

Sentencia C-308-09

Referencia: expediente D-7438

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 (parcial) de la Ley 1015 de 2006, "Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional".

Demandante: Rodrigo Martínez Silva

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil nueve (2009)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Rodrigo Martínez Silva demandó parcialmente el artículo 44 de la Ley 1015 de 2006, "Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional".

Mediante Auto del dos de octubre de dos mil ocho el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se ordenó, además, comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Defensa Nacional, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 44 de la Ley 1015 de 2006, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006, subrayando el aparte que se acusa en la demanda:

“LEY 1015 DE 2006

(febrero 7)

por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TITULO VII

CAPITULO UNICO

Normas para los auxiliares de policía

Artículo 44. Sanciones. Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, Destitución e Inhabilidad General por un término entre diez (10) y veinte (20) años.

Para las faltas gravísimas culposas con culpa grave o graves dolosas, Suspensión e Inhabilidad Especial entre seis (6) y doce (12) meses, sin derecho a bonificación.

Para las faltas graves realizadas con culpa gravísima, Suspensión e Inhabilidad Especial entre treinta y uno (31) y ciento ochenta (180) días, sin derecho a bonificación.

Para las faltas graves realizadas con culpa grave, o leves dolosas, Suspensión e inhabilidad Especial de uno (01) a treinta (30) días, sin derecho a bonificación.

Para las faltas leves culposas, Amonestación Escrita.

Parágrafo. La Suspensión en ningún caso se computará como tiempo de servicio. Cumplida la sanción se continuará con la prestación del mismo”.

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición parcialmente acusada contenida en la Ley 1015 de 2006, “por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”, comporta una violación de los artículos 1, 5 y 13 de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

El demandante, a manera de consideración general, comienza por señalar que, en materia disciplinaria, la Ley 1015 de 2006 desconoce el principio de igualdad, en tanto consagra para aquellos bachilleres que se encuentran prestando su servicio militar obligatorio como auxiliares de policía en la Policía Nacional, un régimen de faltas y sanciones distinto del aplicable para aquellos que, en igualdad de condiciones, se encuentran prestando su servicio militar en las Fuerzas Militares, a quienes se les aplica lo establecido en la Ley 836 de 2003.

En efecto, señala que mientras a un bachiller que presta su servicio militar obligatorio en las Fuerzas Militares se le puede disciplinar únicamente por incurrir en faltas leves, las cuales conllevan amonestación severa, formal o simple, a aquellos que se encuentren prestando su servicio militar en la Policía Nacional se les puede sancionar, no sólo por cometer este tipo de faltas, sino también por incurrir en faltas graves o gravísimas, las

cuales comprenden sanciones de destitución, inhabilidad general hasta por 20 años, inhabilidad especial hasta por 12 meses, suspensión hasta por 12 meses y amonestación escrita.

De esa forma, el hecho de que exista la mencionada diferencia entre los regímenes disciplinarios de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, aplicables a quienes se encuentren prestando su servicio militar obligatorio, supone para el actor una notoria discriminación que el legislador ha mantenido, a pesar de abundante doctrina y jurisprudencia constitucional sobre la materia¹.

En ese mismo orden de ideas, sostiene que tanto aquellos que prestan su servicio militar en la Policía Nacional como en las Fuerzas Militares, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 48 de 1993, si bien se encuentran en diferentes instituciones que cumplen funciones diametralmente opuestas entre sí, lo cierto es que se encuentran en igualdad de condiciones, habida cuenta que, entre otras cosas, el legislador previó el mismo tiempo de servicio militar obligatorio para ambos escenarios con el propósito de definir la situación militar de cada uno de ellos.

Así mismo, precisa que no existe justificación razonable que, en principio, permita fundamentar la discriminación legal que establece la norma censurada, pues se disciplina con alta severidad a quienes prestando servicio militar en la Policía Nacional incurran en conductas constitutivas de faltas, a diferencia de quienes prestan su servicio en las Fuerzas Militares, que sólo responden disciplinariamente por la comisión de faltas leves, con una sanción de la misma categoría o entidad.

A ello añade que el legislador se resiste a reconocer las condiciones de las personas que prestan el servicio militar obligatorio, toda vez que en atención a su escaso grado de madurez psicofísica, obran bajo expresa orden de sus superiores, por lo que deberían ser estos últimos quienes respondieran a cabalidad por las actuaciones, omisiones y extralimitaciones que acontecieran en el marco del ejercicio de la actividad desplegada por sus subalternos.

Así las cosas, finalmente, solicita a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad del artículo 44 (parcial) de la Ley 1015 de 2006, con el propósito de que se proscriba la discriminación que, a su juicio, el legislador ha impuesto con motivo de la expedición de la

norma objeto de reproche.

