COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/381/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/381/05
Expediente	—
Fecha	1997-11-06
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Proposicion Juridica Completa
- Convenios De La Organizacion Internacional Del Trabajo Y Discapacitados
- Convencion Interamericana Para La Eliminacion De Todas Las Formas De Discriminacion Contra Las Personas Con Discapacidad
- Derecho A La Estabilidad Laboral Reforzada Del Discapacitado
- Regimen Especial Del Personal De La Fuerza Publica
- Regimenes Prestacionales Diferentes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- INHIBIRSE para conocer sobre los cargos formulados contra los artículos 55, 58 y 59 del Decreto 1791 de 2000 por la posible violación de los artículos 1 y 25 de la Carta Política, por inepta demanda. Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 58 del Decreto 1791 de 2000. Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “EXCEPCIONES AL” del título del artículo 59 del Decreto 1791 de 2000; “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior”, y “siempre que por su trayectoria profesional…

Texto completo

C-381-05 -Proyecto de circulación restringida- Sentencia C-381/05 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud parcial de la demanda por deficiencia en los cargos PROPOSICION JURIDICA COMPLETA -Integración oficiosa DISCAPACITADO- Instrumentos Internacionales tendientes al tratamiento, adaptación y readaptación CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y DISCAPACITADOS- Readaptación profesional CONVENCION INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD- Alcance DISCAPACITADO- Protección constitucional IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL DISCAPACITADO- Objetivo y medio para el disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación DISCAPACITADO- Fin perseguido a través de las medidas de diferenciación positiva DISCAPACITADO -Discriminación por omisión de trato especial DISCAPACITADO- Protección legal DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DEL DISCAPACITADO -Carencia de efecto de despido sin autorización de la oficina de trabajo que constate la existencia de justa causa DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO- Situaciones

que pueden constituir actos discriminatorios CAPACIDAD SICOFISICA- Definición legal LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMENES ESPECIALES- Límites REGIMEN ESPECIAL DEL PERSONAL DE LA FUERZA PUBLICA -Diferente al aplicable a la generalidad de las personas en razón a la naturaleza de los servicios prestados REGIMENES PRESTACIONALES DIFERENTES -Existencia no vulnera per se el derecho a la igualdad PRINCIPIO DE IGUALDAD EN REGIMEN ESPECIAL DEL PERSONAL DE LA FUERZA PUBLICA- Reconocimiento de pensión de invalidez por pérdida de la capacidad sicofísica DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO- Retiro de los miembros de la Policía Nacional por disminución de la capacidad sicofísica La medida adoptada por el legislador en el literal 3 del artículo 55 acusado -el retiro por disminución de la capacidad sicofísica- no es necesaria para el fin propuesto por la norma y desconoce la especial protección que la Carta Política predica respecto de las personas discapacitadas. La norma sacrifica principios constitucionalmente relevantes como la igualdad y la dignidad humana de ese grupo poblacional y vulnera el derecho fundamental a un trato especialmente favorable. Ahora bien, no se trata de que la institución policial esté integrada por personas no aptas para desempeñar las labores propias del cargo y desatender por tanto la seguridad de los habitantes, su convivencia pacífica y el ejercicio de sus derechos y libertades públicas. Es necesario determinar si la persona, a pesar de ser discapacitada, posee capacidades físicas o psíquicas para desarrollar labores diversas a las estrictamente operativas. Teniendo en cuenta que las personas discapacitadas no constituyen un grupo homogéneo sino heterogéneo, en razón a que la discapacidad puede ser de grado mayor o menor y de diferente tipo, el tratamiento otorgado también puede ser diferente sin que por ello exista vulneración de su derecho a la igualdad. Es importante considerar las circunstancias concretas de cada persona y tener en cuenta las capacidades que de ellas puedan aprovecharse para no adoptar una medida que resulte ser desproporcionada a los fines constitucionales.

RETIRO DEL SERVICIO DE LA POLICIA NACIONAL POR DISMINUCION EN CAPACIDAD SICOFISICA- Procede siempre que se concluya que la persona no tiene capacidad alguna aprovechable No podría mantenerse en la Policía todo el grupo de personas que sufran alguna discapacidad, so pretexto de dar aplicación absoluta al principio de estabilidad laboral reforzada, porque se desnaturalizaría su función y se pondrían en riesgo sus importantes funciones constitucionales y legales y con ello los derechos de los ciudadanos. Con fundamento en lo expuesto, una persona discapacitada o con disminución de su capacidad sicofísica no podrá ser retirada de la institución por ese sólo motivo si se demuestra que se encuentra en condiciones de realizar alguna labor administrativa, de docencia o de instrucción. Por ello es imprescindible que exista una dependencia o autoridad médica especializada que realice una valoración al individuo que tenga alguna disminución en su capacidad sicofísica para que, con criterios técnicos, objetivos y especializados, determine si dicha persona tiene capacidades que puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción propias de la institución. Solamente después de realizada la valoración correspondiente y siempre que se concluya que la persona no tiene capacidad alguna aprovechable para tales tareas, podrá ser retirado de la Policía Nacional. Esa autoridad, conforme al artículo 59 del Decreto 1791 de 2000, acusado, es la Junta Médico Laboral. No puede dejarse tal atribución a la mera liberalidad del superior o a cuestiones eminentemente subjetivas.

Referencia: expediente D-5373 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 55 (parcial), 58 y 59 (parcial) del Decreto 1791 de 2000 Actor: Amador Lozano Rada Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil cinco (2005). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de

inconstitucionalidad, el ciudadano Amador Lozano Rada presentó demanda contra los artículos 55 (parcial), 58 y 59 (parcial) del Decreto 1791 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial N° 44.161 del 14 de septiembre de 2000:

“ DECRETO 1791 DE 2000 (septiembre 14) por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 578 de 2000 D E C R E T A: (...) ARTICULO 55. CAUSALES DE RETIRO.

El retiro se produce por las siguientes causales: 1. Por solicitud propia. 2. Por llamamiento a calificar servicios. 3. Por disminución de la capacidad sicofísica.

4. Por incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez. 5. Por destitución. 6. Por voluntad del Gobierno para oficiales y del Ministro de Defensa Nacional, o la Dirección General de la Policía Nacional por delegación, para el nivel ejecutivo, los suboficiales y los agentes.

7. Por no superar la escala de medición del Decreto de Evaluación del Desempeño Policial. 8. Por incapacidad académica. 9. Por desaparecimiento.

10. Por muerte. (...) ARTICULO 58. RETIRO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD SICOFÍSICA. El personal que no reúna las condiciones sicofísicas determinadas en las disposiciones vigentes sobre la materia, será retirado del servicio activo.

ARTICULO 59. EXCEPCIONES AL RETIRO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD SICOFÍSICA. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se podrá mantener en servicio activo a aquellos policiales que habiendo sufrido disminución de la capacidad sicofísica y obtenido concepto favorable de la Junta Médico Laboral sobre reubicación, siempre que por su trayectoria profesional lo merezcan y sus capacidades puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción.

