

Sentencia C-980/02

REGIMENES PRESTACIONALES ESPECIALES-No vulnera per se la igualdad

Con relación a los regímenes prestacionales especiales, lo primero que advierte la Corte es que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la existencia de éstos no viola, per se, el principio de igualdad. Por el contrario, cuando existen situaciones fácticas diferentes que ameritan tratamientos diferenciados, el legislador puede razonablemente regularlas de manera diferente.

REGIMENES PRESTACIONALES DEL PERSONAL CIVIL DE MINDEFENSA Y POLICIA NACIONAL Y DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Grupos de personas diversos

REGIMENES PRESTACIONALES DEL PERSONAL CIVIL DE MINDEFENSA Y POLICIA NACIONAL Y DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-No son comparables

REGIMENES PRESTACIONALES DE PERSONAL CIVIL DE MINDEFENSA Y POLICIA NACIONAL Y DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Trato diferente no es discriminatorio

REGIMENES PRESTACIONALES DE PERSONAL CIVIL DE MINDEFENSA Y POLICIA NACIONAL Y DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Situaciones de hecho diferentes

REGIMEN PRESTACIONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Tratamiento diferencial al interior es comparable

REGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL-Distinción al interior

IGUALDAD ENTRE GRUPO DE PERSONAS-Referente de comparación debe ser el más próximo

Cuando el juez constitucional tiene que establecer si a un determinado grupo de personas se les está discriminando y existen varios grupos que podrían servir de referente de comparación respecto a cuál debe ser la forma correcta de tratarlos, debe optarse por el grupo más próximo.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL-Alcance

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función responde a particulares y específicos principios

OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL EN JUSTICIA PENAL MILITAR-Consecución y respeto de principios de independencia e imparcialidad

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ejercicio adecuado

JUSTICIA PENAL MILITAR-Igual nivel funcional de miembros que lo conforman

JUSTICIA PENAL MILITAR-Conformación por personas que sean pares

REGIMEN PRESTACIONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL EN JUSTICIA PENAL MILITAR-Topo máximo de recibir prestaciones

IGUALDAD ENTRE GRUPO DE PERSONAS-Definición de universos de personas que debe compararse

TEST DE IGUALDAD EN REGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL

TEST DE IGUALDAD-Intensidad

TEST DE IGUALDAD EN REGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL-Intensidad intermedia

TEST DE IGUALDAD-Intensidad del control más estricto ante normas extraordinarias

TEST DE IGUALDAD-Pasos en intensidad intermedia

TEST DE IGUALDAD EN REGIMEN PRESTACIONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Prima para oficiales del servicio

JUSTICIA PENAL MILITAR-Condición de pares entre miembros

OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL EN JUSTICIA PENAL MILITAR Y MINISTERIO PUBLICO-Recibo de primas como miembros

OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL-Diferentes grados

OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL EN JUSTICIA PENAL MILITAR-Igual

asignación para paridad entre miembros

OFICIALES Y SUBOFICIALES DE POLICIA NACIONAL EN JUSTICIA PENAL MILITAR Y MINISTERIO PUBLICO-Topo a la liquidación de primas

Referencia: expediente D-4029

Normas Acusadas:

Artículos 66, 140, 141, 144 y 152 del Decreto Ley número 1212 de 1990.

Demandante: Carlos Arturo Rincón Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Carlos Arturo Rincón Gómez solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad, parcial, de los artículos 66, 140, 141, 144 y 152 del Decreto Ley número 1212 de 1990 (“Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares”).

La demanda fue admitida por el magistrado sustanciador por medio de auto de diez (10) de mayo de dos mil dos (2002). Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, resaltando la parte demandada:

Decreto Ley número 1212 DE 19901

(junio 8)

Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989,

DECRETA:

(...)

Título IV

De las asignaciones, primas, subsidios, pasajes y viáticos, descuentos y dotaciones

Capítulo I

(...)

Artículo 66. Remuneraciones especiales. Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional en servicio activo que desempeñen cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan asignaciones especiales, devengarán la asignación correspondiente al cargo, siempre que no sea inferior a la del grado.

Las primas y subsidios que les correspondan como Oficiales y Suboficiales, excepción de la prima para Oficiales de los Servicios de que trata el artículo 73 de este Decreto, se liquidarán y pagarán sobre el sueldo básico del grado y serán de cargo de la Policía Nacional.

Parágrafo 1°. Ningún Oficial o Suboficial podrá devengar una remuneración total superior a la fijada para los Ministros del Despacho y los Jefes del Departamento Administrativo, por

concepto de sueldo básico y gastos de representación. Cuando la remuneración total del Oficial o Suboficial supere el límite fijado anteriormente, el excedente deberá ser deducido de las primas que le correspondan como miembro de la Policía.

Parágrafo 2°. A los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional en servicio activo que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, se les liquidarán y pagarán sus haberes en la siguiente forma:

a). Las primas que le corresponden como miembro de la Policía Nacional a excepción de la prima para Oficiales de los Servicios.

b). El sueldo del respectivo cargo en cuantía que sumada con las primas anteriores iguale las asignaciones establecidas en las disposiciones vigentes sobre la materia, de tal manera que las primas, bonificaciones y sueldos no sobrepasen las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan.

Parágrafo 3°. Las entidades pagadoras de la Policía Nacional que cubran las primas y subsidios descontarán las sumas correspondientes a los porcentajes a que haya lugar con destino a la Caja de Vivienda Militar y a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, liquidadas sobre el sueldo básico mensual que corresponda al grado del Oficial o Suboficial.

(...)

Título VI

De las prestaciones sociales

(...)

Capítulo II

De las prestaciones por retiro

Artículo 140. Bases de liquidación. A partir de la vigencia del presente Decreto, al personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que sea retirado del servicio activo se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas, así:

1. Sueldo básico.
2. Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto.
3. Prima de antigüedad.
4. Prima de Oficial Diplomado en Academia Superior de Policía, en las condiciones indicadas en este Estatuto.
5. Duodécima (1/12) parte de la prima de navidad.
6. Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto.
7. Gastos de representación para Oficiales Generales.
8. Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidará conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de este Estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

Parágrafo. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en este Estatuto, serán computables para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.

Artículo 141. Cómputo prima de actividad. A los Oficiales y Suboficiales que se retiren o sean retirados del servicio activo a partir de la vigencia del presente Decreto, para efectos de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad se les computará de la siguiente forma:

- a). Para Oficiales y Suboficiales con menos de quince (15) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico.
- b). Para Oficiales y Suboficiales con quince (15) o más años de servicio, pero menos de veinte (20), el veinte por ciento (20%) del sueldo básico.
- c). Para Oficiales y Suboficiales con veinte (20) o más años de servicio, pero menos de veinticinco (25), el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.

d). Para Oficiales y Suboficiales con veinticinco (25) o más años de servicio, pero menos de treinta (30), el treinta por ciento (30%) del sueldo básico.

e). Para Oficiales y Suboficiales con treinta (30) o más años de servicio, el treinta y tres por ciento (33%) del sueldo básico.

(...)

Artículo 144. Asignación de retiro. Durante la vigencia del presente Estatuto, los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios, o por mala conducta, o por no asistir al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por incapacidad profesional, o por conducta deficiente y los que se retiren o sean separados con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 140 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda a los quince (15), sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

Parágrafo 1°. La asignación de retiro de los Oficiales y Suboficiales que durante la vigencia de este Estatuto se retiren con treinta (30) o más años de servicio, será equivalente al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas fijadas en el artículo 140, liquidadas en la forma prevista en este Decreto.

Parágrafo 2°. Los Oficiales y Suboficiales retirados antes del 17 de diciembre de 1968 con treinta (30) o más años de servicio, continuarán percibiendo la asignación de retiro reajustada al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas que se incluyeron en cada caso para la respectiva asignación.

(...)

Artículo 152. Liquidación de tiempo de servicio. A partir de la vigencia de este Decreto para

efectos de asignación de retiro y demás prestaciones sociales, la Policía Nacional liquidará el tiempo de servicio, así:

a). Oficiales, el tiempo de permanencia en la respectiva Escuela de Formación de Oficiales, hasta por dos (2) años.

b). Suboficiales, el tiempo de permanencia como soldado o alumno de la Escuela de Formación de Suboficiales con un máximo de dos (2) años.

c). El tiempo de servicio en las extinguidas policías departamentales y municipales.

d). El tiempo de servicio como Oficial, Suboficial o Agente.

Parágrafo 1°. Los tiempos dobles que en virtud de lo dispuesto en el artículo 155 del Decreto 2338 de 1971 y disposiciones legales anteriores sobre la misma materia, se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Oficiales y Suboficiales favorecidos con tales reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para el reconocimiento de prestaciones por servicios al Estado en calidad de empleados civiles.

