reconozca el pago de una indemnización sustitutiva (art. 45).

Por su parte, cuando el estado de invalidez se adquiere como consecuencia directa de la labor que desempaña el trabajador –riesgo profesional-, el reconocimiento de la prestación no queda condicionada a cotizaciones mínimas, y su monto se determina de la siguiente manera:

a. Sí la invalidez es superior al 50% e inferior al 66%, se tiene derecho a una pensión de invalidez equivalente al 60% del ingreso base de liquidación.

b. Cuando la invalidez sea superior al 66%, se tiene derecho a una pensión de invalidez equivalente al 75% del ingreso base de liquidación. En los casos en que el pensionado por invalidez necesite el auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones más elementales de su vida, el monto de la pensión referida se aumentará en un 15%.

En todos los casos en que la pensión de invalidez se origine en accidente de trabajo o enfermedad profesional, el afiliado al régimen de ahorro individual con solidaridad tiene derecho a que se le entregue la totalidad del saldo abonado a su cuenta individual de ahorro pensional, en cuyo caso no habrá lugar a que se le reconozca el respectivo bono pensional (Ley 100: art. 253).

Ahora bien, en virtud de lo establecido en los artículos 41 y 250 de la Ley 100 de 1993, el estado de invalidez –por riesgo común y profesional- se determina con fundamento en los criterios técnicos de evaluación contenidos en el Manual único de calificación (Decreto reglamentario 917 de 1999). Según dicho estatuto, las Juntas de Calificación son los organismos competentes para emitir el dictamen de invalidez integral, aplicando los criterios técnicos de deficiencia, discapacidad y minusvalía (arts. 6° y 7°) [7] .

Para efectos de realizar la calificación integral del estado de invalidez, se reconoce un puntaje a cada uno de los anteriores criterios, cuya sumatoria equivale al 100% del total de la pérdida de la capacidad laboral dentro de los

siguientes rangos máximos de puntaje:

deficiencia 50%, discapacidad 20% y minusvalía 30% (art. 8°). A partir de estos criterios y puntajes, debidamente contenidos en las respectivas tablas de afecciones y valores, el manual único de calificación establece un método uniforme y obligatorio para la determinación legal de la pérdida de la capacidad laboral [8] .

b- La pensión de invalidez en el régimen especial de la fuerza pública. De conformidad con lo preceptuado en el último inciso de los artículos 217 y 218 de la Carta Política, le corresponde a la ley determinar el régimen prestacional especial para los miembros de la fuerza pública, en razón de las especiales funciones que le han sido asignadas y que se concretan en la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la garantía de una convivencia pacífica y justa.

En armonía con dicha preceptiva, es el Decreto 0094 de 1989 el que regula de manera general lo relativo a la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes y Alumnos de las Escuelas de Formación.

El tema de la capacidad sicofísica, encuentra desarrollo en el título segundo del mencionado decreto, que la define como las condiciones físicas y psíquicas que debe reunir el personal para el ingreso y permanencia en el servicio, teniendo en cuenta su categoría y su cargo (art. 2°). Así, se considera apto “ el que presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones ” (art. 3°). Los exámenes de capacidad sicofísica se practican siempre que concurran las siguientes situaciones: a) reclutamiento, b) ingreso, c) escalafonamiento, d) ascenso, e) controles para curso o especialización, f) comisión al exterior, g) retiro o licenciamiento, h) reintegro, i) definición de la situación médico-laboral y j) revisión ordenada por sanidad militar (art. 5°).

En lo que se refiere a las incapacidades, es el título tercero el encargado de su regulación, señalando que hay lugar a ella cuando se presenta una disminución o pérdida de la capacidad sicofísica y de trabajo, causada por lesiones o enfermedades adquiridas durante el servicio por el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes y Alumnos de las Escuelas de Formación (art. 14). El título cuarto señala los organismos y autoridades médico-militares y de policía encargadas de determinar la capacidad sicofísica del personal, correspondiéndole a la respectiva junta Médico-Laboral fijar el índice de disminución de la capacidad laboral y de la capacidad sicofísica que se requiere para el servicio (art. 23).