I. INTERVENCIONES

1. Universidad Nacional de Colombia

1.1. Mediante escrito allegado a esta Corporación el 27 de octubre de 2008, Leonel Olivar Bonilla, actuando en su condición de profesor de la Universidad Nacional de Colombia, intervino en el trámite de la acción y se opuso a la pretensión del demandante.

1.2. El interviniente realiza, en primer lugar, una serie de consideraciones, en las que pone de presente que, en su criterio, todo lo relacionado con el servicio militar obligatorio, incluido el régimen disciplinario, tiene su fundamento en el artículo 216 de la Carta, al paso que lo relacionado con la carrera para el personal escalafonado de la Policía Nacional, tiene su fundamento en el artículo 218 Superior. En ese contexto, estima que los bachilleres que prestan el servicio militar obligatorio, bien en la Policía Nacional, ora en las Fuerzas Militares, deben estar sometidos a un régimen disciplinario conforme a la naturaleza jurídica y a las obligaciones propias de un particular que, por mandato constitucional, presta de manera transitoria un servicio de carácter obligatorio, el cual debe estar regido por reglas especiales señaladas en la ley, particularmente distintivas de aquellas aplicables a los militares de carrera y policías escalafonados, además de las que conciernen a los demás empleados y servidores públicos, según lo previsto en los artículos 122 a 125 de la Carta Política.

A ese respecto llama la atención sobre el hecho de que las sanciones y su duración para el personal escalafonado y para el personal que presta servicio militar obligatorio sean, en el ámbito de la Ley 1015 de 2006, en términos generales, las mismas.

Puntualiza que, no resulta extraño a la forma como está diseñado el Estado, que los organismos e instituciones que lo conforman se rijan por estatutos independientes entre sí y que en materia disciplinaria no es posible que quepan todas las situaciones en un mismo estatuto.

Por esa razón, en su concepto, se impone la necesidad de solicitar al legislador la

unificación del régimen disciplinario en lo que guarda relación con los bachilleres colombianos que deben prestar el servicio militar obligatorio en las cuatro organizaciones de que se conforma la Fuerza Pública, a saber: el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional.

1.3. En segundo lugar, indica que, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, el demandante omitió señalar, en relación con las normas constitucionales que considera infringidas -artículos 1, 5 y 13- la razón específica por la cual dichos preceptos resultan quebrantados, lo cual dificulta el análisis de los argumentos que fueron utilizados para fundamentar la demanda.

1.4. No obstante lo anterior, el interviniente concluye que, atendiendo al amplio margen de configuración legislativa que se deriva de la Carta para el señalamiento de las faltas y la determinación de las sanciones correspondientes, no se evidencia transgresión alguna de normas constitucionales, y que el problema advertido por el actor parece responder, más bien, a una falta de técnica en la redacción de las normas, merced a la desordenada forma como el Congreso expide las leyes.

Por tales motivos, insta a esta Corporación para que declare la exequibilidad del aparte acusado, esto es, el artículo 44 (parcial) de la Ley 1015 de 2006.

2. Ministerio de Defensa Nacional

Sandra Marcela Parada Aceros, en calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, intervino oportunamente en el trámite de la acción mediante la presentación de un escrito en el que solicitó que se declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Allí, luego de hacer un breve recuento sobre la exposición de los motivos que dieron lugar a que el legislador expidiera la Ley 1015 de 2006, la interviniente sostuvo que la misma corresponde a un régimen especial que cobija a los miembros de la Fuerza Pública, el cual permite, entre otras cosas, crear condiciones de seguridad jurídica y beneficios para la propia disciplina dentro de la institución de la Policía Nacional, esto con base en lo preceptuado en el artículo 217 de la Constitución Política.

Señaló que los auxiliares de policía deben ser disciplinados y sancionados del mismo

modo que los demás miembros de la Policía Nacional, pues si bien es cierto que se encuentran prestando un servicio militar obligatorio, también lo es que su desempeño constituye una función pública que conlleva responsabilidades y obligaciones con la comunidad en general, las cuales, de no cumplirse, producen lógicamente una consecuencia que no es otra que aquella que acarrea una sanción para preservar el cometido de la disciplina institucional.

Precisó, además, que, conforme al tenor literal de lo dispuesto por la Ley 62 de 1993, reformada parcialmente por la Ley 80 de 1995, quienes conforman la Policía Nacional son los oficiales, el personal del nivel ejecutivo, los suboficiales, los agentes, los alumnos y aquellos que prestan el servicio militar obligatorio en la institución, así como los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, sujetos a las normas de carrera y de disciplina que señale la ley.

De esta manera, a quienes cumplen funciones de policía les es imputable de manera íntegra el régimen disciplinario plasmado en la Ley 1015 de 2006, la cual dispone expresamente que entre los destinatarios de tal estatuto se encuentran los auxiliares de policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional, o que se encuentren retirados, siempre que la falta se haya cometido en servicio activo.