Parágrafo 2°. Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional a quienes se les reconozca por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional servicios prestados en extinguidas policías departamentales o municipales, quedan con la obligación de pagar a tal entidad los porcentajes correspondientes al tiempo reconocido.

Parágrafo 3°. Las fracciones mayores de seis (6) meses se consideran como año completo para la liquidación del auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las normas acusadas violan la Constitución Política por desconocer el derecho a la igualdad consagrado en sus artículos 4°, 13 y 43.

1. El artículo 66, señala la demanda, indica que si los oficiales o los suboficiales de la Policía Nacional en servicio activo desempeñan cargos en el Ministerio de Defensa, en los

organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan remuneraciones especiales, devengarán la asignación correspondiente al cargo, siempre que no sea inferior a la del grado.

1.1. No obstante, este artículo 66 ordena que los oficiales y los suboficiales en cuestión recibirán las primas y subsidios que les correspondan como miembros de la Policía Nacional, con excepción de la prima para oficiales de los servicios que trata el artículo 73.2 En relación a esta primera restricción, el demandante considera que de acuerdo con el principio de favorabilidad "(...) no tiene justificación razonable que esta prima que se reconoce a los profesionales con título de educación superior que se escalafonan en la Policía Nacional con el fin de ejercer su profesión en dicha institución, se excluya, violando el artículo 13 de la Constitución Política, cuando sí se tienen en cuenta las demás primas para quienes desempeñen cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, los organismos adscritos o vinculados a éste o en otros organismos del Estado." Por ello se solicita declarar inexecutable la frase "(...) excepción de la prima para oficiales de los servicios de que trata el artículo 73 de este Decreto" del primer inciso del artículo 66 y la frase "(...) a excepción de la prima para oficiales de los servicios" en el literal a del segundo párrafo del mismo artículo.

1.2. Con relación al artículo 66 del Decreto 1212 de 1990 la demanda señala además que los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional en servicio activo que desempeñan cargos en la Justicia Penal Militar, pese a que ésta hace parte integrante del Ministerio de Defensa según los Decreto 1513 y 1514 de 2000, no tienen derecho a la totalidad de las primas y subsidios que como miembros de la Policía Nacional les corresponden. En virtud del literal b del párrafo 2° del artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, Dichos oficiales y suboficiales recibirán el sueldo del respectivo cargo que se encuentren ejerciendo, en cuantía sumada con las primas establecidas legalmente, de tal manera que éstas, sumadas a las bonificaciones y el sueldo no sobrepasen las asignaciones correspondientes. Al respecto se dice,

"Al establecerse que las primas, bonificaciones y sueldos no sobrepasen la asignación del cargo de quienes presten servicios en la justicia penal militar, se está creando una desigualdad respecto de los demás oficiales y suboficiales en servicio activo que desempeñan cargos en el Ministerio de Defensa Nacional que perciben el salario del cargo -si este es superior al del grado- y las primas y subsidios que como oficiales y suboficiales de la

Policía Nacional en servicio activo le corresponde.”

Solicita que se declare inexecutable la frase “en cuantía que sumada con las primas anteriores iguale las asignaciones establecidas en las disposiciones vigentes sobre la materia, de tal manera que las primas, bonificaciones y sueldos no sobrepasen las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan” del literal b del segundo párrafo del artículo 66.

2. En relación con el artículo 140 demandado existen dos partes acusadas. La primera, el final del numeral segundo, en el cual se establece que la prima de actividad se liquidará de acuerdo con lo dispuesto en el propio Decreto Ley 1212 de 1990. Las reglas para hacer dicha liquidación son fijadas por el artículo 141, también objeto de la demanda, por lo que los cargos contra este fragmento se expondrán cuando se aborde lo dicho por la demanda en contra de dicho artículo.

En segundo lugar se ataca el párrafo del artículo 140 en el que se indica que para liquidar las prestaciones sociales, unitarias y periódicas, de los oficiales y los suboficiales: “Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios, bonificaciones y compensaciones consagradas en este estatuto, será computable para efecto de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones.” Para el demandante este párrafo debe ser declarado inexecutable, por cuanto no contempla la prima de los servicios del artículo 73 y el subsidio de alimentación del artículo 88, del Decreto Ley 1212 de 1990. Al respecto se dice,

“La prima establecida en el artículo 73, así como la prima de actividad a la cual alude el artículo 68 del Decreto Ley 1212 de 1990 y el subsidio de alimentación regulado en el artículo 88 del mismo ordenamiento, son las únicas primas y el único subsidio que se cancela durante todo el tiempo de servicio, con carácter habitual y permanente, lo que las hace partidas a tener en consideración para liquidar prestaciones sociales, además de las ya incluidas, pues hacen parte integrante del salario de los miembros de la Policía Nacional.

La habitualidad y permanencia en el pago de las primas y del subsidio antes mencionado que forman parte del salario de los oficiales, se deben tener en cuenta para el reconocimiento y pago de la asignación de retiro para la liquidación de prestaciones sociales.

Se fundamenta lo precedente por cuanto la prima de actividad y la prima de alimentación de

que tratan los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 1214 de 1990 son consideradas para la liquidación y pago de las pensiones de jubilación, de retiro por vejez, de invalidez y demás prestaciones sociales de los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 102 del Decreto Ley 1214 de 1990.

(...)

El principio de la igualdad no permite regulación desigual de situaciones de hecho similares, por lo que se considera que tiene justificación razonable que la prima de actividad y la prima para los oficiales de los servicios y el subsidio de alimentación antes mencionado, sean base para liquidar las prestaciones sociales, de igual manera que los son las relacionadas en el artículo 140 del Decreto Ley 1212 de 1990.”

Considera el demandante que si para liquidar las prestaciones sociales se contemplan partidas como la prima de oficial diplomado en la Academia Superior de Policía, o los gastos de representación para oficiales generales, las cuales se reciben una vez cumplidos ciertos requisitos, entre ellos de tiempo, no hay razón justificable para excluir la prima de actividad, la prima de oficiales de los servicios y el subsidio de alimentación, partidas que se pagan desde el primer día de actividad hasta el último.

Adicionalmente recomienda declarar la exequibilidad condicionada del artículo 140, en el sentido en que se incluya la prima para oficiales de los servicios por cuanto ésta se reconoce y paga, afirma, durante todo el tiempo de servicio, así como las demás primas que son parte integrante del salario por reconocerse y pagarse mensualmente con carácter permanente.

3. En relación con el artículo 141 del Decreto Ley 1212 de 1990 (y por consiguiente también del artículo 140, numeral segundo), el demandante considera que la norma contraria el principio de igualdad consagrado en la Constitución, pues mientras que a los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional que se retiren o sean retirados del servicio se les liquida y paga íntegramente, según lo dispone el literal (d) del artículo 102 del Decreto Ley 1214 de 1990, a los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional se les computa según escalas fijadas en razón al tiempo de servicio.

Para el demandante uno y otro grupo se encuentran en la misma situación de hecho, por lo

que deben ser tratados igual, no se justifica un trato distinto. Por ello considera que si se declara “(...) parcialmente inconstitucional el artículo 141 del Decreto Ley 1212 de 1990, se hace efectivo el derecho a la igualdad en cuanto a los oficiales y suboficiales, al igual que a los empleados públicos de la Policía Nacional que hace parte del Ministerio de Defensa, se les liquidarán y pagarán las prestaciones sociales, entre otras partidas, sobre la totalidad de la prima de actividad, que es una prima que se reconoce y paga a los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional por encontrarse en servicio activo y a los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional por el desempeño de sus funciones, estando activos también. || El servicio activo y el desempeño de funciones, lo cual conlleva encontrarse en servicio activo, corresponden a la misma situación de hecho, por lo que no debe haber distinción alguna para individuos que prestan sus servicios en una misma entidad pública que tiene el mismo fin.”

El demandante considera que “(...) la diferencia porcentual del cinco por ciento (5%) menos para los oficiales y suboficiales que prestan sus servicios al Ministerio de Defensa Nacional durante veinte (20) años de servicio, es una desigualdad de trato que establece el artículo 144 del Decreto Ley 1212 de 1990 (...)”

5. En último lugar, se acusa al artículo 152 del Decreto 1212 de 1990 de violar el principio de igualdad, al establecer que para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales, se liquidará como tiempo de servicio el tiempo de permanencia en las respectivas Escuelas de Formación, hasta un máximo de dos años. Para el demandante esta disposición establece un privilegio, en la medida que “(e)l tiempo de servicio se cuenta, para los servidores públicos o para los empleados particulares, a partir de la fecha en que presentan su actividad laboral subordinada y dependiente, sin tener en cuenta los periodos académicos de formación en instituciones de educación superior o en centros de educación media o secundaria pública o privada. || Por lo tanto es desigual, para efectos de la obtención de la denominada asignación de retiro o de la pensión de jubilación, que unos servidores públicos obtengan su asignación de retiro con dieciocho (18) años de prestación de servicios, por cuanto se les computa dos (2) años en Escuelas de Formación y que otros servidores públicos, para obtener la pensión de jubilación deban prestar servicios durante veinte (20) años o más, pese a que también fueren alumnos de escuelas de formación superior.”