Por su parte, el título noveno contiene una clasificación de las lesiones y afecciones que dan lugar a la disminución de la capacidad laboral, el origen y grado de las incapacidades y los factores que originan la respectiva indemnización y pago de la pensión de invalidez. Allí mismo, aparecen cuatro tablas de evaluación de incapacidades las cuales se aplican teniendo en cuenta el índice de la lesión y la edad de la persona; La primera tabla (“A”) señala los porcentajes de disminución de la capacidad laboral y las demás (“B”, “C” y “D”) las indemnizaciones a que haya lugar, teniendo en cuenta si la lesión fue adquirida por riesgo común o enfermedad profesional (art. 87).

A partir de estos criterios técnicos, el título undécimo regula lo referente al reconocimiento de la pensión por invalidez para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y agentes (art. 89), los soldados y grumetes de las Fuerzas Militares (art.90) y los alumnos de las escuelas de formación de ambas fuerzas (art.91). Las normas citadas consideran inválido al miembro de la fuerza pública que durante el servicio adquiera una incapacidad sicofísica igual o superior al 75%. El monto de está pensión se liquida con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera así:

Para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y Agentes (art. 89): “a. El 50% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución del 75% de la capacidad sicofísica.

“b. El 75% de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica que exceda del 75% y no alcance al 95% .

“c. El 100% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” Para el personal de Soldados y Grumetes (art. 90):

“a. El 75% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“b. El 100% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” Para el personal de Alumnos de las Escuelas de Formación (art.91):

“a. Alumnos de Escuelas de Formación de Oficiales: “1. El 75% del sueldo básico de un Subteniente o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“2. El 100% del sueldo básico de un Subteniente o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.

“b. Alumnos de Escuelas de Formación de Suboficiales y Agentes: “1. El 75% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica del 75% y no alcance al 95%.

“2. El 100% del sueldo básico de un Cabo Segundo o su equivalente, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.” Además del reconocimiento de la pensión de invalidez, siguiendo lo establecido en las tablas de valoración de incapacidades contenidas en el artículo 87 del citado estatuto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, los Soldados y Grumetes de las Fuerzas Militares y los Alumnos de las Escuelas de Formación de ambas fuerzas, tiene derecho al pago de una indemnización en meses de sueldo así: i) de 1 a 36 meses si se trata de lesiones adquiridas en el servicio pero no por causa ni razón del mismo; ii) de ½ a 54 meses si las lesiones se produjeron por causa y razón del servicio y iii) de 2 a 72 meses cuando las lesiones son consecuencia de heridas recibidas en combate, en actos meritorios del servicio o por la acción del enemigo.

También, entratándose de incapacidad absoluta o gran invalidez, los Decretos: 1211, 1212 y 1213 de 1990, en sus artículos 182 y 183, 160 y 161, y 118 y 119, que como se anotó incorporan la prestación objeto de estudio, le reconocen al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, una pensión equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas tomadas por cada estatuto especial como base de su liquidación, y una indemnización igual a la fijada para la respectiva lesión. Asimismo, si la incapacidad absoluta o gran invalidez es consecuencia de heridas recibidas en actos meritorios del servicio o por acción del enemigo, el personal militar tiene derecho a un ascenso al grado superior y a una bonificación especial.

4. Ausencia de violación al principio de igualdad. Revisadas las disposiciones que integran la aludida prestación en cada uno de los regímenes citados, la Corte encuentra que la diferencia porcentual a partir de la cual se reconoce el estado de invalidez a los integrantes de la Fuerza Pública, no genera per se una discriminación de la cual pueda predicarse la violación del principio de igualdad material. Dos razones fundamentales conducen a dicha conclusión: la primera, que el régimen especial tiene previstos algunos beneficios, no contenidos en el sistema general, que definitivamente compensan la diferencia porcentual a partir de la cual se reconoce la pensión de invalidez. Y la segunda, que la forma de calificación, calculo, liquidación y monto de esta prestación establecida en el régimen especial de la fuerza pública, difiere

sustancialmente del sistema regulado en el régimen general, ya que, como se dijo, aquel se ha programado a partir de las especiales funciones que le han sido asignadas por la Constitución Política y que se concretan en la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del orden constitucional y en el mantenimiento de la paz y de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Así, lo que importa al régimen especial es regular la pensión de invalidez a partir de las incapacidades que afectan de manera directa la prestación del servicio militar o de policía, en tanto que al régimen común le interesa calificar aquellas incapacidades que por regla general impiden desempeñarse en cualquier área de servicio.