En ese contexto, expresa que "... los auxiliares de policía deben ser disciplinados e imponérseles las mismas sanciones que los demás miembros de la Policía Nacional, pues si bien es cierto se encuentran prestando un servicio militar obligatorio, también lo es que dentro del desempeño del mismo cumplen funciones públicas que conllevan responsabilidades y obligaciones con la comunidad que en caso de no cumplirse con dicho deber funcional, lo lógico es que se sancione su proceder de una manera drástica para preservar la disciplina institucional."

Expresa, además, que considera que "... la honorable Corte Constitucional debe conminar al legislador para que unifique dichos regímenes sancionatorios en las cuatro fuerzas armadas, después de hacer un estudio serio que implique imponer correctivos disciplinarios que incluyan los principios de razonabilidad y proporcionalidad ...".

Por las razones consignadas en precedencia, la interviniente le propone a esta Corporación que declare la exequibilidad del artículo 44 (parcial) de la Ley 1015 de 2006.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En efecto, para la Vista Fiscal, la formulación de los cargos en el asunto particular no se desprende del contenido mismo de la norma objetada, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, se estaría frente a una ineptitud de la demanda, que conduce indefectiblemente a una inhibición para hacer un pronunciamiento de fondo, en la medida en que se carece del objeto mismo del análisis de los cargos, tal y como lo exigen las normas que regulan el procedimiento en los juicios de constitucionalidad que se surten ante esta Corporación.

Sostiene, por otra parte, que no puede tenerse como configurado un cargo de inconstitucionalidad por violación de la igualdad que debe darse en la aplicación del régimen disciplinario de los auxiliares bachilleres que prestan el servicio militar en la Policía Nacional y a los soldados que lo hacen en las Fuerzas Militares, como quiera que la argumentación del actor se desenvuelve a partir de una comparación entre textos normativos de rango legal que comportan igual jerarquía normativa. De tal suerte que los cargos esgrimidos por el actor carecen de los presupuestos de certeza y pertinencia, por lo que no satisfacen el requisito de idoneidad que exige el juicio de constitucionalidad.

Aunado a lo anterior, el Ministerio Público destaca que el legislador goza de amplia libertad de configuración normativa en lo concerniente a las leyes que versan sobre normas sustantivas y procedimentales que regulan los distintos regímenes disciplinarios, teniendo en cuenta para el efecto, claro está, los precisos límites fijados en la Constitución Política.

En ese orden de ideas, pone de presente, además, que existe incertidumbre sobre el contenido del texto legal del artículo 62 de la Ley 836 de 2003 en relación con el que fue aprobado por el Congreso de la República, sin embargo, su estudio no es objeto de análisis en el presente proceso, pues el precepto acusado está contenido en la Ley 1015 de 2006 y no en la Ley 836 de 2003.

En consecuencia, el Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Honorable

Corporación declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos expuestos en la demanda, en razón a la ineptitud sustancial que emerge de la misma.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1015 de 2006.

2. Problema jurídico y solicitud de inhibición

2.1. De acuerdo con el actor, el régimen disciplinario previsto en el artículo 44 de la Ley 1015 de 2006 para los auxiliares bachilleres que prestan su servicio militar en la Policía Nacional, con excepción del aparte conforme al cual, la sanción para las faltas leves culposas será la amonestación escrita, resulta contrario al principio de igualdad, debido a que establece una diferencia de trato en relación con las sanciones que, en igualdad de condiciones, son aplicables a quienes prestan su servicio militar en las fuerzas militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 836 de 2003.

El actor parte de la premisa de que la situación de quienes prestan su servicio militar en la Policía es asimilable a la de quienes lo hacen en las fuerzas militares y que, si bien se trata de instituciones distintas, lo cual podría explicar cierta diferencia de trato, ello no justifica la desproporción que resulta de la comparación de los dos regímenes sancionatorios, puesto que al paso que en la policía, para las faltas gravísimas, la sanción puede implicar una inhabilidad de hasta veinte años, en las fuerza militares sólo se sancionan las faltas leves, con reprensión simple, formal o severa.

2.2. Quien interviene por el Ministerio de Defensa se opone a las pretensiones de la demanda, sin referirse a la diferencia de trato que, se predica, existe entre quienes prestan su servicio militar en la policía nacional y quienes lo hacen en las fuerzas

militares, argumentando en torno a las características que tiene la institución policial; a la importancia de las medidas orientadas a preservar la disciplina interna, para asegurar el adecuado ejercicio de la función que le corresponde cumplir, y al hecho de que los auxiliares bachilleres hacen parte del cuerpo de policía, razón por la cual se encuentra justificado que, en general, se les aplique un régimen disciplinario equivalente al que rige para el resto del personal uniformado vinculado a la policía.