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Intervención del Ministro de Defensa Nacional

El Ministro de Defensa, por intermedio de apoderada, participó en el presente proceso de constitucionalidad, para defender la exequibilidad de las normas acusadas. Los argumentos en que sustentó su petición, fueron los siguientes.

1.1. Con relación a los cargos presentados en la demanda contra el artículo 66 del Decreto 1212 de 1990, dice el interviniente,

“La norma persigue que los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional en comisión del servicio reciban como retribución el salario correspondiente al cargo desempeñado de conformidad con las funciones y responsabilidades del mismo a cargo del presupuesto de la entidad en que prestan sus servicios.

Ahora bien, en cuanto a la liquidación de las primas, la norma consagra que se liquidarán y pagarán sobre el sueldo básico del grado y serán de cargo de la Policía Nacional.

Lo anterior, es un medio razonable para alcanzar los fines propuestos, toda vez que sin afectar el presupuesto de la Policía Nacional permite que los Oficiales y Suboficiales en comisión devenguen asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan por cuenta de la entidad donde prestan el servicio.”

1.2. En cuanto a los argumentos en contra de los artículos 140, 141 y 144 del Decreto Ley 1212 de 1990, se sostiene lo siguiente,

“Los Estatutos de Carrera que contemplan los artículos demandados, son regímenes salariales y prestacionales que presentan en cada caso características peculiares y un sistema de auxilios y reconocimientos particulares, hace que su comparación respecto a prestaciones concretas, a efectos de establecer violaciones al principio de igualdad no sea conducente.

Teniendo en cuenta cada régimen especial como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, tenemos que los beneficios particulares contemplados en cada uno de ellos, no pueden ser examinados aisladamente fuera del contexto del régimen especial, para enfrentarlos con otros regímenes también especiales.”

1.3. En cuanto a la acusación en contra del artículo 152 del Decreto Ley 1212 de 1990 dice la intervención que según el artículo 218 de la Constitución,

“(…) la Policía Nacional tiene un régimen especial, por tal motivo los estatutos de carrera reconocen como tiempo de servicio para el personal de Oficiales y Suboficiales que su permanencia en las escuelas de formación sea tenido en cuenta como tiempo de servicio debido a la función que van a desempeñar en la carrera policial.

Asimismo en cuanto a los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional no existe discriminación en tal sentido como quiera que el artículo 98 del decreto 1214 de 1990, reconoce como tiempo de servicio para pensión de jubilación, el tiempo de servicio militar obligatorio hasta por veinticuatro (24) meses.”

1.4. Finalmente el escrito del Ministro concluye de la siguiente forma,

“De conformidad a lo expuesto me permito destacar en este escrito lo siguiente:

Hay elementos desiguales entre unos y otros y dan lugar al tipo de excepciones y que hacen que el principio de igualdad entre ellos se dé desde otra perspectiva, toda vez que el tiempo de permanencia en las escuelas de formación, requisitos de ingreso, edades máximas son diferentes, su grado de responsabilidad, formación académica la que corresponde para Oficiales a Educación Superior.

Así el principio de igualdad opera de manera diferente frente a cada uno de los casos desvirtuándose así la inexecutable de la norma la cual se sustenta en las diferencias y características antes enunciadas y que justifican entre la normatividad la presencia de reconocimientos diferentes por tiempo de servicios.”

2. Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando por intermedio de apoderado, intervino en el proceso en cuestión para solicitar a la Corte que declare exequibles las normas acusadas por la demanda de la referencia. El texto sustenta esta petición en los siguientes términos,

“Los regímenes prestacionales se establecen con base en las características particulares de

cada nivel ocupacional (Personal Civil, Oficiales y Suboficiales) y se tienen en cuenta factores objetivos para establecer sus diferentes tipo de remuneración.

Por lo tanto, cada uno de ellos se fija de acuerdo a la permisión establecida en la Constitución Política y las leyes particulares que la desarrollan o por su autorización, y se tienen en cuenta factores muy particulares que individualizan a cada uno de dichos sujetos, sin que con ello se viole el principio de igualdad establecido en la Constitución Política.

Para el caso particular de la Policía, y de los civiles que laboran en esta institución, el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades otorgadas por el Congreso de la República, ha exigido los regímenes prestacionales que establecen los emolumentos a que tienen derecho todos sus miembros, tanto personal civil, como oficiales y suboficiales.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso mediante el concepto 2946 de julio 24 de 2002 para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas.

1. Luego de señalar que la demanda ha debido dirigirse en contra del artículo 73 del decreto 1212 de 1990, pues ésta disposición es la que excluye la prima para oficiales de los servicios —el artículo 66 demandado lo único que hace es seguir la directriz consagrada en el artículo 73—, el director del Ministerio Público indica,

“(…) la exclusión de la prima contenida en el artículo 73 del mismo estatuto, es más que razonable y justificada si se tiene en cuenta que la Policía Nacional no tiene porqué reconocer y pagar una “prima para oficiales de los servicios profesionales” a oficiales o suboficiales que no prestan sus servicios en esa institución sino que se encuentran en comisión desempeñando cargos en el Ministerio de Defensa, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales. Es que además del sueldo correspondiente al cargo y las demás prestaciones de ley en la entidad en la cual el oficial o suboficial presta sus servicios profesionales, el artículo 66 demandado establece que la Policía Nacional les liquidará y pagará las primas y subsidios que les corresponden en calidad de oficiales y suboficiales, exceptuando la prima de los servicios del artículo 73, exclusión que como ya se anotó, es razonable.”

En relación con el literal b del párrafo 2° del artículo 66 demandado, el Procurado general indicó que si bien la redacción es desafortunada,

“(…) es razonable que las primas y bonificaciones que como miembros de la Policía Nacional les corresponden a los suboficiales y oficiales que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, no puedan sobrepasar las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan. Tampoco encuentra el Despacho cómo puede la norma demandada ser discriminatoria, si de ninguna forma está cercenando los derechos prestacionales que como oficiales y suboficiales les corresponden, simplemente la norma acusada lo que hace es poner un tope o límite a las bonificaciones, primas y sueldos que en tal calidad perciben, e impedir que el monto de esas partidas supere el salario que le corresponde en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, evento en el cual sí se generaría un trato desigual; (…)”

2. Ahora bien, en cuanto al resto de normas acusadas, para el director del Ministerio Público no procede realizar un test de igualdad, dado que el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional no están en el mismo supuesto de hecho que los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional. Al respecto señala,

“(…) los cargos contra los artículos 140, 141, 144 y 152 se fundamentan en la supuesta discriminación que se presenta en materia prestacional entre los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional y el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía, pretendiendo el ciudadano Rincón Gómez que en esa materia se le dé un tratamiento igual tanto al personal civil como al uniformado, cuestión de la que se aparta el Despacho, pues si la intención del legislador hubiere sido que el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, tuviera el mismo régimen prestacional que el personal uniformado de esa Institución, pues simplemente no existirían dos regímenes diferentes y especiales sino que existiría un régimen unificado. Así, teniendo en cuenta que cada régimen especial responde a la diferencia que surge de la naturaleza de la relación laboral, de la naturaleza de la entidad y de las funciones propias del cargo desempeñado, no procede realizar un cotejo aislado entre regímenes especiales.”

El Ministerio Público, en atención a la sentencia C-090 de 1999 de la Corte Constitucional, considera que en este caso es preciso hacer una comparación integral de regímenes, con el

fin de establecer si se trata de una situación claramente inequitativa, es decir, un caso en el que en uno de los dos regímenes se excluya sin lugar a dudas un beneficio que sí es reconocido en el otro régimen, sin que en aquel se pueda encontrar algún otro tipo de medida que pueda compensar la ausencia de dicho beneficio. El Procurador considera que ninguna de las normas demandadas en el proceso de la referencia se enmarca dentro de esta hipótesis, por lo que deben ser declaradas exequibles.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la presente demanda.

2. Problemas jurídicos

En el presente proceso la Corte pasa a resolver dos conjuntos de problemas jurídicos:

2.1. El primer conjunto de problemas jurídicos tienen que ver con la constitucionalidad de una serie de normas que establecen un trato diferente entre los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional (el primer grupo) y el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (el segundo grupo). Las cuestiones planteadas son: ¿Violan el principio de igualdad: (i) una norma que no incluye la prima de actividad, la prima de servicio y el subsidio de alimentación como base de liquidación de las prestaciones del primer grupo al momento de su retiro, mientras que al segundo grupo sí se les reconocen prestaciones equivalentes para tales efectos (art. 140, acusado); (ii) una norma que establezca una serie de rangos, según los años laborados, para computar la prima de actividad del primer grupo para efectos de la asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, mientras que al segundo grupo se les computan integralmente, no por rangos (art. 141, acusado); (iii) una norma que establece que la asignación de retiro para el primer grupo será del 70% del monto de las partidas legalmente consideradas para tal efecto, cumplidos 20 años de servicio, mientras que al segundo grupo se les reconoce el 75% del último salario devengado (art. 144, acusado); y (iv) una norma según la cual se tendrá en cuenta para la liquidación de tiempo de servicio del primer grupo dos años de formación en las Escuelas de Formación de

Suboficiales y Oficiales, respectivamente, mientras que al segundo grupo no se le reconoce un lapso del estudio para liquidar el tiempo de servicio (art. 152, acusado)?