Cuando se trate de oficiales, se requerirá concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional”. III. LA DEMANDA A juicio del demandante las normas acusadas, en cuanto autorizan el despido de los servidores públicos vinculados a la Policía Nacional por la circunstancia de la disminución de su capacidad laboral, violan los artículos 1, 25, 47, 53 y 54 de la Carta Política, y desconocen el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, por las siguientes razones:

1. La causal de retiro del servicio de la Policía Nacional por la disminución de la capacidad laboral de la persona, a pesar de que la misma haya sido adquirida durante el servicio, riñe con el principio de solidaridad. El Estado desconoce su deber de solidaridad y de no abandono cuando a pesar de haber incorporado al servicio a una persona sana, posteriormente la retira por disminución de su capacidad laboral (discapacidad).

Afirma que si lo pretendido es buscar eficacia y eficiencia en la administración para ello existen otros mecanismos como la evaluación de desempeño, la discrecionalidad del retiro, la voluntad del gobierno o la aplicación del Código Disciplinario.

2. No se respeta el principio de dignidad humana, fundante del Estado Social de Derecho, porque la causal de retiro objeto de demanda se torna indiferente ante el discapacitado.

3. Se desconoce el derecho a la igualdad de una doble manera. De un lado, porque esa causal de retiro no opera para todo el personal sino tan sólo para los minusválidos, olvidando que las causales deben aplicarse a cualquier trabajador sin hacer discriminación alguna por razón de la discapacidad. Asegura que si bien no existe discriminación por la existencia de regímenes especiales, lo cierto es que el legislador no puede afectar la dignidad humana. Cuestión distinta es el retiro por incapacidad absoluta debido a que en este caso sí se garantiza la pensión de invalidez.

Por otro lado, se genera una diferenciación injustificada frente a los trabajadores que no pertenecen a la institución policial. Mientras a los de la Policía Nacional se les retira por discapacidad, conforme a las disposiciones acusadas, al resto de trabajadores del sector público y privado no, dado que éstos gozan de una estabilidad reforzada por razones de discapacidad. Incluso en las disposiciones existentes se prohíbe su retiro por esa causa y se fomentan incentivos para las empresas que promuevan el trabajo de esa población [1] . En esa medida se da un trato distinto a personas que están en una misma situación: la de discapacitados.

Las normas acusadas ignoran que los discapacitados son personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, por lo cual el Estado está obligado a prestarles especial protección, siendo entonces improcedente el despido de una persona por llegar a esa condición.

4. Se infringe el mandato del artículo 53 de la Constitución, por cuanto uno de los principios mínimos e irrenunciables del trabajo es la igualdad de oportunidades.

5. El derecho al trabajo es un principio medular de la Constitución y un objetivo del ente estatal. La causal de retiro objeto de reproche atenta contra la estabilidad en el empleo del discapacitado.

6. Se viola el artículo 47 de la Carta debido a que la mejor política que el Estado puede dar a un disminuido físico es mantenerlo en el trabajo y aprovechar sus capacidades de acuerdo a su limitación, cuestión que no se da con las disposiciones acusadas.

Aduce que el empleo lleva consigo la afiliación a seguridad social y a gozar del servicio de salud, beneficio del que queda sustraído el discapacitado cuando es retirado de la institución, pues no se le otorga pensión alguna.

IV. INTERVENCIONES 1. Dentro del término de fijación en lista se presentaron los siguientes escritos: 1.1. Con el fin de coadyuvar la demanda intervinieron los ciudadanos Lubier Vera López y Jairo Infante Sepúlveda.

El ciudadano Vera López describe que es víctima del atropello causado por la norma por cuanto ingresó en excelentes condiciones de salud a la institución policial y su retiro, por haber sido herido en combate, le ha causado graves perjuicios familiares puesto que le faltaron ocho meses para completar el tiempo de pensión y considera que todavía tiene capacidades para desempeñar otros trabajos.

A su juicio, la causal de retiro objeto de demanda es discriminatoria y desconoce la protección especial que predica el artículo 13 de la Constitución respecto de las personas discapacitadas.

El ciudadano Infante Sepúlveda, por su parte, aduce que se vulnera el derecho a la igualdad por cuanto se está dando un trato diferente a personas que se encuentran en similares condiciones. Así mismo, afirma que las disposiciones acusadas van en contravía del principio de solidaridad y no tienen en cuenta el porcentaje de disminución de la capacidad laboral, por lo que se tornan arbitrarias.

1.2. En representación del Ministerio de la Protección Social presentó escrito, dirigido a sustentar la constitucionalidad de las normas demandadas, el ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez.

En criterio del interviniente, las labores que desarrolla el personal de la Policía Nacional son exigentes ante la prioridad del orden público del país y en esa medida se requiere que sus miembros reúnan características especiales y que se encuentren en condiciones físicas óptimas, diferentes al resto de la población para otros tipos de trabajo. Lo anterior justifica un requerimiento especial de su capacidad sicofísica para realizar el trabajo.

Expresa que el artículo 59 impugnado permite que la persona que ha sufrido una disminución de la capacidad laboral pueda realizar otro tipo de oficio dentro de la institución.

Asegura que la flexibilidad de las disposiciones contenidas en el Convenio 159 de la OIT y en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, posibilita tener en cuenta la situación particular de cada país y no obligan a los Estados para que luego de ratificar dichos instrumentos deban abstenerse de legislar sobre el retiro de personas con disminución de la capacidad sicofísica.

2. Luego de vencido el término de fijación en lista y con el fin de justificar la constitucionalidad de las disposiciones objeto de demanda, presentó escrito Sandra Marcela Parada Aceros, en su calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se inhiba para decidir de fondo sobre los cargos presentados contra los artículos 55, 58 y 59 del Decreto 1791 de 2000 por violación del principio de solidaridad y del derecho al trabajo por inepta demanda, debido a que no fueron desarrollados por el demandante.

Solicita igualmente que se declaren inexequibles las expresiones “No obstante lo dispuesto en el artículo” y “por su trayectoria profesional lo merezcan” que hacen parte del artículo 59 acusado; y exequible el resto del artículo 59 bajo el entendido que la expresión “podrá” hace referencia a la potestad del discapacitado de continuar sirviéndole a la institución cuando concurran los requisitos señalados en esa disposición, y no a la facultad de los mandos policiales para decidir si reconoce o no el derecho a permanecer vinculado a ella. También pide que se declare exequible el artículo 55 acusado en el entendido que la disminución de la capacidad sicofísica es causal de retiro siempre que no haya lugar a garantizar la permanencia dentro de la institución por no reunirse las condiciones señaladas en el referido artículo 59, y exequible el artículo 58 acusado por los cargos analizados.

El Jefe del Ministerio Público se apoya en los siguientes argumentos: 1. Podría considerarse razonable, en principio, restringir la permanencia de discapacitados en la Policía Nacional debido a que por la función publica que desarrolla la institución y la labor que cumplen sus miembros, se requiere que éstos posean determinadas habilidades, destrezas y potencialidades físicas y psicológicas, las cuales al verse disminuidas ocasionan que el uniformado deje de ser idóneo para realizar sus tareas.

Sin embargo, las disposiciones que consagran la causal de retiro por dicho motivo, en cuanto no concilian ese requerimiento del factor idoneidad con los derechos de los discapacitados, desarrollados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en el Convenio 159 de la OIT y en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, y con la protección especial que otorga la Constitución Política a ese grupo poblacional, que exige acciones positivas para que la igualdad sea real y efectiva, se tornan discriminatorias y afectan desproporcionadamente los derechos de los discapacitados.