A su vez, quien interviene por la Universidad Nacional, después de advertir que, en su criterio, es necesario que el legislador expida una ley que unifique el régimen disciplinario aplicable a quienes prestan su servicio militar obligatorio en las distintas instituciones que integran la fuerza pública, concluye que, en este caso, no se advierte que la disposición demandada comporte una violación palmaria de las normas constitucionales y que el problema señalado por el actor es atribuible a una falta de técnica en la redacción de las normas.

2.3. El Ministerio Público, por su parte, considera que, puesto que el cargo que se ha presentado en esta oportunidad surge de la comparación entre textos normativos de rango legal que comportan igual jerarquía normativa, el mismo carece de los requisitos de certeza y pertinencia, razón por la cual no resulta idóneo y la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.4. De esta manera, encuentra la Corte que en el presente proceso es preciso resolver, en primer lugar, si se está ante una demanda en forma, y si, por consiguiente, cabe un pronunciamiento de fondo, o si, por el contrario, lo que procede es un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda. En segundo lugar, si la Corte concluye que sí hay demanda en forma, sería preciso establecer si la diferencia del régimen disciplinario aplicable a quienes prestan su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional, en relación con el que se aplica a quienes lo hacen en las fuerzas militares, es desproporcionada y, por ende, violatoria del principio de igualdad.

2.5. Para resolver las anteriores cuestiones la Corte se referirá, en primer lugar, a los antecedentes del régimen disciplinario de las fuerzas armadas, particularmente, a las circunstancias en las que surge una normatividad específicamente orientada a regular la situación de quienes prestan su servicio militar obligatorio. En segundo lugar, hará

un recuento sobre la jurisprudencia constitucional en torno a la aplicación del principio de igualdad en la comparación de distintos regímenes jurídicos. Finalmente, a la luz de los parámetros que resulten de las consideraciones anteriores, se resolverán, para el caso concreto, las cuestiones planteadas.

3. Cuestión previa. La solicitud de inhibición

Para la Corte, no es de recibo el planteamiento del Ministerio Público conforme al cual, en este caso, procede un fallo inhibitorio debido a que el problema presentado es de rango legal, en la medida en que surge de la comparación de dos disposiciones que tienen la misma jerarquía normativa. Estima la Corte que, por el contrario, el actor ha formulado un verdadero problema de constitucionalidad, puesto que, en su criterio, sujetos que por sus condiciones objetivas son asimilables, reciben, sin embargo, un distinto tratamiento legal, sin justificación suficiente.

En consecuencia, se procederá en esta providencia al análisis del cargo presentado, a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del principio de igualdad en la comparación de regímenes jurídicos distintos, particularmente, en el ámbito de las fuerzas armadas.

4. Antecedentes del régimen disciplinario de las fuerzas militares y la Policía Nacional

Mediante Ley 578 de 2000, el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias legislativas al gobierno para, entre otros asuntos, expedir los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional.

En desarrollo de esas facultades el gobierno expidió los decretos 1797 de 2000, por medio del cual se adoptó el reglamento de régimen disciplinario para las Fuerzas Militares, y 1798 de 2000, por medio del cual se modificaron las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en la Ley 4ª de 1991 se había establecido el servicio obligatorio para bachilleres en la Policía Nacional, como una modalidad de

Servicio Militar (Art. 29), y que en ella se dispuso que las funciones que este servicio debe cumplir se limitarán a los servicios primarios de Policía, que son aquéllos que se refieren a la protección de la tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y ornato público tales como: vigilancia en pesas y medidas, ocupación de vías públicas, ornatos, conservación del medio ambiente, mendicidad, protección de ancianos, menores, campañas preventivas contra el consumo de drogas y fundamentalmente la función educativa hacia la comunidad (Art. 32). Se dispuso, así mismo en la ley, que el personal de bachilleres que preste su servicio militar en la Policía Nacional "... quedará sometido a las disposiciones del Código Penal Militar y al Régimen Disciplinario vigente para las Fuerzas Militares" (Art.33)

Esa ley fue reglamentada mediante Decreto 2853 de 1991, en cuyo artículo 22 se dispuso que "[d]e conformidad con el artículo 33 de la Ley 4ª. de 1991, a los Auxiliares de Policía Bachilleres, se les aplicará el régimen disciplinario, vigente para las Fuerzas Militares, pero la competencia para conocer y sancionar las faltas que éstos cometan, la tendrán los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que posean cargo equivalente al de los miembros de las Fuerzas Militares."

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-713 de 2001 declaró inexecutable el Libro Segundo del reglamento disciplinario para las fuerzas militares contenido en el Decreto 1797 de 2000, por considerar que allí se había modificado la estructura del Código Disciplinario Único contenido en la Ley 200 de 1995, lo cual excedía las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República.