2.2. El segundo conjunto de problemas jurídicos, tiene que ver con comparaciones entre oficiales y suboficiales de la Policía Nacional. En este caso las cuestiones a resolver son: ¿Viola el principio de igualdad una norma (art. 66, acusado) según la cual (i) los oficiales de la Policía Nacional que desempeñen cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan asignaciones especiales, no tienen derecho a recibir la prima reconocida para Oficiales de los Servicios de la Policía Nacional, y (ii) los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, recibirán las primas que se les reconocen como miembros de dicha institución sumadas al sueldo que les corresponde, siempre y cuando no se sobrepasen las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan?

3. El análisis constitucional del principio de igualdad en materia de regímenes especiales.

La acusación en contra de cuatro de las cinco normas demandadas (artículos 140, 141, 144 y 152) parte de comparar el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (Decreto Ley 1214 de 1990) con el régimen prestacional del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional (Decreto Ley 1212 de 1990). De estas acusaciones surge el primer grupo de problemas jurídicos que acaban de ser expuestos.

Las dos acusaciones en contra del artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, por otro lado, parten de comparar el tratamiento diferencial que se da a oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, al interior del régimen prestacional que se estableció para ellos mediante el Decreto Ley en cuestión. En primer lugar se acusa a la norma de discriminar a los oficiales de la Policía Nacional que desempeñen cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan asignaciones especiales, al no reconocerles la prima para los oficiales de los servicios, contemplada en el artículo 73 del Decreto Ley 1212 de 1990, puesto que ellos, al igual que los que permanecen desempeñando sus funciones en la Policía, están activos y siguen prestando sus servicios. En segundo lugar se acusa a la norma de discriminar a los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional que prestan sus servicios en

la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, pues mientras que a ellos se les reconocen las prestaciones fijadas para los oficiales y los suboficiales de la Policía, en tanto no sobrepasen las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan, a todos los demás oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que trabajen por fuera de la institución se les reconocen íntegramente dichas prestaciones.

Ahora bien, con relación a los regímenes prestacionales especiales, lo primero que advierte la Corte es que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la existencia de éstos no viola, per se, el principio de igualdad. Por el contrario, cuando existen situaciones fácticas diferentes que ameritan tratamientos diferenciados, el legislador puede razonablemente regularlas de manera diferente.⁴ Lo primero que debe establecer esta Corporación en el presente caso, entonces, es si en efecto se trata de regímenes especiales que regulan situaciones semejantes, como lo afirma el demandante, en cuyo caso se debe hacer un juicio de constitucionalidad que permita determinar si las normas acusadas desconocen o no el principio de igualdad, o si se trata de situaciones claramente diversas, como lo sostienen los intervinientes dentro del presente proceso, en cuyo caso las regulaciones no serían comparables, pues refieren a supuestos fácticos distintos.

4. El régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional establecido en el Decreto Ley 1214 de 1990, está destinado a grupos de personas claramente distintos a aquellos a los que cubre el régimen prestacional de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional (Decreto Ley 1212 de 1990).

Recientemente la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió un caso que plantea un problema jurídico análogo al que se debe resolver a partir de la presente acción pública de inconstitucionalidad. En efecto, en la sentencia C-888 de 2002 se decidió que los tratos diferenciales entre el régimen prestacional de los miembros civiles del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional contemplado en el Decreto Ley 1214 de 1990, por un lado, y el régimen de oficiales y suboficiales de la Fuerzas Militares contemplado en el Decreto Ley 1211 de 1990, por otro lado, no constituyen una discriminación, por cuanto regulan situaciones de hecho diferentes que ameritan constitucionalmente un tratamiento legislativo distinto.⁵ La sentencia sustentó la anterior decisión en los siguientes términos,

“Para la Sala Plena de la Corte Constitucional no es posible realizar el primer grupo de

comparaciones propuestas por la demandante, por cuanto se trata de dos regímenes diversos que se ocupan de supuestos de hecho evidentemente disímiles y por lo tanto justifican tratos propios en cada caso. Varios son los argumentos que sustentan esta posición.

La Ley 66 del 11 de diciembre de 1989 “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro tempore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada”, en su artículo 1º, concedió facultades extraordinarias al Presidente por el término de seis meses para reformar los estatutos del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares; jerarquía; clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso; administración de personal; asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias; suspensión, retiro, separación y reincorporación; régimen general de prestaciones sociales; reservas, normas para los alumnos de las escuelas de formación; trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias.

En ejercicio de las facultades concedidas, el Gobierno expidió varios decretos, entre los que se encontraban el Decreto Ley 1211 de 1990 “Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares” y el Decreto 1214 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto y régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”.

4.1. La primera razón que evidencia las diferencias de supuestos que se regulan, es que cada uno de los regímenes fue abordado en un decreto independiente. Pero este hecho, por sí sólo, no es suficiente para demostrar que en efecto se trata de situaciones claramente diferentes. Para ello es necesario tener en cuenta otras razones.

4.2. La segunda razón es que mientras el régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares es especial por disposición del propio constituyente, no ocurre lo mismo con el régimen del personal civil en cuestión. En efecto, el artículo 217 de la Constitución, luego de indicar que “la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”, y que la principal finalidad de éstas

es “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, señala explícitamente que la ley determinará “el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.” No ocurre lo mismo con el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

4.3. Ahora bien, por su parte la Ley 100 de 1993, en la cual se establece el régimen prestacional general para todas las personas, contempla una serie de exclusiones dentro de las cuales se incluyó los dos regímenes en cuestión en los siguientes términos,

“Artículo 279.- El Sistema Integral de seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Publicas.

(...)”

La tercera razón para considerar que se trata de regímenes especiales incomparables, entonces, es que el propio legislador así lo determinó. En efecto, el tenor literal de la norma transcrita marca una diferencia tajante entre el régimen de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional por un lado, y el personal regido por el Decreto 1214 de 1990, por otro, es decir, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Pero no sólo se trata de una cuestión gramatical. Las razones para excluir del régimen general de la Ley 100 de 1993 a uno y otro grupo son diferentes y, en consecuencia, los efectos normativos en uno y otro caso también son distintos.

Mientras que a los primeros se les excluye del régimen general por mandato constitucional, a los segundos se les excluye para únicamente salvaguardar los derechos adquiridos. Es decir, mientras que todos los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional quedan excluidos total y definitivamente del régimen prestacional general, sin importar cuándo se vincularon a la institución, en el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional sólo se excluyó a aquellas personas que al momento de ser expedida la Ley 100 de 1993, se encontraban cobijados por el Decreto Ley 1214 de 1990.

4.4. La cuarta y última razón para considerar que los regímenes especiales en cuestión no

son comparables, es que explícitamente la jurisprudencia constitucional así lo ha considerado. En la sentencia C-665 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara) en la que la Corte estudió la constitucionalidad de un aparte del primer inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, se dijo al respecto,

“(…) el precepto impugnado, contrario a lo que sostiene el actor, no hace cosa distinta que reconocer la voluntad del constituyente, diferenciando dos situaciones, que no constituyen en manera alguna discriminación: de una parte, la del personal que se había vinculado al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Justicia Penal Militar antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, para quienes se mantendrán las disposiciones especiales en materia de seguridad social y en especial, el previsto en el Decreto-Ley 1214 de 1990, cuyos derechos adquiridos deben ser respetados y garantizados, y de la otra, el personal de las mismas instituciones que se vinculó a partir de la vigencia de la citada ley, a quienes se les aplica el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, y que por consiguiente no gozan de derechos adquiridos, razón por la cual es procedente, dada la fecha de su vinculación, aplicarles el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218-, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.”

