

C-020-96

Sentencia No. C-020/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso/REGIMEN CONTRACTUAL APLICABLE A POLICIA NACIONAL

El Congreso no incluyó en el numeral 1o. del artículo 46 de la ley de facultades, la materia de que trata el inciso último del artículo 150 Superior: “competente al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”. Y como la Dirección General de la Policía Nacional hace parte de la “administración pública y en especial de la administración nacional”, el Presidente de la República no era competente para expedir la norma acusada, pues no fue previamente revestido por el legislador de precisas facultades para modificar el régimen contractual aplicable a la Policía.

SERVICIO PUBLICO DE POLICIA-Límites/SERVICIO DE VIGILANCIA PRESTADO POR PERSONAL DE POLICIA EN VACACIONES-Improcedencia

El servicio público de policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que “la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” Expresamente se prescindió en el Estatuto Superior vigente de consagrar la “Milicia nacional”, institución existente en la Constitución de 1886, con lo que se aclara que el uso de la fuerza en Colombia, sólo puede llevarse a cabo dentro de los límites legales, y por los miembros activos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Ni los militares que se encuentran gozando de permiso, ni los policías que disfrutan de sus vacaciones, pueden ejercer las funciones propias del servicio mientras no se reincorporen a sus cargos.

SEGURIDAD-Funciones a cargo del Estado

Los servicios de seguridad exterior e interior, confiados por el Constituyente de manera exclusiva a las Fuerzas Armadas, sólo pueden estar a cargo del Estado, y sólo pueden ser

prestados por aquellas personas que sean miembros activos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en cumplimiento de las funciones propias del cargo. No hay norma constitucional que autorice al legislador, ordinario o extraordinario, para que permita la oferta en el mercado, de manera libre o selectiva, del servicio público de policía, o de uno paralelo con distinta denominación, pero similar contenido.

POLICIA NACIONAL-Eficacia del servicio/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

Bajo el supuesto de que la eficacia en la prestación del servicio de policía está sometida a criterios de excelencia, el principio de la igualdad al que debe estar sometida la actuación administrativa de la Policía Nacional, concuerda con el derecho fundamental de todas las personas a ser consideradas iguales ante la ley y a recibir la misma protección de las autoridades. Aplicando el principio y haciendo efectivo el derecho fundamental, la Policía Nacional debe proteger a todas las personas, manteniendo las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos y libertades públicas y, de manera especial, a aquéllas que por su condición económica se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. En lugar de ello, el artículo demandado faculta al Director de la Policía Nacional para que acuerde el servicio de vigilancia, sólo con aquellas entidades que puedan pagarlo, de entre las señaladas por el Decreto 262 de 1.994 para poder contratarlo. De esta manera, el servicio de vigilancia, paralelo al público de policía, resulta doblemente discriminatorio y viola los artículos 13 y 209 del Estatuto Superior.

RESPONSABILIDAD PERSONAL-Improcedencia

Es palmaria la contradicción entre el principio fundamental consagrado en el Estatuto Superior y la reglamentación de la responsabilidad personal que consagra la norma demandada; tal ampliación del régimen personal de responsabilidad propio de los servidores públicos, que no se basa en el ejercicio de funciones públicas, constituye una razón más para que se declare la inexequibilidad.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectos

Al declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada la Corte dispondrá que se respete, hasta su conclusión, la ejecución de los contratos válidamente celebrados bajo la vigencia de la norma que habrá de retirarse del ordenamiento.

Ref.: Expediente No. D-999

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 del Decreto-ley No. 262 de enero 31 de 1994.

Temas:

- Exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias
- Servicio público de policía.
- Derecho a la igualdad, eficacia y principios rectores de la función administrativa.
- Principio fundamental de la responsabilidad personal.

Demandante: José Martín Hernández Maldonado

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintitres (23) de enero de mil novecientos noventa y seis (1.996).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ MALDONADO solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 46 del Decreto 262 de 1994, por infringir los artículos 2, 13, 209, y 218 del Estatuto Superior.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para procesos de esta índole y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

Se demanda la totalidad del artículo 46, cuyo tenor literal es el siguiente:

“DECRETO NÚMERO 262 DE 1994

(Enero 31)

Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

(...)

TÍTULO V

DISPOSICIONES VARIAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 46. Contratación de servicios remunerados de vigilancia. El Director General de la Policía Nacional, podrá contratar con entidades oficiales, bancarias, financieras u otras personas jurídicas de derecho privado que cumplan funciones de interés público, la prestación remunerada de servicios de vigilancia con personal de la Policía Nacional en uso de vacaciones, el cual permanecerá sometido a los regímenes penal y disciplinario vigentes para la Institución. Su prestación será reglamentada por la dirección de la Policía Nacional.