Como consecuencia de lo anterior, en el año 2001, el Ministerio de Defensa presentó al Congreso de la República, un proyecto de ley dirigido a expedir el reglamento del régimen disciplinario para las Fuerzas Militares. Dicho proyecto contenía, por primera vez, unas previsiones especiales aplicables a quienes prestaban el servicio militar obligatorio, presumiblemente, en atención a la consideración sobre la improcedencia, en relación con esas personas, de las sanciones de destitución y de suspensión, y, también, al distinto estatus que ellas tienen frente al personal vinculado a las fuerzas militares en otra modalidad de servicio.

En el correspondiente acápite del proyecto se proponía el siguiente régimen de sanciones,

que incluía un tratamiento diferenciado para los soldados bachilleres y regulares, frente al propio de oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales:

Artículo 60. Definición de las sanciones. Las sanciones disciplinarias son:

1. Separación absoluta de las Fuerzas Militares: Es la cesación definitiva de funciones.
2. Suspensión: Consiste en la cesación temporal de funciones en el ejercicio del cargo sin derecho a remuneración.
3. Prolongación del Servicio Militar Obligatorio: Consiste en prorrogar la permanencia del soldado en las filas militares por un tiempo que no sobrepase el establecido por la ley o normas de reclutamiento.
4. Reprensión: Es la desaprobación expresa que por escrito hace el superior sobre la conducta o proceder del infractor.

Artículo 61. Clasificación de las sanciones.

1. Separación Absoluta: para oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales cuando incurran en falta gravísima.
2. Suspensión hasta por noventa (90) días sin derecho a remuneración: se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales que incurran en falta grave. En ningún caso se computara como tiempo de servicio.
3. Prolongación del servicio militar obligatorio hasta por 90 días: Se aplicará a soldados regulares o bachilleres cuando incurran en faltas gravísimas o graves.
4. Reprensión simple, formal o severa: que se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados cuando incurran en faltas leves.

Como puede advertirse, en ese régimen, según sus destinatarios, era posible distinguir tres tipos de sanciones: El primero, que comprendía las sanciones de separación absoluta de las fuerzas militares y de suspensión, era aplicable a oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales; el segundo, al que corresponde la sanción de Prolongación del Servicio Militar Obligatorio, era aplicable a soldados regulares o

bachilleres, y, finalmente, el tercero, constituido por la sanción de reprensión, resultaba aplicable a todos los sujetos disciplinables.

Sin embargo, durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República se suprimieron los ordinales terceros de los anteriores artículos, relativos a la sanción de prolongación del servicio militar obligatorio², con lo cual el texto que finalmente fue aprobado, quedó tal como figura en el artículo 62 de la Ley 836 de 2003, que es el que se ha tomado como parámetro de comparación para la demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el régimen sancionatorio aplicable a los auxiliares bachilleres que prestan su servicio militar en la Policía Nacional. Las correspondientes normas de la Ley 863 de 2003 son del siguiente tenor:

Artículo 61. Definición de las sanciones. Las sanciones disciplinarias son:

1. Separación absoluta de las Fuerzas Militares: Es la cesación definitiva de funciones.
2. Suspensión: Consiste en la cesación temporal de funciones en el ejercicio del cargo sin derecho a remuneración.
3. Reprensión: Es la desaprobación expresa que por escrito hace el superior sobre la conducta o proceder del infractor.
4. Las inhabilidades general y especial en los términos de los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 734.
5. Cuando se imponga separación absoluta de las Fuerzas Militares, ello implica pérdida del derecho a concurrir a las sedes sociales y sitios de recreación de las Fuerzas Militares.

Artículo 62. Clasificación de las sanciones:

1. Separación absoluta. Para oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales cuando incurran en falta gravísima dolosa.
2. Suspensión hasta por noventa (90) días sin derecho a remuneración. Se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales que incurran en falta grave o gravísima. En ningún caso se computará como tiempo de servicio.

3. Reprensión simple, formal o severa. Se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados cuando incurran en faltas leves.

Para la Corte no resulta de fácil comprensión la técnica legislativa utilizada en el trámite del proyecto que dio lugar a la Ley 836 de 2003, porque la sanción de prolongar el servicio militar obligatorio se había previsto, en relación con los soldados bachilleres y regulares, para sustituir las sanciones de separación absoluta y de suspensión, que se aplicaban a los demás sujetos disciplinables en los eventos de faltas graves y gravísimas, pero que carecían de sentido en relación con quienes se encontraban prestando el servicio militar obligatorio, para quienes la separación definitiva del servicio tendría la implicación de una exoneración de la obligación de concluir el tiempo de servicio militar, y la suspensión, una especie de licencia en el cumplimiento del deber legal.