En este caso se dan las mismas razones para predicar que los dos regímenes son

incomparables. (i) Se trata de regímenes regulados en estatutos diferentes, en decretos distintos. (ii) El régimen especial de los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional, al igual que el de los oficiales y los suboficiales de las Fuerzas Militares, está reconocido por el propio constituyente. El artículo 218 de la Constitución señala que la ley organizará el cuerpo de Policía, haciendo énfasis en su último inciso que mediante la ley se “determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.” La Constitución, en cambio, no prevé un régimen especial para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. (iii) La razón por la que existe el régimen especial para los oficiales y los suboficiales, entonces, es por mandato constitucional, es decir se trata de un régimen especial con vocación de permanencia. Por el contrario, como se dijo en la sentencia C-888 de 2002, la existencia de un régimen especial para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, es sólo de carácter temporal, su existencia se justifica para garantizar los derechos adquiridos de quienes, con anterioridad a la Ley 100 de 1993, ya se encontraban incluidos bajo el régimen especial del Decreto Ley 1214 de 1990. Los nuevos empleados civiles de una y otra institución hoy en día entran bajo el régimen general de seguridad social, no bajo el especial. (iv) Y por último, también es procedente en este caso el cuarto argumento en que sustentó su decisión esta Corporación en la sentencia C-888 de 2002. En efecto, el reconocimiento de la decisión constitucional de crear regímenes especiales ya había sido considerada así por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-665 de 1996 como se mostró en la anterior cita.

Así pues, siguiendo su propia jurisprudencia, concluye esta Corte que los tratos diferenciales que establezcan entre sí el régimen prestacional de los miembros civiles del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional contemplado en el Decreto Ley 1214 de 1990, por un lado, y el régimen de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional contemplado en el Decreto Ley 1212 de 1990, por otro lado, no constituyen tratos discriminatorios, por cuanto regulan situaciones de hecho claramente diferentes que ameritan tratos distintos. No se trata pues, de grupos de personas semejantes sino evidentemente diversas. Por lo tanto, el legislador podía legítimamente darles un tratamiento diferente. Por consiguiente, y en atención a las razones de la demanda, la Corte declarará exequibles los artículos 140, 141, 144, y 152 del Decreto Ley 1212 de 1990.

Precisa por último la Corte, que esta decisión se toma también teniendo en cuenta que las acusaciones respecto de estos artículos no implican circunstancias extraordinarias de

manifiesta desproporcionalidad no compensada por otros beneficios, lo cual invitaría a un examen de partes completas de los dos regímenes.

5. El tratamiento diferencial que se establece entre universos comparables es susceptible de ser sometido a un juicio constitucional de igualdad.

5.1. A diferencia de lo que sucede con el primer conjunto de problemas, con relación al artículo 66 del decreto Ley 1212 de 1990, se pretende comparar las diferencias de trato que se establecen entre dos grupos de personas (oficiales y suboficiales) al interior de un mismo régimen especial (el de los miembros de la Policía Nacional).

En este caso considera la Corte que sí es posible entrar a evaluar si las distinciones contempladas en el régimen especial para uno y otro grupo constituyen tratos discriminatorios, pues se trata de grupos que si bien no son idénticos si se encuentran en una situación de hecho semejante regulada por el mismo régimen especial.⁶ Las razones que justifican excluir a los oficiales y suboficiales de la Policía del régimen prestacional general son las mismas en todos los casos. Las especiales condiciones laborales, de entrenamiento, de disciplina, y demás, en que se encuentran los miembros de la Policía Nacional es lo que lleva a la Constitución (artículo 217) y a la ley (artículo 279 de la Ley 100 de 1993) a referir a un régimen prestacional especial para ellos. La regulación se efectuó mediante un solo decreto, el Decreto Ley 1212 de 1990, en el cual se contemplan varias normas que cobijan tanto a los oficiales y suboficiales de la Policía que se desempeñen en dicha institución, como a los que se desempeñen en cargos en otras dependencias oficiales con asignaciones especiales.

5.1.1. Plantea el accionante dos cuestiones diferentes. Considera, por una parte, que constituye un trato discriminatorio no reconocerle a los oficiales que se desempeñan en algún cargo en el Ministerio de Defensa, en alguna entidad adscrita o vinculada a éste o en alguna otra dependencia oficial con asignación especial, la prima para oficiales de los servicios. En este caso los universos de comparación propuestos son los oficiales de la Policía que se encuentran laboralmente en la situación antes descrita, los cuales no reciben la prima, y aquellos oficiales que se encuentren trabajando en la Policía Nacional que sí la reciben.

5.1.2. Por otra parte, considera que constituye un trato discriminatorio fijar un tope máximo a

la posibilidad que tienen los oficiales y los suboficiales de la Policía que trabajen en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, de recibir las prestaciones que se les reconocen por pertenecer a la institución de la Policía, a saber: que la suma que se reciba en total no supere las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan.

Ahora bien, este segundo caso supone un problema adicional pues, a diferencia del anterior, no es claro cuáles son los universos objeto de comparación. En efecto, existen tres posibles formas de plantear el asunto. En primer lugar, puede alegarse que los grupos de personas a comparar son, de un lado, los oficiales y los suboficiales que trabajan en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público (a los que el Decreto ley acusado les fija un tope en el monto de sus asignaciones) y, por otro lado, a los oficiales y los suboficiales que también trabajan por fuera de la Policía, pero en otras instancias o dependencias oficiales, a los cuales no se les fija el tope. La segunda forma de plantear el conflicto es comparar a los oficiales y suboficiales de la Policía que se van a trabajar a la Justicia Penal Militar con los oficiales y suboficiales de la Policía que se quedan en la institución. Por último, la tercera forma de concebir el análisis, adoptada dentro del proceso por el Procurador General de la República en su concepto, consiste en comparar al grupo de oficiales y suboficiales en cuestión, con los demás funcionarios que se desempeñan en la Justicia Penal Militar.

Cuando el juez constitucional tiene que establecer si a un determinado grupo de personas se les está discriminando y existen varios grupos que podrían servir de referente de comparación respecto a cuál debe ser la forma correcta de tratarlos, debe optarse por el grupo más próximo. Con fundamento en este criterio, por ejemplo, puede señalarse que entre la primera posibilidad (compararlos con los oficiales y suboficiales de la Policía que también trabajan en una dependencia distinta, pero diferente a la Justicia Penal Militar) y la segunda (compararlos con los oficiales y suboficiales de la Policía que sí trabajan en la Institución) el juez constitucional debe optar por la primera, puesto que es el grupo de comparación más próximo, más parecido. Ambos grupos son oficiales y suboficiales de la Policía, pero en el primer caso el universo propuesto también coincide con el grupo de oficiales y suboficiales que trabajan en la Justicia Penal Militar en el hecho de estar trabajando por fuera de la Institución, bajo el régimen de asignaciones especiales.

Ahora bien, entre la primera propuesta y la tercera (compararlos con las condiciones prestacionales de las demás personas que trabajan en la Justicia Penal Militar) podría

pensarse que en principio debe elegirse nuevamente la primera, puesto que se trata de una comparación al interior de un régimen especial. En este caso el sustento de la decisión, tal y como se ha desarrollado en la jurisprudencia constitucional y se ha reiterado a lo largo de la presente sentencia, sería que al haber determinado expresamente el constituyente del 91 que oficiales y suboficiales de Policía Nacional deben tener un régimen prestacional especial, es al interior de dicho universo que se deben realizar los análisis de las eventuales violaciones al principio de igualdad. Por tanto, no debería plantearse una comparación entre oficiales y suboficiales de la Policía que trabajan en la Justicia Penal Militar y los demás funcionarios de dicha Justicia. No obstante, teniendo en cuenta el orden constitucional vigente, es preciso concluir que en este caso el juez constitucional debe optar por la tercera propuesta de comparación y no por la primera. Cuatro razones justifican esta decisión.

En efecto, en la sentencia C-141 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), proferida el 29 marzo, se resolvió declarar inexecutable la expresión “(...) en servicio activo o (...)” contenida en el inciso segundo del artículo 656 del Código Penal Militar (Decreto 2550 de 1998), por permitir a los oficiales en servicio activo de la fuerza pública desempeñarse en la Justicia Penal Militar.⁷ La Corte consideró que si bien la Constitución Política establece de manera expresa e inequívoca la existencia de la Justicia Penal Militar y del respectivo Código Penal Militar, “(...) es igualmente claro que la Justicia Penal Militar y las normas que la regulan deben sujetarse a los principios de independencia, imparcialidad y objetividad, inherentes al debido proceso y al ejercicio de la función jurisdiccional.” Por lo tanto, concluyó que la norma preconstitucional analizada en aquella ocasión, “(...) en cuanto habilita a los oficiales en servicio activo para actuar como vocales o fiscales dentro de los Consejos Verbales de Guerra, no se aviene con la preceptiva constitucional (arts. 209 y 228 C.P.) que garantiza la autonomía y la imparcialidad del juez.” .