2. El artículo 55 del Decreto 1791 de 2000 no puede leerse de manera aislada sino en forma sistemática con las demás disposiciones sobre la materia, como es el Decreto 1796 del mismo año. De dicho ejercicio se concluye que no toda incapacidad conlleva el retiro del servicio activo de la Policía Nacional por cuanto el numeral 3 objeto de acusación sería inaplicable cuando se califica la capacidad sicofísica con concepto de “aplazado”, puesto que en este evento aunque

existe una disminución de la capacidad del policial, su incapacidad es temporal y puede recuperarse mediante tratamiento, el cual una vez finalizado permite la reincorporación del uniformado al servicio.

De acuerdo con lo anterior, el uniformado sólo será retirado por disminución de la capacidad sicofísica cuando se afecte de manera parcial y definitiva alguna facultad necesaria para desarrollar el trabajo (incapacidad permanente parcial), es decir, cuando se reduzcan sin posibilidad de recuperación sus habilidades, destrezas y aptitudes necesarias para desempeñar las funciones propias del cargo y siempre que esa afectación no constituya incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez, porque ahí operaría la causal contemplada en el numeral 4 del mismo artículo 55.

3. La condición de miembro de la Policía Nacional no riñe con la titularidad de los derechos como ser humano del discapacitado y consagrar la discapacidad como causal de retiro sin condicionamiento alguno desconoce el principio de dignidad humana, pues ello se traduce en el rechazo y abandono del policial cuando deja de ser útil para la función para la cual fue reclutado.

Las indemnizaciones previstas o la prestación del servicio de salud en esos casos no satisface el reconocimiento de la defensa de la dignidad humana del discapacitado, toda vez que corresponde al Estado velar por la integración laboral de las personas con discapacidad.

4. Se viola el principio de igualdad en cuanto se excluye a los miembros de la Policía Nacional de la protección especial a la población discapacitada y su retiro sin derecho a reubicación es una excepción al principio de estabilidad laboral reforzada y a la aplicabilidad de los artículos 16 y 17 del Decreto 2177 de 1989, reglamentario de la Ley 82 de 1988, aprobatoria del Convenio 159 de la OIT.

5. La finalidad de las normas acusadas es depurar la institución policial de modo que cuente sólo con servidores capaces de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la preservación del orden público, y el retiro del servicio de los discapacitados es una medida adecuada para lograr ese fin. No obstante, ese no es el único medio útil, pero sí el más caro para los derechos de los discapacitados, pues conforme al artículo 59 acusado existe otro tipo de actividades distintas a las operativas que pueden ser desarrolladas al interior de la Policía por quienes padecen la incapacidad, tales como administrativas y de formación.

La exclusión del beneficio de reubicación al uniformado que debido a su trayectoria profesional no se lo merece, según lo previsto en el referido artículo 59, carece de objetividad.

Así las cosas, no existe justificación objetiva y razonable para negar a los uniformados el beneficio de la estabilidad reforzada reconocida a la población discapacitada.

6. Frente a la discapacidad policial la regla general es el retiro del servicio y la excepción, aplicable discrecionalmente, conforme al artículo 59 demandado, es la conservación del empleo acorde con las condiciones de salud del uniformado. Tal restricción a la protección estatal, en la medida en que sólo garantiza la estabilidad laboral de manera excepcional y teniendo en cuenta factores subjetivos, ajenos a todo control, es inconstitucional.

Por esa razón, en atención al principio de conservación del derecho solicita se declaren inconstitucionales las expresiones “no obstante lo dispuesto en el artículo” y “por su trayectoria profesional lo merezcan” , en cuanto “señalan que la conservación del empleo y reubicación del trabajador es una decisión excepcional potestativa y no imperativa, y porque incorpora un ingrediente subjetivo para el otorgamiento de tal beneficio, el que por su trayectoria profesional se estime que lo merece” .

Respecto a la expresión “podrá”¸ contenida en el mismo artículo 59, afirma el Procurador General que debe entenderse que alude a la potestad del discapacitado de continuar sirviéndole a la institución cuando concurran los demás requisitos contemplados en dicho artículo, como son concepto favorable de la Junta sobre reubicación y que sus capacidades sean

aprovechables en alguna labor o actividad dentro de la institución, más no a la facultad del Comandante de decidir si reconoce o no el derecho a permanecer vinculado a ella.

7. La lectura del artículo 59 referido, tal como se ha advertido, permite declarar la constitucionalidad del artículo 55 también demandado “pues habrá de entenderse que ciertamente la disminución de la capacidad sicofísica es causal de retiro, siempre que no haya lugar a garantizar la permanencia dentro de la institución por no reunirse las condiciones señaladas en el mencionado artículo 59”, y habrán eventos en los cuales a pesar de existir una política de rehabilitación laboral, no hay lugar a la reubicación por ausencia de funciones adecuadas que puedan ser desarrolladas por el uniformado o porque para conservar su salud es preciso retirarlo de la institución.

8. El artículo 58 acusado también resulta acorde con la Constitución siempre que su lectura se realice conforme a lo expuesto, “de tal manera que el retiro procede sólo cuando las condiciones sicofísicas son insuperables e incompatibles con las labores o actividades que se desarrollan dentro de la institución”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. Ineptitud parcial de la demanda El demandante sostiene que los artículos objeto de reproche vulneran los artículos 1 y 25 de la Carta Política por cuanto el Estado desconoció su deber de solidaridad debido a que pese a haber incorporado al servicio a una persona en óptimas condiciones, la retira del mismo por disminución de su capacidad laboral, y además se desconoce que el trabajo es un principio medular de la Constitución.

Para la Sala las escasas afirmaciones hechas por el actor no alcanzan a constituir verdaderos cargos de inconstitucionalidad que permitan a esta Corporación realizar el control de constitucionalidad correspondiente, pues no basta con enunciar los cánones presuntamente vulnerados por la norma legal atacada sino que es necesario que se verifique en cada caso el por qué de la violación.

Al respecto basta recordar lo que la Sala Plena sostuvo en la Sentencia C-1168 del 6 de noviembre de 2001 [2] : “En numerosas oportunidades, esta Corte ha señalado que si bien la acción de inconstitucionalidad es pública y no está sometida a formalidades especiales, sin embargo los demandantes tienen unas cargas mínimas que cumplir para que la Corte pueda pronunciarse de fondo. En particular, corresponde a los actores precisar con claridad la disposición acusada y formular una acusación susceptible de ser debatida “mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal” [3] . Y esta Corte ha precisado que el actor no cumple ese requisito “si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad” [4] .

Así las cosas, por la deficiencia comentada y acogiendo el concepto del Procurador General de la Nación al respecto, la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre dichos cargos.

2. El asunto a resolver 2.1. Con la salvedad antes anotada, para el demandante las normas objeto de acusación desconocen los artículos 47, 53, y 54 de la Constitución, el Convenio 153 de la OIT y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

En su criterio, la causal de retiro del servicio activo de la Policía Nacional por disminución de la capacidad sicofísica es indiferente a la situación del discapacitado y desconoce la protección especial que debe el Estado a ese grupo poblacional.

Afirma que se vulnera el principio de igualdad por cuanto las normas generan una discriminación por razón de la discapacidad y se atenta contra la estabilidad en el empleo del discapacitado.