En punto a los beneficios, cabe destacar que en el régimen especial de la fuerza pública, aquellos se muestran no sólo en las indemnizaciones, bonificaciones y ascensos que se reconocen con la pensión de invalidez, sino también en los estándares de liquidación que superan ampliamente aquellos contenidos en el sistema general de la Ley 100. En efecto, en tanto que en el régimen especial la invalidez relativa y absoluta, independientemente de la causa generadora, puede reconocerse hasta por el 100% del sueldo o de las partidas base de liquidación, en el régimen general, cuando se trata de riesgo común, ésta nunca excede del 75% del ingreso. Frente a la invalidez provocada por riesgo profesional, sólo si demuestra que el inválido "requiere del auxilio de otra u otras personas" [9] , el monto del 75% de la pensión puede incrementarse hasta en un 15%, porcentaje que, en todo caso, está por debajo del reconocido para los militares y policías.

También existe una diferencia clara de beneficio a favor del régimen especial en lo que toca con el acceso a la pensión de invalidez. Obsérvese que mientras los militares y policías tienen derecho a esta prestación por el sólo hecho de adquirir una lesión o enfermedad durante el servicio , la mayoría de la población, adscrita al sistema de la Ley 100, requiere un mínimo de cotización (26 semanas) cuando la incapacidad se produce por riesgo común o enfermedad no profesional.

Respecto de la pensión de invalidez de los soldados, grumetes y alumnos de las escuelas de formación de suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, puede afirmarse que éstos reciben un beneficio adicional -materializado en un aparente ascenso de grado- en cuanto su liquidación y pago se lleva a cabo de acuerdo al sueldo básico recibido por un Cabo Segundo o su equivalente. Lo mismo sucede con los alumnos de las escuelas de formación de oficiales a quienes, para efectos prestacionales, se les asimila al grado de Subteniente o su equivalente (arts. 90 y 91 del Decreto 0094/89).

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.

Para efectos de ilustrar la diferencia que existe entre los métodos de calificación de las incapacidades en cada uno de los sistemas, resulta de importancia presentar el siguiente ejemplo.

En el sistema prestacional de las fuerzas militares, la pérdida anatómica de miembro superior derecho en un persona diestra de 20 años de edad, arroja 20 índices de incapacidad, dando lugar, una vez confrontadas las respectivas tablas, a una incapacidad del 100%. A este tipo de lesión corresponde una indemnización acorde con el grado que el militar detenta, y el derecho a una pensión de invalidez equivalente al 100% del sueldo o de las partidas respectivas, según lo establecido en los diferentes estatutos especiales.

En el régimen de la Ley 100, la misma lesión en la misma persona, acaecida ésta como consecuencia de un riesgo común o profesional, debe someterse a la evaluación médica de la junta de calificación de invalidez que de acuerdo a los criterios de deficiencia, incapacidad y minusvalía, determina su valor. Según las tablas que regulan la materia, la incapacidad de la pérdida anatómica de miembro superior produce, acogiéndose a los porcentajes máximos, sin tener en cuanta la variación que en mayor o menor medida puede presentarse frente a cada individuo, los siguientes resultados: deficiencia 30.2% [10] , discapacidades 5.0% [11] y minusvalía 8.5%.

[12] La sumatoria de los porcentajes anotados arroja una incapacidad laboral total del 43.5% la cual, de acuerdo con las normas de invalidez citadas, no da derecho a la pensión y sólo en la medida en que dicha incapacidad tenga origen profesional, permitiría el pago de una indemnización proporcional al salario base de cotización.

Los resultados anteriores demuestran que la calificación de los distintos eventos que generan una incapacidad sicofísica, además de resultar más benéficos en el régimen especial, varían de acuerdo con las exigencias particulares de cada sistema, situación que, como quedó dicho, no permite establecer un término de comparación del cual pueda colegirse discriminación alguna. Ello lo confirma el hecho de que en la valoración del sistema de la Ley 100, se analizan y califican en forma separada e independiente los criterios técnicos de deficiencias, discapacidades y minusvalía, en tanto en el régimen especial de la fuerza pública no existe tal diferenciación, encontrándose éstos previamente fusionados en los índices de incapacidad que se reconocen a las diferentes enfermedades y lesiones, a su vez calificadas de acuerdo a las exigencias que demanda la actividad militar y que se materializan en la óptima capacidad física y psíquica de sus miembros.

En conclusión, al margen de los beneficios adicionales que se otorgan a los miembros de la fuerza pública en lo que corresponde al reconocimiento de la pensión de invalidez, es evidente que el método de calificación de la aludida prestación, por ser distinto en los dos sistemas, arroja frente a una misma lesión diversos índices de incapacidad, lo cual desvirtúa que la diferencia de porcentajes exigidos para su reconocimiento sea por sí misma discriminatoria y afecte los derechos a la igualdad y al trabajo.