5.1.2.2. No obstante, nueve meses después de proferida la sentencia C-141 de 1995, el 21 de diciembre de ese mismo año, el Congreso de la República en uso de las facultades conferidas por la Constitución, reformó el artículo 221 de la Carta mediante el Acto Legislativo 02 de 1995 con el fin de permitir, explícitamente, que los miembros activos de la fuerza pública formen parte de la Justicia Penal Militar. Dice el artículo vigente,

Artículo 221 - De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales

Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. (El texto en cursiva fue la adición que introdujo el Acto Legislativo 02 de 1995)

Así pues, el constituyente permitió que los oficiales y suboficiales activos de la Policía Nacional formen parte de la Justicia Penal Militar, igualándolos en lo que a su función se refiere tanto entre ellos como con los miembros de la fuerza pública en retiro, es decir, con las otras personas que se desempeñan como funcionarios en dicha Justicia.

5.1.2.3. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que los oficiales y suboficiales de la Policía que trabajan en la Justicia Penal Militar, a diferencia de los que trabajan en el Ministerio de Defensa o en otra dependencia oficial devengando una asignación especial, dejan de desempeñar funciones propias de la rama ejecutiva del poder público para pasar a ejercer una función propia de la rama jurisdiccional, a saber, administrar justicia.⁸

Este hecho es sin duda relevante, puesto que la administración de justicia, según el artículo 229 de la Constitución, es una función pública que debe prestarse desconcentrada y autónomamente, mediante decisiones independientes, producto de actuaciones públicas y sometidas a los términos procesales estipulados. En especial, con relación al principio de autonomía e independencia de la rama judicial, esta Corporación se pronunció en los siguientes términos en la sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa),

“Como es sabido, el propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado de derecho, es el de impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre particulares, o entre éstos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y la defensa del principio de legalidad. Para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama

del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia “son independientes”, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política.

(...)

La Corte encuentra, pues, que el artículo 5o del proyecto de ley, al garantizar la plena independencia y autonomía del juez respecto de las otras ramas del poder público y de sus superiores jerárquicos, se ajusta a los parámetros precedentes, razón por la cual habrá de declarar su exequibilidad.”⁹

Así pues, la función de administrar justicia responde a unos particulares y específicos principios que no rigen de igual forma las actuaciones de funcionarios del Estado que desempeñan funciones distintas. Los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que trabajen en la Justicia Penal Militar, al igual que cualquier otro funcionario que se desempeñe en ella, deben propender mediante sus actuaciones a la consecución y respeto de los principios de independencia e imparcialidad. Es decir, la importancia que tiene constitucionalmente el que la administración de justicia se ejerza adecuadamente, como garantía del respeto al goce de los derechos, es de tal relevancia que lleva al juez constitucional a preferir como universo de comparación del grupo de miembros de la Policía que trabajan en la Justicia Penal Militar, a los demás miembros de dicha Justicia, y no a los oficiales o suboficiales que se desempeñan en el Ministerio de Defensa o de otra dependencia oficial.

5.1.2.4. Finalmente, el hecho de que la Justicia Penal Militar se ejerza mediante Cortes

Marciales o Tribunales Militares, es decir, mediante cuerpos colegiados, integrados por pares que cumplen en cada corte o tribunal la misma función, le otorga con mayor razón importancia constitucional a la necesidad de colocar en un mismo nivel funcional a los miembros que los conforman. Un cuerpo colegiado que debe tomar decisiones judiciales, en el que cada uno de sus miembros tiene la misma función judicial que los otros, debe estar conformado por personas que sean pares efectivamente. El hecho de que alguno o algunos de los miembros de un tribunal militar, por ejemplo, tengan una posición salarial o prestacional privilegiada frente a los otros, puede llevar a romper el equilibrio que ha reinar al interior de una sala de decisión judicial, para que se pueda dar un proceso deliberativo que permita el ejercicio adecuado de la función judicial.

En conclusión, para establecer si constituye o no un trato discriminatorio fijar un tope máximo a la posibilidad que tienen los oficiales y los suboficiales de la Policía que trabajen en la Justicia Penal Militar de recibir las prestaciones que se les reconocen por pertenecer a la institución de la Policía (que la suma que se reciba en total no supere las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan), se debe comparar al grupo de oficiales y suboficiales en cuestión, con los demás funcionarios que se desempeñan en la Justicia Penal Militar. Son esos los universos por comparar en este caso.

5.2. Una vez se ha definidos cuáles son los universos de personas que debe compararse en cada caso, pasa la Corte al segundo paso del análisis de igualdad que consiste en establecer si las diferencias de trato consagradas en las normas acusadas por el demandante se fundan en criterios razonables o no, caso éste en que se trataría de discriminaciones, tal como lo alega la demanda.

Para efectuar este juicio de constitucionalidad relativo al principio de igualdad la jurisprudencia constitucional, desde sus inicios,¹⁰ ha empleado como metodología de análisis el test de igualdad, el cual tiene una estructura determinada y fija diferentes etapas en las que se aplican parámetros definidos, que varían según sea la intensidad del juicio. De hecho, esta Corporación ha considerado que esta es la metodología adecuada para analizar la constitucionalidad de las medidas contempladas en los regímenes especiales, cuando el punto de comparación es entre personas cobijadas por el mismo régimen (test de igualdad al interior del régimen especial), por oposición a los juicios que parten de una comparación entre personas cobijadas por regímenes distintos, caso en el cual el principio de igualdad

exige un análisis constitucional encaminado a justificar que los que son diferentes deben ser tratados igual, lo cual sólo está constitucionalmente ordenado en circunstancias extraordinarias de manifiesta desproporcionalidad no compensada por otros beneficios.¹¹

6. Razonabilidad de las normas prestacionales acusadas

6.1. El primer paso metodológico del test de igualdad consiste en establecer cuál ha de ser el grado de intensidad con el que éste debe ser aplicado. Es decir, determinar, en primer lugar, si se está ante una norma que de acuerdo a los criterios fijados por la Constitución y la jurisprudencia ha de ser sometida a un control ordinario de constitucionalidad, o si por el contrario, ha de ser sometida a un juicio más severo. Como lo ha sostenido anteriormente esta Corporación, el test de igualdad por regla general es el ordinario en virtud del principio democrático. Este se torna más estricto cuando existen razones que justifican aumentar la intensidad del control confiado al juez constitucional.

En el caso concreto de las normas sometidas a análisis, aunque no se está ante una clasificación basada en un criterio sospechoso (establecer tratos diferentes con base en la calidad de oficial y suboficial no está prohibido expresamente por el artículo 13 de la Constitución, como sí ocurre en los casos del sexo o la raza), ni ante normas que prima facie afecten de forma grave derechos fundamentales, ni ante la necesidad de proteger a un grupo marginado, vulnerable o excluido, existen dos razones para que la intensidad se aumente, y se lleve a cabo lo que se ha denominado un test de igualdad de intensidad intermedia. La primera es que si la razón que justifica que el control de constitucionalidad sea deferente con el legislador es el respeto al principio democrático, es decir, el respeto a las decisiones adoptadas por el Congreso de la República, el foro representativo, deliberativo y pluralista de toda la Nación, entonces, cuando la norma no ha sido expedida por el Congreso, lo propio es que el juez constitucional sea más estricto en su análisis. Al respecto la Corte ha dicho lo siguiente,

“Una circunstancia adicional, como se advirtió anteriormente, es relevante en el presente caso. Las normas cuestionadas fueron adoptadas por el legislador extraordinario, y no directamente por el Congreso de la República. Su aprobación no fue el resultado de una amplia y participativa deliberación democrática. El hecho de que el Congreso legisle como máximo órgano de representación popular, en cuyo caso la decisión legislativa es expresión

directa del principio democrático, contrasta con el hecho de que sea el Gobierno Nacional quien dicte las normas extraordinarias previa la habilitación legislativa. El déficit de deliberación pública y de posibilidad efectiva de representación de todos los potenciales afectados o beneficiados en la expedición de la norma por parte del legislador extraordinario, podría justificar la aplicación de un test más estricto de razonabilidad que el test leve, en aras de salvaguardar los derechos de potenciales destinatarios, de grupos excluidos de la deliberación y decisión, o de potenciales afectados por la medida legislativa extraordinaria sin acceso al proceso decisorio.”¹²

Como se indicó, el artículo 217 de la Constitución Política señala que la ley establecerá el régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerzas Militares. En este caso la regulación en cuestión no fue producto de una decisión del Congreso, sino del Presidente de la República mediante un decreto con fuerza de ley.¹³

6.2. El test de igualdad, en este grado intermedio de intensidad, según lo ha señalado la jurisprudencia, supone tres pasos analíticos con los siguiente parámetros de juicio en cada uno de ellos: (i) establecer si el fin buscado por la norma acusada es, por lo menos, importante constitucionalmente; (ii) establecer si el medio elegido no está prohibido; y (iii) determinar si el medio escogido es efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto.¹⁴

6.3. La primera acusación se formula en contra de los apartes del segundo inciso y el literal a del segundo párrafo del artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, mediante los cuales se excluye la prima para oficiales de los servicios de las prestaciones que reciben los oficiales de la Policía que se encuentran laborando en otra dependencia estatal, en los términos fijados por el propio artículo.