2.2. Los ciudadanos Lubier Vera López y Jairo Infante Sepúlveda intervinieron con el fin de coadyuvar la demanda presentada. 2.3. El apoderado del Ministerio de la Protección Social solicita la constitucionalidad de los artículos acusados toda vez que el requerimiento de la capacidad sicofísica del personal de la Policía Nacional como condición para mantenerse en servicio activo, se justifica por las labores que desempeñan y la prioridad del orden público. Además, aduce que el artículo 59 demandado permite que la persona con alguna disminución de su capacidad laboral pueda realizar otro tipo de oficio dentro de la institución.

Finalmente, asegura que las disposiciones consagradas en el Convenio 159 de la OIT y en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad son flexibles y no obligan a los Estados para abstenerse de legislar sobre el retiro de ese grupo de personas.

2.4. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se inhiba para conocer sobre los cargos por violación del principio de solidaridad y del derecho al trabajo presentados contra los artículos 55, 58 y 59 del Decreto 1791 de 2000 debido a que no fueron desarrollados por el demandante.

Respecto a los demás cargos propuestos contra los mismos artículos, el Jefe del Ministerio Público plantea que dichas normas deben ser interpretadas de manera armónica y que a pesar de que su finalidad es depurar la institución policial para procurar que ésta cuente sólo con servidores capaces de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y preservar el orden público, el medio escogido por el legislador es el más caro para los intereses de los discapacitados, toda vez que existen otras actividades distintas a las operativas que pueden ser desarrolladas por quienes padecen de incapacidad.

En ese orden, solicita que se declaren inexequibles las expresiones “No obstante lo dispuesto en el artículo” y “por su trayectoria profesional lo merezcan” contenidas en el artículo 59 acusado; y exequible el resto del artículo 59 bajo el entendido que la expresión “podrá” hace referencia a la potestad del discapacitado de continuar sirviéndole a la institución cuando concurran los requisitos señalados en esa disposición, y no a la facultad de los mandos policiales para decidir si reconoce o no el derecho a permanecer vinculado a ella. También pide que se declare exequible el artículo 55 acusado en el entendido de que la disminución de la capacidad sicofísica es causal de retiro siempre que no haya lugar a garantizar la permanencia dentro de la institución por no reunirse las condiciones señaladas en el referido artículo 59, y exequible el artículo 58 por los cargos analizados debido a que su contenido resulta compatible con la nueva lectura que se haga de las disposiciones 55 y 59 del Decreto demandado.

2.5. De acuerdo con lo anterior debe resolver la Corte los siguientes problemas jurídicos: (1) si la disminución de la capacidad sicofísica del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional implica una situación de discapacidad o de invalidez que exija una protección especial por parte del Estado a ese grupo poblacional; (2) si la disminución de la capacidad sicofísica como causal de retiro resulta discriminatoria, y (3) si esa causal de retiro desconoce la estabilidad laboral reforzada garantizada a las personas discapacitadas.

Para tal fin iniciará por hacer una breve reseña del tratamiento constitucional que se le ha dado a las personas discapacitadas y de los instrumentos internacionales que se ocupan sobre la materia. Seguidamente recordará la finalidad de la Policía Nacional a la luz de las normas superiores, la facultad del legislador para establecer regímenes especiales y el principio de igualdad frente a las personas discapacitadas.

3. Cuestión previa: integración de la proposición jurídica completa El artículo 59 del Decreto 1791 de 2000 no fue demandado en su integridad, sin embargo, considera la Corte necesario estudiarlo en su conjunto toda vez que las expresiones demandadas por sí solas no constituyen una proposición jurídica completa y un estudio a penas parcial de la norma impediría su aplicación acorde con la Carta Política. Por tal razón la Sala integrará la proposición jurídica completa para efectos de decidir sobre su constitucionalidad.

Sobre la integración de la proposición jurídica completa la Corte ha sostenido: “Ya ha avanzado la Corte en la doctrina según la cual, cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis.

Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable” [5] .

En consecuencia, la Corte se pronunciará sobre la totalidad del artículo 59 que dispone: “EXEPCIONES AL RETIRO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se podrá mantener en servicio activo a aquellos policiales que habiendo sufrido disminución de la capacidad sicofísica y obtenido concepto favorable de la Junta Médico Laboral sobre reubicación, siempre que por su trayectoria profesional lo merezcan y sus capacidades puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción.

Cuando se trate de oficiales, se requerirá concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional”. 4. El tratamiento de las personas con discapacidad en los instrumentos internacionales Son diversos los instrumentos internacionales en los que se han consignado disposiciones tendentes a orientar el tratamiento, adaptación y readaptación de las personas discapacitadas, los cuales, a su vez, han servido de base para que los países adopten una legislación interna sobre la materia.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, a pesar de ser un instrumento orientador para los Estados y las personas, y de referirse al respeto de los derechos y a las libertades fundamentales de aquéllas, contiene normas aplicables a las personas con discapacidad. Sus disposiciones amparan y protegen a todo ser humano, en su condición de tal, sin ningún tipo de diferenciación o discriminación [6] .

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desde su Preámbulo, reconoce la necesidad de crear condiciones que permitan a cada persona gozar del conjunto de derechos humanos [7] .

Existen otros instrumentos internacionales que se ocupan igualmente del tema y que a pesar de no estar sujetos a ratificación por parte de los Estados sí orientan las acciones a adoptar en ese campo [8] .

Ahora bien, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [9] ha propugnado [10] porque a las personas con discapacidad se les otorguen oportunidades para su rehabilitación profesional y se les brinde orientación y formación profesional, así como posibilidades de empleo. Una de las primeras recomendaciones formuladas para la adaptación y readaptación profesionales de los impedidos tuvo lugar en el año 1955 (la n.° 99), que se constituyó en la base de la promoción de los derechos de los discapacitados. Posteriormente se aprobó el Convenio n.° 159 [11] sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, y la recomendación n.° 168 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) [12] .

El Convenio n.° 159, aprobado mediante Ley 82 de 1988, formula obligaciones que deben cumplir los Estados que lo ratifiquen en temas referidos a relaciones laborales o condiciones de trabajo de las personas con discapacidad.

Para efectos del Convenio se entiende por persona inválida “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida” [13] .

El Convenio dispone que todo miembro deberá elaborar una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Así mismo, que dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general y que deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato.

La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad [14] , aprobada mediante Ley 762 de 2002, tiene como finalidad la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y la de propiciar su plena integración en la sociedad. Conforme a lo dispuesto en su artículo 1 “el término ‘discapacidad’ significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

La Convención dispone que constituye discriminación contra las personas discapacitadas “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales” [15] . Y también contempla que no es discriminación “la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia”.

En virtud de dicha Convención, Colombia, como Estado Parte, se comprometió a adoptar las medidas legislativas, sociales, educativas, laborales y de cualquier otra índole necesarias para eliminar la discriminación contra las personas discapacitadas y a propiciar su plena integración en la sociedad [16] .

5. Las personas discapacitadas en la Constitución de 1991 y su estabilidad laboral reforzada. El principio de igualdad y la diferenciación positiva 5.1. Colombia no ha sido ajena a la situación de las personas discapacitadas. Las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales son sujetos de especial protección en la Carta Política de 1991. El Constituyente les reconoció su dignidad como persona, sus derechos fundamentales y garantizó su total integración a la sociedad.