Sin que se hubiese advertido lo anterior, y sin que, por consiguiente, se hubiesen hecho las correspondientes adecuaciones en el régimen de sanciones, la supresión de la sanción prevista específicamente respecto de los soldados bachilleres y regulares por la comisión de faltas graves o gravísimas, conduce a dos alternativas interpretativas que no resultan armónicas o congruentes:

O se entiende que, dado el tenor literal de la norma, los soldados bachilleres y ordinarios sólo pueden ser sancionados por faltas leves, y quedarían en la impunidad las infracciones que constituyan faltas graves o gravísimas; o, de manera alternativa, debe entenderse que, tratándose de soldados bachilleres y regulares, para todas las modalidades de falta, cabe aplicar únicamente la sanción de reprensión, lo cual plantea un problema por la eventual ausencia de correspondencia entre la sanción y la gravedad de la falta.

En este contexto se dictó la Ley 1015 de 2006, “por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”, que tiene unas previsiones orientadas a regular de manera especial las sanciones disciplinarias aplicables a los auxiliares bachilleres que prestan su servicio militar en la Policía Nacional. En la exposición de motivos del correspondiente proyecto de ley, se justificó la presencia de esas normas con la consideración conforme a la cual, por un lado, era preciso tener en cuenta “... la naturaleza de la función policial que cumple el personal que presta su servicio militar

obligatorio en la Policía Nacional” y, por otro, se consideraba necesario regular las sanciones aplicables y las autoridades encargadas de su ejecución, destacando que “... a los auxiliares se les aplicarán también las sanciones de destitución e inhabilidad general y la suspensión e inhabilidad especial, para superar la inocuidad y lenidad de las sanciones que hasta el momento se les han venido imponiendo, lo cual ha generado indisciplina y falta de responsabilidad en la prestación del servicio militar obligatorio, perjudicando seriamente el servicio de seguridad encomendado a la Policía Nacional y la función pública que se presta a través de este personal.”

El régimen especial que, en consecuencia, se expidió para los auxiliares bachilleres que prestan su servicio militar en la Policía Nacional, como puede verse en la siguiente transcripción a doble columna, no establece diferencias sustanciales con el aplicable al personal escalafonado en la Policía:

Personal uniformado escalafonado

T I T U L O VII

CAPITULO UNICO

Normas para los auxiliares de policía

Artículo 38. Definición de sanciones. Son sanciones las siguientes:

1. Destitución e Inhabilidad General:

La Destitución consiste en la terminación de la relación del servidor público con la Institución Policial; la Inhabilidad General implica la imposibilidad para ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

2. Suspensión e Inhabilidad Especial:

La Suspensión consiste en la cesación temporal en el ejercicio del cargo y funciones sin derecho a remuneración; la Inhabilidad Especial implica la imposibilidad de ejercer funciones públicas en cualquier cargo, por el término señalado en el fallo.

3. Multa:

Es una sanción de carácter pecuniario, que consiste en imponer el pago de una suma de dinero del sueldo básico devengado al momento de la comisión de la falta.

4. Amonestación Escrita:

Consiste en el reproche de la conducta o proceder, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Artículo 39. Clases de sanciones y sus límites. Para el personal uniformado escalafonado, se aplicarán las siguientes sanciones:

1. Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima Destitución e Inhabilidad General por un término entre diez (10) y veinte (20) años.
2. Para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave o graves dolosas, Suspensión e Inhabilidad Especial entre seis (6) y doce (12) meses, sin derecho a remuneración.
3. Para las faltas graves realizadas con culpa gravísima, Suspensión e Inhabilidad Especial entre un (1) mes y ciento setenta y nueve (179) días, sin derecho a remuneración.
4. Para las faltas graves realizadas con culpa grave, o leves dolosas, multa entre diez (10) y ciento ochenta (180) días.
5. Para las faltas leves culposas, Amonestación Escrita.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Artículo 44. Sanciones.

Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, Destitución e Inhabilidad General por un término entre diez (10) y veinte (20) años.

Para las faltas gravísimas culposas con culpa grave o graves dolosas, Suspensión e Inhabilidad Especial entre seis (6) y doce (12) meses, sin derecho a bonificación.

Para las faltas graves realizadas con culpa gravísima, Suspensión e Inhabilidad Especial entre treinta y uno (31) y ciento ochenta (180) días, sin derecho a bonificación.

Para las faltas graves realizadas con culpa grave, o leves dolosas, Suspensión e inhabilidad Especial de uno (01) a treinta (30) días, sin derecho a bonificación.

Para las faltas leves culposas, Amonestación Escrita.

Parágrafo. La Suspensión en ningún caso se computará como tiempo de servicio. Cumplida la sanción se continuará con la prestación del mismo.