Para esta Corporación, aunque hubiese sido deseable que también se dirigiera la demanda contra el artículo 73 y no sólo contra el 66, por contener ambas normas el mismo enunciado normativo (excluir a los oficiales en cuestión del derecho a recibir la prima para los oficiales del servicio), era necesario que la acción se dirigiera contra el artículo 73. El artículo 66 regula la situación jurídica de aquellos oficiales y suboficiales que reciben remuneraciones especiales, estableciendo a qué tienen derecho y a qué no, por lo tanto es plenamente justificado que entre otras cosas, diga quién no tienen derecho a la prima en cuestión. Y por

su parte el artículo 73 regula y define la prima para los oficiales de los servicios, por lo que allí también está justificado que se fije quién tiene derecho a recibirla y quién no. Ahora bien, si se mira concretamente el texto de una y otra norma y la forma como fue consagrado el enunciado normativo compartido por los dos artículos, se advierte que mientras en el artículo 73 tan sólo se dice en un párrafo lo siguiente: “Se excluye de esta prima a los Oficiales que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar o en su Ministerio Público o devenguen remuneraciones especiales”, en el artículo 66 se delimita la institución jurídica, al indicar que se excluye del derecho a recibir la prima a los oficiales que “(...) desempeñen cargos en el Ministerio de Defensa Nacional, en los organismos descentralizados adscritos o vinculados a éste o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan asignaciones especiales (...)” -inciso primero-, especificando el caso en que “(...) se desempeñen en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público (...)” -párrafo segundo-. De tal forma que parece más bien que es el artículo 73 la disposición que recoge la directriz fijada en el artículo 66 y no al contrario.

Por lo tanto, una vez definido este punto, continúa la Corte con la aplicación del test de igualdad para el presente caso, para establecer entonces si el trato diferente entre unos y otros es justificable constitucionalmente.

6.3.1. Según las intervenciones en el proceso, el fin que se busca al establecer en la norma acusada el trato diferencial, es asegurarse de que la prima para los oficiales del servicio se reconozca a quienes realmente reúnen los requisitos legales para hacerse acreedor a ella, y evitar así que con los recursos del Estado se reconozca un beneficio prestacional a quien no se lo merece. Estos requisitos consisten en prestar efectivamente el servicio en el campo de la especialidad profesional y hacerlo por tiempo completo. Se trata entonces de un fin importante constitucionalmente. Por un lado se busca respetar el principio de mérito, asegurándose de que siempre que se otorgue la prima en cuestión, la persona cumpla con los requisitos legales exigidos y preste el servicio que dicha prima reconoce.

La prima para oficiales de los servicios se reconoce a los oficiales que presten los servicios “profesionales de su especialidad por tiempo completo”.¹⁵ Es decir, mediante esta prestación se pretende optimizar los recursos humanos al interior de la Policía Nacional, incentivando a los oficiales que tengan una especialidad profesional a que se dediquen, tiempo completo, a ella.

6.3.2. El medio elegido por la norma consiste en excluir del beneficio prestacional en cuestión a aquellos oficiales que se encuentren desempeñando cargos en el Ministerio de Defensa, alguna de las entidades adscritas o vinculadas o en otras dependencias oficiales cuyos cargos tengan asignaciones especiales.

Que las normas establezcan quiénes son los beneficiarios de una prestación social determinada y quiénes no, es un medio que no está prohibido. La legislación tiene la posibilidad de establecer derechos prestacionales para los miembros de la Policía Nacional, fijando las condiciones en que pueden ser reclamados, para lo cual es un elemento de juicio relevante el lugar y el tipo de cargo que desempeña un oficial. Ahora bien, el criterio de selección elegido por la disposición acusada (el cargo que efectivamente desempeñe el oficial de la Policía), como se indicó, no es un criterio de diferenciación sospechoso, según el artículo 13 de la Constitución.

6.3.3. Finalmente, la Corte advierte que el medio seleccionado es efectivamente conducente para la obtención del fin buscado. En efecto, si el fin por el que propende una norma es asegurarse de que la prima para los oficiales del servicio se reconozca a quienes realmente reúnen los requisitos legales para hacerse acreedor a ella, y evitar así que con los recursos del Estado se reconozca un beneficio prestacional a quien no se lo merece, es necesario excluir a aquellos oficiales que ni siquiera prestan un servicio a la Policía. Si un oficial o un suboficial que se desempeña por fuera de la Policía (en la Justicia Penal Militar por ejemplo) recibe dicha prima, no se está incentivando el comportamiento que busca propiciar la norma (adquirir una especialidad profesional y dedicarse de tiempo completo a ella en la institución) y, por lo tanto, se estaría reconociendo un beneficio prestacional a una persona que no cumple con los supuestos normativos que la justifican. Por consiguiente, este trato diferente no viola el principio de igualdad y los apartes de la norma acusada serán declarados inaplicables.

6.4. La segunda acusación se formula contra un aparte del literal b del segundo párrafo del artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, mediante el cual se establece que los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que se desempeñen en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, recibirán las primas que les corresponden como miembros de la Policía, siempre y cuando el monto total no sobrepase las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan. Se debe entonces establecer si esta disposición constituye un trato

discriminatorio respecto de los demás miembros de la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público.

6.4.1. El propósito del artículo 66 del decreto Ley 1212 de 1990 es propender por la igualdad entre los diferentes miembros de la Justicia Penal Militar. La norma pretende generar una verdadera condición de pares, entre los miembros de una corte marcial o un tribunal militar, para propiciar las condiciones de equilibrio necesarias para la efectividad de los principios de independencia e imparcialidad que deben regir la función pública de administrar justicia. Es decir, se busca garantizar a las personas que sean sindicados de haber cometido delitos cuyo conocimiento corresponde a las Cortes Marciales y Tribunales Militares, el acceso a una administración de justicia en la que se les brinde a un juicio justo.

Se trata de un objetivo que responde al criterio de razonabilidad exigido por el test de igualdad en su grado intermedio de intensidad, según el cual la medida debe propender por un fin importante, puesto que en este caso el objetivo es, inclusive, imperioso constitucionalmente. La Carta desde su preámbulo indica que uno de los fines buscados por la Asamblea Nacional Constituyente fue asegurar a los integrantes de la Nación "(...) la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)". Por ello consagra en su artículo 2° que son fines esenciales del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo; en su artículo 29 que toda persona tiene derecho a un debido proceso público en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y a un juicio con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio; en su artículo 228 que las decisiones que se tomen en la administración de justicia son independientes, públicas y en ellas deberá prevalecer el derecho sustancial; y consagra en su artículo 229 que se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

Ahora bien, si el objetivo de garantizar a toda persona una administración de justicia imparcial e independiente, en la cual exista paridad entre los miembros de los cuerpos colegiados judiciales es importante constitucionalmente, en términos generales, con mayor razón cuando se trata de la Justicia Penal. Las decisiones adoptadas por la Justicia Penal Militar, en tanto que aplican derecho sancionatorio, pueden llegar a afectar gravemente

varios derechos fundamentales de las personas, como por ejemplo el derecho a la libertad, a la intimidad, al buen nombre o a la honra.

Otro propósito que busca la norma, es el respeto del principio a trabajo igual salario igual. Teniendo en cuenta que debido a la función que realizan (judicial), las condiciones en que lo hacen (cuerpos colegiados), la decisión expresa del Congreso de reformar la Carta Política para incluir a los miembros activos de la fuerza pública dentro de la Justicia Penal Militar, y que por tanto en este caso el parámetro de comparación de los miembros de la Policía que se desempeñen en la Justicia Penal Militar son el resto de funcionarios de ella y no el resto de oficiales y suboficiales de la Policía, es un fin importante la defensa de dicho principio de derecho laboral constitucional, que no es otra cosa que una faceta de los derechos fundamentales a la igualdad y el trabajo (artículo 13 y 53, C.P.).

6.4.2. El medio elegido para lograr el fin propuesto consiste en permitir que los oficiales y suboficiales de la Policía que se desempeñen en un cargo en la Justicia Penal Militar con remuneración especial, reciban la misma asignación que obtendrían si se desempeñaran normalmente en dicha institución (a excepción de la prima para los oficiales del servicio), siempre y cuando la suma total no supere “las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan”, es decir, que reciban lo mismo que recibiría otro funcionario que desempeñe el mismo cargo y no sea oficial de la Policía. Se trata de una norma legal que fija un límite a la asignación que recibe un miembro de la fuerza pública, decisión que no se le prohíbe tomar en el orden constitucional vigente al legislador.

6.4.3. Ahora bien, en cuanto a la relación entre el medio y el fin (esto es, la idoneidad del aquel para alcanzar éste), la Corte considera que el medio elegido por el legislador (igualar las asignaciones de los oficiales y suboficiales que trabajan en la Justicia Penal Militar y el Ministerio Público con las de los demás funcionarios que desempeñen el mismo cargo) es efectivamente conducente para lograr los fines mencionados.