En ese orden, al Estado le confió la tarea de brindarles una especial protección [17] , de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, y de prestarles la atención especializada que requieran [18] .

En el ámbito laboral consagró como obligación del Estado la de garantizarles el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud [19] y en materia de educación le impuso el deber especial de garantizarles ese servicio público [20] .

5.2. Las personas discapacitadas, sin discriminación alguna, gozan de los mismos derechos y garantías que las demás. Empero, por hacer parte de un grupo poblacional con condiciones particulares son beneficiarias de una protección especial por parte del Estado y demandan, de éste, una atención concreta, real y efectiva dirigida a garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos, su amplia participación en la vida social y un desarrollo vital de sus intereses.

El artículo 13 de la Carta Política dispone: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Del aludido artículo se colige que a supuestos de hecho iguales han de aplicarse unas consecuencias jurídicas también iguales y que para poder introducir una diferenciación entre esos supuestos es necesario que exista una justificación suficiente para el trato distinto que a la vez sea fundada y razonable. Así mismo, en dicho canon constitucional se impone al Estado el imperativo de promover las condiciones necesarias para que esa igualdad sea real y efectiva y la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

También resulta del precepto constitucional en cita que al Estado le corresponde proteger de manera especial a las personas que por su condición económica física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos y maltratos que contra ellas se comenta, es decir, que se le autoriza para tomar medidas a favor de ese grupo poblacional. Esas acciones o políticas que debe adoptar el Estado se traducen en acciones afirmativas o medidas de diferenciación positiva , las cuales van destinadas a eliminar o reducir las posibles desigualdades que afecten a ese sector de la población, en el campo social, cultural, laboral o económico o inclusive a lograr que tengan una mayor representación [21] .

Sobre el punto la Corte ha sostenido: "El Constituyente no fue ajeno a la situación de marginalidad y discriminación a la que históricamente han sido expuestas las personas disminuidas física, sensorial o psíquicamente. Es así como la Carta Política consagra derechos fundamentales y derechos prestacionales en favor de los discapacitados. La igualdad de oportunidades y el trato más favorable (CP art.

13), son derechos fundamentales, de aplicación inmediata (CP art. 85), reconocidos a los grupos discriminados o marginados y a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. De otra parte, los discapacitados gozan de un derecho constitucional, de carácter programático (CP art. 47), que se deduce de la obligación estatal de adoptar una política de previsión, rehabilitación e integración social.

9. El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. En relación con los discapacitados, la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se "equipara" a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.

Los derechos específicos de protección especial para grupos o personas, a diferencia del derecho a la igualdad de oportunidades, autorizan una "diferenciación positiva justificada" en favor de sus titulares.

Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13)" [22] .

Cuando se omite dar ese trato especial a las personas que padecen alguna discapacidad se incurre en discriminación "por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide, entonces, participar e integrarse en las actividades sociales, para poder así ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones" [23] .

El principio de igualdad ata al legislador para que las normas jurídicas que profiera respeten y garanticen el derecho a la igualdad y no adopte medidas discriminatorias o que desconozcan la especial protección que se debe a las personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así mismo, para que el Estado les otorgue la especial protección de la cual son titulares y adopte las medidas necesarias para que la igualdad sea real y efectiva.

5.3. Ahora bien, con el fin de desarrollar la Ley 82 de 1988 [24] el Presidente de la República expidió el Decreto 2177 de 1989, según el cual "el Estado garantizará la igualdad de oportunidades y derechos laborales a las personas inválidas física, mental o sensorialmente, conforme al Convenio 159 suscrito con la organización Internacional del Trabajo y las disposiciones vigentes sobre la materia" [25] , y dispuso que "en ningún caso la existencia de limitaciones físicas, sensoriales o mentales podrá ser impedimento para ingresar al servicio público o privado, a menos que éstas sean incompatibles con el cargo que se vaya a desempeñar" [26] .

Por medio de la Ley 361 de 1997, el Congreso estableció los mecanismos de integración social de las personas con limitación y señaló que el Estado garantizará y velará porque en su ordenamiento jurídico no se discrimine a las personas por sus circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales. Igualmente, le impuso al Estado la obligación ineludible en materia de prevención, cuidados médicos y sicológicos, la habilitación y la rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales [27] .

Igualmente, contempló mecanismos para acceder a programas educativos y algunas garantías para los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación [28] .

5.4. Esa reinserción laboral enfrenta tropiezos por cuanto los primeros en ser desplazados de las posibilidades de acceder y mantenerse en un empleo son aquellas personas que sufren alguna limitación física, mental o sensorial, desconociendo que las personas con discapacidad, luego de ser capacitadas y rehabilitadas, pueden convertirse en miembros activos y útiles del esfuerzo laboral.

5.5. La Corte se ha pronunciado [29] en el sentido de que las personas discapacitadas gozan de una estabilidad laboral reforzada mediante la cual se garantiza su permanencia en el empleo, luego de haber adquirido la limitación física sensorial o sicológica, y ha considerado que para lograr ese fin deben adelantarse programas de rehabilitación y capacitación necesarias para que se les permita alcanzar una igualdad promocional en aras del goce efectivo de sus derechos [30] En la citada Sentencia la Corte sostuvo que carece de todo efecto jurídico el despido o terminación del contrato de una persona por razón de su limitación sin que exista autorización previa de la oficina de trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.

5.6. Con base en lo expuesto no existe fundamento para discriminar a las personas discapacitadas en el campo laboral. Si una persona discapacitada puede laborar, se encuentra en igualdad de condiciones con el resto de la población para acceder a un trabajo, y de imposibilitársele el ejercicio de tal derecho, pese a que su discapacidad no le impida desarrollar el mismo trabajo que otro que no la posee, es discriminarla por razón de la discapacidad.

5.7. Sobre la garantía del derecho de igualdad en relación con las personas que enfrentan algún tipo de discapacidad, la Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades [31] y ha hecho énfasis en la necesidad de brindar un trato especial a ese grupo poblacional.

La jurisprudencia ha sostenido que puede vulnerarse el derecho a la igualdad de las personas discapacitadas y que por contera ello constituye un acto discriminatorio, por lo menos en dos situaciones "por un lado la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable.

Por otro, el acto discriminatorio consistente en una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad" [32] .

También ha sostenido que "[e]n principio, las distinciones que introduzca la ley entre las personas basándose en el criterio de discapacidad se tienen como sospechosas de un ánimo de exclusión. La discapacidad, así como el sexo, la raza, la opinión política o filosófica, la religión o el origen nacional, es un criterio de clasificación que tradicionalmente ha conllevado la exclusión y marginación de un grupo de personas" [33] .

6. La capacidad sicofísica de los miembros de la fuerza pública y su contenido en las normas objeto de demanda 6.1. El artículo 2 del Decreto 1796 de 2000 "por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993", define la capacidad sicofísica como "el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas a quienes se les aplique el presente decreto, para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones".