Como se puede apreciar, el legislador incorporó un régimen específico para los auxiliares de policía, que, en general, contempla las mismas sanciones que las que se aplican al personal escalafonado, con la única exclusión de la multa, que se sustituye por suspensión e inhabilidad; la precisión conforme a la cual los auxiliares bachilleres, como quiera que no reciben remuneración laboral, se les suspende el reconocimiento de la bonificación y la aclaración de que el tiempo de suspensión no se computará como tiempo de servicio, que resultaba indispensable dada la naturaleza del servicio militar obligatorio que se encuentran prestando los auxiliares bachilleres.

El anterior recuento normativo permite advertir el contexto en el que, en la presente demanda de inconstitucionalidad, se ha formulado un cargo por violación del principio de igualdad, derivado del distinto trato que, en materia disciplinaria, reciben quienes prestan su servicio militar obligatorio en la policía nacional y quienes lo hacen en las fuerza militares.

5. Jurisprudencia constitucional sobre el principio de igualdad en la comparación de regímenes jurídicos distintos. Análisis de los cargos.

5.1. Se ha planteado una inconstitucionalidad atribuible a la diferencia de trato que en materia disciplinaria se desprende de la ley para quienes prestan su servicio militar obligatorio, dependiendo de si lo hacen en las fuerza militares o en la policía nacional.

5.2. En principio cabe señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no procede construir un cargo por diferencia de trato a partir de la comparación de diferentes regímenes jurídicos que obedecen a situaciones distintas.

Así, si bien puede aceptarse la existencia de una categoría general de sujetos conformada por quienes prestan su servicio militar obligatorio, no es menos cierto que las condiciones en las que el servicio se presta difieren notoriamente según que se trate de las fuerza militares o de la policía nacional.

La jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que la misma Constitución ha previsto la existencia de un sistema de carrera y de un régimen disciplinario independientes para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional. En efecto, el artículo 217 superior relativo a las primeras afirma que “La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”; por su parte el 218 ibidem, concerniente a la Policía Nacional, establece que “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

A partir de esas premisas, en un caso similar al presente, en la Sentencia C-421 de 2002, la Corte expresó que “... en el juicio de igualdad propuesto³, (...) el término de comparación utilizado por el actor resulta inapropiado, pues no es posible establecer, válidamente, una equivalencia entre el personal de la Policía Nacional y el personal de las Fuerzas Militares en materia de régimen disciplinario ...”.⁴

Puntualizó la Corte en esa oportunidad que resulta claro que los miembros de las Fuerzas Militares -Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada Nacional- y los de la Policía Nacional no se encuentran en la misma situación frente a la imposición de sanciones disciplinarias y que a esta conclusión se llega a partir del hecho de que la Policía Nacional y las Fuerzas

Militares, si bien ambas forman parte de la Fuerza Pública (C.P. art. 216), tienen una distinta naturaleza jurídica y persiguen distintos fines constitucionales.

Expresó la Corte que las referidas diferencias "... radican fundamentalmente en el carácter civil que se atribuye a la Policía y que emerge del artículo 218 de la Constitución, carácter del que no se revisten las Fuerzas Militares, y en el objetivo que persigue cada institución, el cual en el caso de la Policía es 'el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz', mientras que en el caso de las Fuerzas Militares 'la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional'."5

De este modo, observa la Corte que, en principio, la diferencia de trato a la que alude el actor en esta oportunidad, sería atribuible a esa variedad de situaciones y, por consiguiente, al distinto régimen jurídico que existe entre las fuerzas militares y la policía, sin que los supuestos de hecho de los que parte la demanda fuesen comparables.

Con todo, cabe advertir que la jurisprudencia constitucional ha señalado que, no obstante que la diferencia de regímenes jurídicos excluye, en principio, la exigencia de un tratamiento equivalente entre los destinatarios de uno y otro, no es menos cierto que no toda diferencia de trato puede tenerse como justificada a la luz de ese criterio. Así, por ejemplo, la Corte, en la Sentencia C-171 de 2004, al pronunciarse sobre el tratamiento diferenciado entre la jurisdicción penal ordinaria y la Justicia Penal Militar en punto a los requisitos para acceder a los cargos de cada jurisdicción, señaló que, no obstante que ese tratamiento diferenciado "... no constituye -per se- violación al principio de igualdad constitucional, porque la disímil estructura jurídica de una y otra excluye el tratamiento equivalente ...", esa conclusión "... no resuelve lo atinente a la legitimidad del trato diferenciado objeto de la demanda, ya que es claro que no cualquier tratamiento diferente podría autorizarse con el simple argumento de que el trato diferente está permitido." Agregó la Corte que "[a]demás de estar permitido, el trato diferencial debe ser legítimo, razonado y proporcional."