El que en una misma Corte Marcial o Tribunal Militar sus miembros reciban remuneraciones diferentes por desempeñar la misma función, puede tener un efecto indeseado sobre el adecuado desempeño de la Corte o el Tribunal, y no garantizar las condiciones de equilibrio conducentes a que pueda impartirse justicia colegiada de manera adecuada.

Los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional están organizados jerárquicamente,

estableciendo claras diferencias de funciones, de remuneración y de poder entre ellos. Tanto en el Ejército como en la Policía, la disciplina y la obediencia son valores indispensables para que la institución pueda cumplir a cabalidad los cometidos de protección de las libertades y derechos y de defensa y seguridad de la Nación. Por ello, las diferencias que existen entre los diferentes grados de oficiales y diferentes grados de suboficiales suelen ser claramente marcadas. En estas condiciones, otorgar la misma asignación a los oficiales y suboficiales que se desempeñen en la Justicia Penal Militar, es un medio efectivamente conducente para propiciar una paridad entre los miembros de los cuerpos colegiados judiciales. El legislador reconoce que es preciso evitar que la labor de algunos jueces se vea afectada por factores de orden salarial o prestacional que incidan negativamente en el equilibrio que ha de reinar en un cuerpo colegiado que administra justicia, máxime en un contexto donde las jerarquías son tan importantes.

Igualar sus asignaciones cumple además una importante función simbólica, pues indica que a pesar de ser personas que tienen un régimen prestacional especial, en el que la jerarquía es un valor fundamental, es razonable constitucionalmente tomar medidas que garanticen que los magistrados que conforman un mismo tribunal, a cada uno de los cuales la Constitución y la ley otorga la misma función, actúen en igualdad de condiciones; la importancia que tiene la función pública de administrar justicia así lo justifica.

Por lo tanto, la Corte encuentra admisible constitucionalmente el trato diferencial, consistente en un límite máximo que impone el artículo 66 del decreto 1212 de 1990 a los oficiales y suboficiales que se desempeñen en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público respecto de los mismos que se desempeñen en cualquier otra dependencia del Estado con una remuneración especial, por lo que se declarará exequible el aparte del literal b, del párrafo segundo de dicha norma.

7. Conclusión

Además, no constituye un trato discriminatorio no reconocer la prima para los oficiales de los servicios, a aquellos oficiales que no prestan sus servicios especializados a la Policía sino que se desempeñen en el Ministerio de Defensa, en la Justicia Penal Militar o en cualquier otra dependencia oficial en la que reciban una remuneración especial.

Y, finalmente, tampoco es contrario al principio de igualdad establecer un tope a la liquidación de la primas que le corresponden en su calidad de oficiales y suboficiales a quienes se desempeñan en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, para garantizar la paridad al interior de las Cortes Marciales y Tribunales Militares lo cual es indispensable para alcanzar los fines constitucionalmente protegidos mencionados en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas “excepción de la prima para Oficiales de los Servicios de que trata el artículo 73 de este Decreto” y “a excepción de la prima para Oficiales de los Servicios” contenidas en el artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, la expresión “en cuantía que sumada con las primas anteriores iguale las asignaciones establecidas en las disposiciones vigentes sobre la materia, de tal manera que las primas, bonificaciones y sueldos no sobrepasen las asignaciones correspondientes al cargo que desempeñan” contenida en el literal b del párrafo segundo del artículo 66 del Decreto Ley 1212 de 1990, así como también las demás expresiones acusadas por la demanda, contenidas en los artículos 140, 141, 144 y 152 del Decreto Ley 1212 de 1990.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial, año CXXVII. N.39406. 8, junio, 1990. p. 19.

2 Artículo 73. Prima para oficiales de los servicios. A partir de la vigencia del presente Decreto los Oficiales de los Servicios de la Policía Nacional, cuando presten los servicios profesionales de su especialidad por tiempo completo, tendrán derecho a una prima mensual equivalente al cuarenta por ciento (40%) del sueldo básico correspondiente a su grado. ||

Parágrafo. Se excluye de esta prima a los Oficiales que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar o en su Ministerio Público o devenguen remuneraciones especiales.

3 Se citan las sentencias T-330/93 y C-654/97 de la Corte Constitucional.

4 Con relación a los regímenes especiales pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: C-409/94 (M.P. Hernando Herrera Vergara); C-173/96, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-665/96, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-956/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-671/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). Así, la sentencia C-461 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), al declarar la constitucionalidad de los apartes del inciso segundo del artículo 279 de la Ley 100, que excluían de ese régimen “a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989”, señaló expresamente sobre este punto: “La Carta Política no establece diferenciaciones dentro del universo de los pensionados. Por el contrario, consagra la especial protección de las pensiones y de las personas de la tercera edad. No obstante, el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores. || El respeto por los derechos adquiridos reviste aún mayor fuerza en tratándose de derechos laborales, pues el trabajo y la seguridad social gozan de una especial protección por parte de la Carta. Por este motivo, es razonable excluir del régimen general de seguridad social a aquellos sectores de trabajadores y pensionados que, gracias a sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos en el régimen general. || 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. (...)” (Resaltado fuera del texto)

5 Corte Constitucional, sentencia C-888/2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) En este caso la demandante señalaba que algunas de las diferencias en cuanto a prestaciones reconocidas en uno y otro régimen implicaban discriminaciones, con base en la decisión expuesta; la Corte declaró exequibles las normas en cuestión.

6 En la sentencia C-888/02 ya citada se decidió que las diferencias que establezca el régimen

prestacional especial entre oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares sí son comparables.

7 El artículo en cuestión estaba consagrado originalmente en los siguientes términos: “Artículo 656. Integración del Consejo Verbal de Guerra. El Consejo Verbal de Guerra se integrará así: || Un presidente, tres vocales elegidos por sorteo, un fiscal, un asesor jurídico y un secretario. || El presidente, los vocales y el fiscal deben ser oficiales en servicio activo o en retiro, superiores en grado o antigüedad del procesado. || El secretario será un oficial en servicio activo, cuando se juzgue a oficiales, o un militar o policía de cualquier graduación, también en servicio activo, en los demás casos.”

8 Constitución Política, artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar. (...) (Acento fuera del texto)

9 En la sentencia C-037/96 la Corte revisó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Los apartes citados son un fragmento de las consideraciones de la Corte en torno al artículo 5° de dicho Proyecto de Ley (Artículo 5°. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL. La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. || Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias)

10 La metodología de análisis para establecer una eventual vulneración al principio de igualdad ha ocupado varias veces a la Corte Constitucional, entre otras pueden verse las siguientes sentencias: T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-410 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-352 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-952 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y, la sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; aclaración de voto del magistrado Jaime Araujo Rentería).

11 En la sentencia C-956/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se dijo al respecto:

“8. En varias oportunidades, esta Corporación ha precisado que, teniendo en cuenta que los regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, 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. (Ver, entre otras, las sentencias C-598 de 1997, C-080 de 1999 y C-890 de 1999.) Por ello, las personas “vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general”(Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7.). En efecto, 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. || Sin embargo, esta misma Corte también ha aclarado que eso no excluye que pueda eventualmente estudiarse si la regulación específica de una prestación en particular puede violar la igualdad. Ese análisis es procedente, “si es claro que la diferenciación establecida por la ley es arbitraria y desmejora, de manera evidente y sin razón aparente, a los beneficiarios del régimen especial frente al régimen general. (Corte Constitucional. Sentencia C-090 de 1999, fundamento 6.) (...)”

12 Sentencia C-673/01 ya citada. En este caso se aplicó un grado intermedio de intensidad para juzgar la igualación de educadores oficiales y no oficiales hecha por el legislador extraordinario en el Decreto Ley 2277 de 1979, por el cual se adoptaron normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

13 En la sentencia C-888/02 la Corte decidió someter a un test de igualdad, con un grado de intensidad intermedia, las acusaciones en contra de un aparente trato discriminatorio que establecía el Decreto 1211 de 1990 entre los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional.

14 El test de igualdad con un grado de intensidad intermedio ha sido empleado en la

jurisprudencia constitucional, entre otros casos, en la sentencia T-360/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) para determinar si se discriminaba a las personas de edad avanzada al establecer una edad límite para tener la posibilidad de adoptar.

15 Artículo 73. Prima para oficiales de los servicios. A partir de la vigencia del presente Decreto los Oficiales de los Servicios de la Policía Nacional, cuando presten los servicios profesionales de su especialidad por tiempo completo, tendrán derecho a una prima mensual equivalente al cuarenta por ciento (40%) del sueldo básico correspondiente a su grado. ||

Parágrafo. Se excluye de esta prima a los Oficiales que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar o en su Ministerio Público o devenguen remuneraciones especiales.