Esa capacidad sicofísica será valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico laborales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La capacidad sicofísica, de acuerdo con el mencionado Decreto [34] , para el ingreso y permanencia en el servicio, se califica por parte de los médicos autorizados por la Dirección de Sanidad de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional, con los conceptos de apto, aplazado y no apto. Se entiende por apto "quien presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones" , por aplazado "quien presente alguna lesión o enfermedad y que mediante tratamiento, pueda recuperar su capacidad sicofísica para el desempeño de su actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones", y por no apto "quien presente alguna alternación sicofísica que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones".

6.2. En cuanto a la capacidad sicofísica requerida para el ingreso a la institución policial, la Corte no se pronunciará toda vez que las normas objeto de demanda parten del supuesto que ese examen ya le fue realizado al personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, y en esa medida fueron considerados aptos para el servicio. De manera que la causal de retiro por disminución de la capacidad sicofísica de los policiales a que se refieren las normas acusadas es aquella que sea adquirida durante su permanencia en la institución.

En ese orden, no toda discapacidad está incluida dentro de los supuestos de hecho que contemplan las normas demandadas. En efecto, si la persona tiene una incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez no será la causal contemplada en el numeral 3 del artículo 55 acusado la que debe ser invocada sino la que se consagra en el numeral 4 del mismo artículo [35] .

Así mismo, tampoco está incluido en dicha causal el personal que afronte alguna disminución de su capacidad sicofísica y que haya sido calificado como aplazado por cuanto éste mediante tratamiento podrá recuperar su capacidad para el desempeño de su actividad policial.

7. La facultad del legislador para expedir regímenes especiales. El tratamiento diferenciado en los regímenes especiales per se no viola el principio de igualdad 7.1. El Constituyente previó expresamente que para el caso de la Policía Nacional es el legislador el facultado para determinar su régimen prestacional especial (arts. 150, numeral 19, literal e) y 218).

Las normas acusadas hacen parte del Decreto 1791 de 2000, que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000.

7.2. La Corte ha manifestado que el legislador, dentro de su amplio margen de libertad configurativa, "puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de trabajadores, siempre que los mismos no resulten discriminatorios. En dichos regímenes especiales, pueden estar incluidos beneficios no contemplados en el régimen general, bajo la condición de que la consagración de tales beneficios persiga la defensa de bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como los derechos adquiridos, y de que con ella no se perpetúe un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores" [36] .

Respecto al régimen prestacional de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional, la jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que es diferente al aplicable a la generalidad de las personas en razón justamente a la naturaleza de los servicios prestados y a la finalidad establecida por la Constitución para la fuerza pública, que en el caso de la Policía Nacional no es otro que "el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz" [37] .

De acuerdo con lo manifestado por esta Corporación, la existencia de regímenes prestacionales diferentes no vulnera per se el derecho a la igualdad, salvo cuando se demuestra que sin razón justificada las diferencias surgidas en la aplicación de los regímenes especiales generan un trato inequitativo y desfavorable para sus destinatarios [38] .

Tales regímenes responden a la necesidad de garantizar los derechos de cierto grupo de personas que por sus especiales condiciones merecen un trato diferente al de los demás beneficiarios de la seguridad social [39] y su objetivo reside en la "protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados" [40] .

En la Sentencia C-890 del 10 de noviembre de 1999 [41] la Corte se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra normas que fijaban un porcentaje del 75% de la pérdida de la capacidad sicofísica para tener derecho a la pensión por invalidez en las fuerzas militares y la Policía Nacional, contenidas en el Decreto 094 de 1989, por la presunta violación del principio de igualdad frente al tratamiento otorgado a los trabajadores afiliados a la Ley 100 de 1993. En dicha oportunidad se concluyó que a pesar de existir diferencias en cuanto al porcentaje requerido para pensión, no había violación del artículo 13 de la Carta Política toda vez que el régimen especial y el sistema general están diseñados "para regular situaciones diversas, acordes con las características específicas de los grupos sociales cubiertos, los regímenes prestacionales en materia de pensión por invalidez no pueden someterse a la misma regla de comparación, por lo que tampoco es viable establecer una norma de correspondencia matemática entre los porcentajes utilizados por cada uno".

Posteriormente, en la Sentencia C-970 del 21 de octubre de 2003 [42] , la Corporación conoció de una demanda presentada contra algunos artículos del Decreto 1796 de 2000 que establecían también un porcentaje del 75% para acceder a la pensión de invalidez y con similares argumentos a los contenidos en la Sentencia C-890 de 1999 los declaró ajustados a la Carta Política.

7.3. En consecuencia, a pesar de que en principio el derecho a la igualdad no sufra desmedro por la diferencia de trato otorgada por regímenes especiales, lo cierto es que si se determina que ese trato menos favorable para un grupo determinado de trabajadores no es razonable o el criterio de diferenciación es altamente sospechoso se vulnera el artículo 13 C.P.

8. La constitucionalidad de las normas objeto de demanda 8.1. Antes de abordar el análisis de constitucionalidad respectivo debe reiterarse que las personas discapacitadas son sujetos de especial protección, merecen trato favorable por parte del Estado y gozan, en igualdad de condiciones, del amparo constitucional de sus derechos fundamentales [43] .

Su condición de sujetos de especial protección constitucional no desaparece ni diminuye por el hecho de que se encuentren vinculados a una institución como la Policía Nacional.

8.2. Ahora bien, el numeral 3 del artículo 55 del Decreto 1791 de 2000 contempla como causal de retiro de la Policía Nacional la disminución de la capacidad sicofísica.

Dicha disposición tiene el propósito de que la Policía cuente en sus filas con personal idóneo para lograr un cabal y efectivo cumplimiento de su cometido constitucional.

El fin buscado por el legislador con la norma demandada no sólo es importante a la luz de los preceptos constitucionales sino imperioso por cuanto la función encomendada por el Constituyente a la Policía Nacional es precisamente mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar a todos los habitantes de Colombia la convivencia en paz.

Adicionalmente, el medio elegido por el legislador, es decir, el retiro del servicio activo de las personas con discapacidad, es una medida útil para alcanzar el fin propuesto.

En efecto, en principio podría pensarse que el retiro de aquel que eventualmente pueda afectar la eficiencia, eficacia o diligencia de la institución por efecto de una disminución de su capacidad sicofísica se traduce en un medio apropiado para lograr un mejor servicio por parte de la institución policial.

El legislador está ampliamente facultado por el Constituyente para establecer las causales de retiro del personal de la Policía Nacional y para determinar el régimen de carrera y prestacional aplicable. Pero, en el ejercicio de su función debe cuidarse de no vulnerar derechos fundamentales de las personas afectadas. Por ello la Corte deberá establecer si la causal de retiro contemplada en el numeral 3 del artículo 55, objeto de demanda, viola el derecho de las personas discapacitadas a un trato especial que garantice su derecho a la igualdad real y efectiva.

Así las cosas, es preciso determinar si el medio seleccionado a pesar de ser útil es necesario para lograr el fin propuesto, es decir, si es imprescindible que para que la Policía Nacional cumpla adecuadamente con sus funciones constitucionales deba retirarse a todas las personas que hayan sufrido alguna disminución en su capacidad sicofísica.

Para resolver lo anterior debe recordarse la finalidad para la cual está instituida la Policía Nacional y las funciones que, orientadas a su cumplimiento, se desarrollan en la institución.

La Policía Nacional está instituida “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” [44] .