De este modo se tiene que, de acuerdo con la jurisprudencia, no obstante que el

legislador está facultado para diseñar diferentes regímenes disciplinarios para las instituciones de la Fuerza Pública, no puede desconocer ciertos límites que se derivan de la Constitución, entre los cuales se encuentra aquel conforme al cual, aún ante situaciones distintas, no es posible establecer diferencias de trato que resulten irrazonables o desproporcionadas.

En esta dimensión del análisis, sin embargo, advierte la Corte que el cargo presentado por el demandante resulta inepto, porque, por un lado, no realiza consideración alguna sobre las razones por las cuales el régimen disciplinario aplicable a quienes prestan su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional pueda calificarse como desproporcionado, y, por otro, la desproporción entre los dos regímenes disciplinarios aplicables a quienes prestan su servicio militar obligatorio, según que lo hagan en la Policía Nacional o en las fuerzas militares, no es imputable a la disposición demandada, ni es producto de una decisión deliberada del legislador de establecer un trato diferente, con las características anotadas, sino que es atribuible a una disposición distinta a la demandada, que es la que establece las sanciones aplicables a los soldados bachilleres y regulares en el régimen disciplinario de las fuerzas militares.

Así, tal como consta en los antecedentes del correspondiente proyecto de ley, el régimen disciplinario de los auxiliares bachilleres que prestan su servicio militar en la Policía Nacional, se estableció para evitar precisamente la lenidad que resultaba del aplicable con anterioridad. Para ello se consideró necesario imponer, en general, las mismas sanciones a todo el personal disciplinable, con la consideración conforme a la cual quien presta su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional cumple una función de naturaleza policial y que la indisciplina y la falta de responsabilidad en la prestación del servicio militar obligatorio, había venido perjudicando seriamente el servicio de seguridad encomendado a la Policía Nacional y la función pública que se presta a través de este personal.⁶

A la luz de las anteriores consideraciones, encuentra la Corte que no cabe predicar que de la disposición demandada se desprenda una violación del principio de igualdad en razón de la diferencia que ella presenta frente a las sanciones aplicables a los soldados bachilleres y regulares en las fuerzas militares, razón por la cual la disposición demandada se declarará exequible, únicamente por el cargo analizado.

En cuanto a la presunta falta de proporcionalidad entre ambos regímenes disciplinarios aducida por el demandante, para la Corte, la ineptitud del cargo, atribuible al hecho de que en la demanda no se aportan los elementos normativos que permitan realizar una ponderación, no permite realizar un estudio de fondo a este respecto.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD de los apartes demandados del artículo 44 de la Ley 1015 de 2006, únicamente por el cargo analizado en esta providencia.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

Ausente con Excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Magistrado

Impedimento Aceptado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(C-308 de 2009)

1 El actor cita las Sentencias C-221 de 1992, T-011 de 1999 y un aparte del artículo “Violaciones al derecho de igualdad en la ley colombiana” de Javier Ramírez Gómez, para exponer que el derecho a la igualdad se vulnera cuando existe una discriminación entre iguales, frente a situaciones idénticas, sin que ello implique que existe vulneración cuando se pretenda obtener prerrogativas que le fueron concedidas a sujetos que no se encuentran en las mismas condiciones, ya sean profesionales, académicas o de cualquier otro tipo.

2 En el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República se hizo el siguiente recuento sobre este particular: El día 3 de junio de 2003, se discutió en Comisión Primera del Senado el proyecto, y con relación a las modificaciones que los ponentes propusimos, se presentaron algunas modificaciones: // 4. Artículo 62.

En esta norma, sobre clasificación de las sanciones, se presentaron las siguientes modificaciones: // a) La honorable Senadora Blum propuso excluir el numeral 3, referente a la prolongación del servicio militar obligatorio hasta por 90 días, eliminación que fue aprobada con la aquiescencia de la Ministra de Defensa; // b) El honorable Senador Pardo Rueda propuso la eliminación del numeral 5, sobre la multa, toda vez que esa sanción no tiene ningún efecto en el régimen disciplinario militar. Esa propuesta fue aceptada por la Comisión, también con el respaldo de la Ministra de Defensa. // 5. Artículo 61. La señora Ministra de la Defensa, como consecuencia, propuso la exclusión del numeral 3 del artículo 61, sobre la definición de las sanciones, de la prolongación del servicio militar obligatorio, propuesta que fue acogida por la Comisión.

3 En relación con la aplicación del test de igualdad ver entre otras las sentencias C-530 de 1993 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-412/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-586/01 y C-233/02 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-742/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, con aclaración de Voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería.

4 Sentencia C-421 de 2002, con salvamento de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett.

5 Sentencia C-421 de 2002

6 Exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la Ley 1015 de 2006