En relación con este último, si las lesiones o afecciones reciben distinto tratamiento en el régimen especial y en el régimen común, es posible que una persona incapacitada y retirada del servicio activo se encuentre apta para desempeñarse en otros campos o áreas de trabajo pues, como se ha explicado, la calificación de las incapacidades en el sistema prestacional de la fuerza pública depende exclusivamente de los requerimientos propios de la actividad castrense. Por ello, los artículos 38 y 41 del Decreto 0094 de 1989, le imponen a los organismos de sanidad militar el deber de rehabilitar al personal incapacitado con el fin de reincorporarlo al mercado general de trabajo. A este respecto, disponen las normas citadas:

“Artículo 38. Funciones de los organismos de sanidad militar. Corresponde a los organismos de sanidad de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional el cumplimiento de la funciones de prevención, protección y rehabilitación en beneficio del personal perteneciente a estas instituciones.” “…” “Artículo 41. Rehabilitación. La ‘Rehabilitación’ comprende aquellos procesos que tienden a capacitar en el mayor grado posible, física o síquicamente a un incapacitado, con miras a su adecuado desempeño en una actividad lucrativa o de provecho general.” Así las cosas, compartiendo el criterio expuesto por el Ministerio Público y algunos de los intervinientes, la Corte encuentra que las normas acusadas se ajustan a la Constitución Política, razón por la cual procederá a declarar su exequibilidad.

DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículos 89, 90 y 91 del Decreto Ley 0094 de 1989.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ Magistrado JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Magistrado FABIO MORÓN DÍAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

[2] Cfr., entre otras, las Sentencias C-580/92, C-308 y C-360 de 1994. [3] Sentencia C-558/92, M.P. Ciro Angarita Barón. [4] Ver la Sentencia C-080/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la cual a su vez confronta la Sentencia C-598/97.

[5] Sentencia ibídem. [6] Ver: Ley 100 de 1993, art. 44 (Revisión de las pensiones de invalidez), Decreto 0094 de 1989, art.10° (Examen de revisión a pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional) y Decreto 1295 de 1994, art. 47 (calificación de la invalidez por riesgo profesional y revisión de la misma).

[7] El artículo 7° del Decreto 917 de 1999 entiende por deficiencia, “toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, que pueden ser temporales o permanentes, entre las que se incluyen la existencia o aparición de una anomalía, defecto o pérdida producida en un miembro, órgano, tejido u otra estructura del cuerpo humano, así como también los sistemas propios de la función mental.” Por discapacidad, “toda restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano, producida por una deficiencia, y se caracteriza por excesos o insuficiencias en el desempeño y comportamiento en una actividad normal o rutinaria, los cuales pueden ser temporales, reversibles o irreversibles, y progresivos o regresivos. Representa la Objetivación de la deficiencia y por tanto, refleja alteraciones al nivel de la persona”. Por Minusvalía, “toda situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o una discapacidad que lo limita o impide para el desempeño de un rol, que es normal en su caso en función de la edad, sexo, factores sociales, culturales y ocupacionales. Se caracteriza por la diferencia entre el rendimiento y las expectativas del individuo mismo o del grupo al que pertenece. Representa la socialización de la deficiencia y su discapacidad…” [8] El Manual único de calificación está conformado por tres libros: el primero, trata sobre las deficiencias y consta de 14 Capítulos que corresponden a la evaluación del daño o ausencia total o parcial de los distintos sistemas orgánicos. Desarrolla una serie de tablas y criterios para calificar el daño ocasionado;

el segundo, se refiere a las discapacidades, desglosadas en 7 categorías, que incluyen el nivel complementario de gravedad; y el tercero, es el que define 7 categorías de minusvalía.

[9] Ver el literal c) del Artículo 48 del Decreto 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

[10] Corresponde al Manual único de calificación de invalidez (Decreto 917/99), Libro 1° artículo 12, ítem 1.1 del sistema músculo-esquelético, al ítem 1.5 de las amputaciones y a la tabla 1.85.

[11] Corresponde al Manual único de calificación, Libro 2°, art. 13, tablas N° 1,2 y 3. [12] Corresponde al Manual único de calificación, Libro 3°, art. 14, tabla N° 2.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.