En orden al cumplimiento de tal propósito debe ejercer funciones “de policía judicial, respecto a los delitos y contravenciones; educativa, a través de orientación a la comunidad en respeto a la ley; preventiva de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la Policía y la comunidad; de atención al menor; de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria;

y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y ornato público en los ámbitos urbano y rural” [45] .

Es necesario, por ello, que los miembros de la Policía Nacional se encuentren en condiciones de aptitud para desempeñar las funciones que le son propias y dar efectivo cumplimiento a su finalidad constitucional. No obstante, esas condiciones no se predican solamente de aquellas personas ajenas a cualquier disminución de su capacidad sicofícisa.

En efecto, existen tareas que contribuyen a dar cumplimiento a los propósitos constitucionales de la institución y que a pesar de no ser, por ejemplo, de carácter estrictamente operativo, revisten importancia y requieren para su desarrollo la presencia de personal vinculado a la institución. En primer lugar, se encuentra la docencia o la instrucción, en razón a que el personal de la Policía debe ser capacitado integralmente en academias y centros de formación especializada. De manera que se requieren personas capacitadas para desarrollar labores de instrucción y de docencia, para capacitar y orientar no sólo a los alumnos que han ingresado a la institución, sino a quienes requieren adelantar alguna especialidad.

De otra parte, las actividades de orden administrativo o aquellas destinadas a fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, las cuales no requieren elevados esfuerzos físicos u óptimas condiciones sicofísicas, como sí se exige, en cambio, para las estrictamente operativas.

Tales funciones son anejas también a la labor policial y pueden ser desempeñadas por personas que por alguna circunstancia no se encuentren en capacidad de desarrollar labores operativas porque hayan visto disminuidas, por razón del servicio, sus capacidades sicofísicas.

Así las cosas, la medida adoptada por el legislador en el literal 3 del artículo 55 acusado -el retiro por disminución de la capacidad sicofísica- no es necesaria para el fin propuesto por la norma y desconoce la especial protección que la Carta Política predica respecto de las personas discapacitadas. La norma sacrifica principios constitucionalmente relevantes como la igualdad y la dignidad humana de ese grupo poblacional y vulnera el derecho fundamental a un trato especialmente favorable.

Ahora bien, no se trata de que la institución policial esté integrada por personas no aptas para desempeñar las labores propias del cargo y desatender por tanto la seguridad de los habitantes, su convivencia pacífica y el ejercicio de sus derechos y libertades públicas. Es necesario determinar si la persona, a pesar de ser discapacitada, posee capacidades físicas o psíquicas para desarrollar labores diversas a las estrictamente operativas.

Teniendo en cuenta que las personas discapacitadas no constituyen un grupo homogéneo sino heterogéneo, en razón a que la discapacidad puede ser de grado mayor o menor y de diferente tipo, el tratamiento otorgado también puede ser diferente sin que por ello exista vulneración de su derecho a la igualdad. Es importante considerar las circunstancias concretas de cada persona y tener en cuenta las capacidades que de ellas puedan aprovecharse para no adoptar una medida que resulte ser desproporcionada a los fines constitucionales.

En consecuencia, si una persona vinculada a la Policía Nacional sufre una disminución de su capacidad sicofísica, la institución está en el deber constitucional de intentar, en principio, su reubicación a una plaza en la cual pueda cumplir con una función útil a la institución.

El medio adoptado por el legislador, en cuanto excluye a personas cuyas capacidades son aprovechables en otras actividades o labores desarrolladas en la Policía Nacional y distintas a las meramente operativas, resulta ser discriminatorio y el más caro para lograr el fin propuesto.

En ese orden de ideas, la norma resultaría inconstitucional, salvo que se la armonice con la acción positiva por parte del Estado de brindar la protección especial debida a las personas discapacitadas y que se limite a aquel sector de la población cuya vinculación efectivamente causaría un perjuicio desproporcionado a la institución.

Una afectación menor de los derechos de las personas discapacitadas es precisamente que se les permita seguir laborando en la institución siempre que posean capacidades para desempeñar aquellas funciones para las cuales no se encuentren limitadas. En ese sentido podrían, por ejemplo, cumplir labores de instrucción, docencia o de índole administrativo. Lo anterior implica que si no se demuestra que el policial puede realizar ese tipo de funciones, resulta razonable que se le retire de la institución toda vez que no existen derechos absolutos aun tratándose de personas con discapacidad y que

puede ocurrir que restricciones legislativas para el acceso o ejercicio de derechos por parte de personas discapacitadas resulten razonables [46] .

En efecto, tampoco podría mantenerse en la Policía todo el grupo de personas que sufran alguna discapacidad, so pretexto de dar aplicación absoluta al principio de estabilidad laboral reforzada, porque se desnaturalizaría su función y se pondrían en riesgo sus importantes funciones constitucionales y legales y con ello los derechos de los ciudadanos.

Con fundamento en lo expuesto, una persona discapacitada o con disminución de su capacidad sicofísica no podrá ser retirada de la institución por ese sólo motivo si se demuestra que se encuentra en condiciones de realizar alguna labor administrativa, de docencia o de instrucción.

Por ello es imprescindible que exista una dependencia o autoridad médica especializada que realice una valoración al individuo que tenga alguna disminución en su capacidad sicofísica para que, con criterios técnicos, objetivos y especializados, determine si dicha persona tiene capacidades que puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción propias de la institución. Solamente después de realizada la valoración correspondiente y siempre que se concluya que la persona no tiene capacidad alguna aprovechable para tales tareas, podrá ser retirado de la Policía Nacional. Esa autoridad, conforme al artículo 59 del Decreto 1791 de 2000, acusado, es la Junta Médico Laboral. No puede dejarse tal atribución a la mera liberalidad del superior o a cuestiones eminentemente subjetivas.

De acuerdo con lo anterior el artículo 58 del Decreto 1791 de 2000, en cuanto tiene un carácter imperativo y otorga una facultad discrecional para retirar de manera automática de la institución a personas que han sufrido alguna disminución de su capacidad sicofísica, sin tener en cuenta sus condiciones propias y particulares, es inconstitucional.

8.3. En los términos de esta providencia, los cuales están inescindiblemente unidos a la parte resolutiva de la misma y en consecuencia son obligatorios, la Corte realizará las siguientes declaraciones.

-El artículo 58 del Decreto 1791 de 2000 será declarado inexequible. -También serán declaradas inexequibles las expresiones “EXCEPCIONES AL” del título del artículo 59 del Decreto 1791 de 2000; “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior” y “siempre que por su trayectoria profesional lo merezcan” que hacen parte del mismo artículo 59.

El hecho de que la permanencia en la institución también esté condicionada a la trayectoria profesional del policial, es un factor subjetivo que riñe igualmente con el principio de igualdad, por lo que tal decisión, conforme a lo expuesto, debe basarse solamente en conceptos técnicos, objetivos y especializados en la materia.

-Tanto el numeral 3 del artículo 55 del Decreto 1791 de 2000 como el resto del artículo 59 del mismo Decreto serán declarados exequibles en el entendido que el retiro por disminución de la capacidad sicofísica del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional sólo procede cuando el concepto de la Junta Médico Laboral sobre reubicación no sea favorable y sus capacidades no puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción.

En cuanto a la alocución “podrá mantener”, contenida en el primer inciso del referido artículo 59, ha de precisarse que la misma debe ser entendida dentro del contexto y sentido arriba señalado y que no tendrá significado si es leída o interpretada de manera aislada, desconociendo las consideraciones de esta Sentencia.

De manera que es un imperativo para la institución mantener al personal discapacitado que se halle en las condiciones antes descritas y sólo por excepción a dicha regla procederá el retiro del servicio.

Por último, la Corte considera, respecto al último inciso del artículo 59 demandado, que el concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, cuando se trate de oficiales, no puede entenderse sin acudir a la valoración previa hecha por la Junta Médico Laboral y a las capacidades que puedan ser aprovechadas por el oficial.

VII. DECISIÓN En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para conocer sobre los cargos formulados contra los artículos 55, 58 y 59 del Decreto 1791 de 2000 por la posible violación de los artículos 1 y 25 de la Carta Política, por inepta demanda.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 58 del Decreto 1791 de 2000. Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “EXCEPCIONES AL” del título del artículo 59 del Decreto 1791 de 2000; “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior”, y “siempre que por su trayectoria profesional lo merezcan” que hacen parte del mismo artículo 59.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta Sentencia, el numeral 3 del artículo 55 del Decreto 1791 de 2000 y el resto del artículo 59 del mismo Decreto en el entendido que el retiro del servicio por disminución de la capacidad sicofísica sólo procede cuando el concepto de la Junta Médico Laboral sobre reubicación no sea favorable y las capacidades del policial no puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sobre este punto cita la Ley 361 de 1997 y las sentencias T-427 de 1992 y C-531 de 2000.

[2] M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [3] Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 3. [4] Ibídem [5] Cfr. Corte Constitucional. C-560 del 6 de noviembre de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[6] El artículo 1 consagra el principio de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. El artículo 23 establece que toda persona, sin considerar su condición, tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo.

[7] En el artículo 2 garantiza a todas las personas, sin discriminación alguna, el ejercicio de los derechos contenidos en el Pacto. El artículo 6 consagra el derecho que tiene toda persona de contar con oportunidades de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado.

[8] La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971; la Declaración de los Derechos de los Impedidos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975 por Resolución 3447, según la cual en la medida de sus posibilidades los discapacitados tienen derecho a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil y productiva y remunerativa (art. 7), y Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 48° periodo de sesiones, mediante resolución n. ° 48/96 del 20 de diciembre de 1993.

[9] Organismo intergubernamental que tiene dentro de sus funciones elaborar un sistema normativo internacional a través del cual se reconozcan los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las condiciones de trabajo.

[10] Despouy. Leandro, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, “Los derechos humanos y las personas con discapacidad”, Naciones Unidas, Nueva York, 1993.

[11] Del 20 de junio de 1983. [12] De acuerdo con la recomendación n.° 168, “la expresión persona inválida se refiere a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo estén

sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida".

Allí se contempla la necesidad de que se implementen medidas para garantizar un acceso equitativo de las personas con discapacidad a la capacitación y al empleo en igualdad de oportunidades; empleo que, siempre que sea posible, debe corresponder a la elección de aquellas y a sus aptitudes individuales.

[13] Artículo 1. [14] Suscrita en Guatemala el 7 de junio de 1999. [15] Artículo 2. [16] Tanto la Ley aprobatoria como la Convención fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

[17] Artículo 13. [18] Artículo 47. [19] Artículo 54. [20] Artículo 68. [21] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-371 del 29 de marzo de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-174 del 2 de marzo de 2004 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

[22] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-288 del 5 de julio de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). [23] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2003, ya citada.

[24] Por la cual se aprobó el Convenio n.° 159 de la OIT. [25] Artículo 1. [26] Artículo 3. [27] Artículo 4. [28] Es del caso traer a colación que en el Salvador la Asamblea Legislativa profirió el Decreto Legislativo 791 de 1991 mediante el cual expide la "ley de protección y rehabilitación profesional del personal lisiado de la Fuerza Armada".

Dicho ordenamiento tiene como objeto dictar normas básicas que permitan una mayor participación del Estado en la atención y protección a esas personas lisiadas y coadyuvar en el desarrollo de programas de rehabilitación que en su favor lleva a cabo el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada. En su artículo 3 dispone que "[l]as dependencias del Estado que pagaren los salarios de su personal con cargo al Presupuesto General de la Nación, así como las Instituciones Oficiales Autónomas, deberán dar colocación en puestos de trabajo y de acuerdo a las aptitudes que tuvieren, al personal que hubiere concluido su proceso de rehabilitación profesional, a fin de contribuir a su reincorporación a la vida activa del país. En la ocupación de aquellos cargos donde no se requiere para su cumplimiento un mayor esfuerzo físico, se dará prioridad al personal lisiado. Por lo menos, un dos por ciento del total de empleados, de cada dependencia, deberá integrarse con dicho personal" . También se otorgan beneficios fiscales a las microempresas adquiridas por los lisiados.

[29] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-531 del 10 de mayo de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis). En dicha oportunidad la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 que impide que la disminución física, sensorial o síquica se configure por sí misma en causal de despido o terminación del contrato de trabajo, a menos que esa limitación sea demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar.

Sobre el tema se pueden consultar también las sentencias C-470 del 25 de septiembre de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-410 del 25 de abril de 2001 (M.P.

Alvaro Tafur Galvis). [30] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-531 de 2000, ya citada. [31] Sentencia T-288 de 1995, ya citada y C-983 del 13 de noviembre de 2002.

[32] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2004, ya citada. Sobre el punto también pueden consultarse las sentencias T-288 de 1995, ya citada y T-378 del 19 de agosto de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[33] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-156 del 24 de febrero de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). [34] Artículo 3. [35] La liquidación de la pensión de invalidez está determinada en los artículos 38 a 43 del Decreto 1796 de 2000.

[36] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-995 del 2 de agosto de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). [37] Artículo 218 C.P. [38] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-461 del 12 de octubre de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En

igual sentido se han proferido las sentencias C-654 de 1997, ya citada, C-080 del 17 de febrero de 1999 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero), C-890 del 10 de noviembre de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-956 del 6 de septiembre de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1032 del 27 de noviembre de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), C-101 del 11 de febrero de 2003 y C-970 del 21 de octubre de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[39] Cfr . Corte Constitucional. Sentencia C-835 del 8 de octubre de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). [40] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-348 del 24 de julio de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[41] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [42] M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [43] Hay que recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Carta Política la fuerza pública no es deliberante y sus miembros no pueden ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

[44] Artículo 1 de la Ley 62 de 1993. [45] Artículo 19 de la Ley 62 de 1993. [46] Ello ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-156 del 24 de febrero de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), cuando la Corte se pronunció sobre una norma del Código Nacional de Tránsito Terrestre según la cual los limitados físicos pueden obtener licencia para conducir vehículos de servicio público, pero únicamente de servicio individual. La Sala Plena sostuvo “[l]a Corte considera que una norma que impide obtener la licencia de conducción de vehículos de servicio público colectivo a las personas que requieran, para poder conducir, usar instrumentos ortopédicos y acondicionar el vehículo es razonable constitucionalmente, por cuanto busca un fin importante, mediante un medio que no está prohibido y que es conducente a la obtención del fin buscado”.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.