Parágrafo. Los ingresos que por este concepto se perciban se distribuirán así: el noventa por ciento (90%) del valor del Contrato para remuneración del personal que presta el servicio, y el diez por ciento (10%) restante, para el establecimiento público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional”.

III. DEMANDA.

El demandante afirma que el artículo 46 del Decreto 262 de 1994 viola los artículos 2, 13, 209, y 218 de la Constitución, por cuanto el mantenimiento y conservación del orden público interno de la Nación, corresponde al cuerpo de policía que regula el artículo 218 C.N., y esa actividad permanente que satisface necesidades de carácter general, implica el ejercicio de una potestad a cargo exclusivo del Estado, “con sujeción a la ley y con carácter de función pública, la que por su misma naturaleza y las connotaciones que tiene dentro del concepto de soberanía nacional, es indelegable e insustituible” (folio 4).

El servicio de policía tiene por destinatarios a todos los habitantes del territorio nacional, y

debe ser prestado de acuerdo con los principios de igualdad, imparcialidad, moralidad, eficiencia e inmediatez; sin embargo, la modalidad que establece la norma acusada - contratación de servicios remunerados de vigilancia con personal de la Policía Nacional-, “afecta y rompe con los principios instrumentales de la función pública y administrativa -art. 209 C.N.-, que le sirven de fundamento” (folio 5).

Todas las personas tienen derecho a recibir de las autoridades el mismo trato y protección en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; pero, esa protección igual por parte de las autoridades puede verse afectada por la prestación de servicios de policía bajo la modalidad contractual de carácter oneroso, pues, “aparte de beneficiar a unos pocos ciudadanos con capacidad económica para pagar un servicio particular de policía, excluye a la gran mayoría que no goza de ella, determinando un desequilibrio en la prestación de un servicio que por su naturaleza debe tener un carácter general e impersonal, esto es, no en consideración a la actividad que se realice, ni en razón a la calidad o condición social de la persona que lo demanda, ni mucho menos en razón a su capacidad económica” (folio 6).

El principio de la imparcialidad también sufriría un trastorno considerable, ya que entre los sujetos de la relación contractual, se crearía una de subordinación y dependencia que anularía dicho principio. “Por ser las relaciones contractuales esencialmente excluyentes, del supuesto de hecho regulado por la norma se derivarían desequilibrios que repercutirían negativamente en las relaciones de la Institución policial y la ciudadanía en general, particularmente cuando el ciudadano común, ajeno a esa relación, no fuera objeto de protección por parte de la autoridad policiva, por sentirse ésta comprometida con la persona u organización para quien en ese momento presta el servicio de vigilancia remunerado” (folios 6 y 7).

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

El ciudadano Carlos Alberto Pulido Barrantes, Brigadier General encargado de la Dirección General de la Policía Nacional, presentó las siguientes razones que en su concepto, justifican la constitucionalidad de la norma acusada.

El servicio remunerado de vigilancia se contrata únicamente con personal en uso de

vacaciones; así, el trabajo que estas personas cumplen durante el desarrollo de la relación contractual, no lo ejecutan en calidad de autoridades de la República, sino como servidores particulares, pues el goce de vacaciones los coloca automáticamente por fuera del servicio normal, que es el que puede denominarse servicio público de policía.

En ningún momento se afecta el derecho de igualdad de las personas con la prestación del servicio de vigilancia remunerado, por cuanto esa actividad no disminuye el pie de fuerza, y más bien, como consecuencia de la temporal relación contractual, lo que se genera es una mayor seguridad, no sólo para las personas que pagan el servicio sino para todos los habitantes que, en un momento dado, están cercanos al lugar en donde se desarrollan las actividades que se van a proteger.

Nótese igualmente que el contrato se celebra con entidades que cumplen funciones de interés público, es decir, que se atienden sitios en donde la gran afluencia de público exige la presencia permanente de la policía, “situación que de no contarse con este tipo de contratos, sería casi imposible de cubrir con el escaso pie de fuerza que tiene la Policía Nacional”.

“Los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad no pueden verse comprometidos con la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma acusada, porque a pesar de lo especial de la naturaleza del servicio de policía, en ningún momento está dirigido a favorecer los intereses particulares de nadie, pues como se ha venido sosteniendo, lo que se persigue es el bien común de la ciudadanía a través de la vigilancia especial de algunas entidades de naturaleza oficial o privada que cumplen funciones de interés público...”.

Se trata de un servicio “que finalmente lo único que genera es mayor seguridad para todos los ciudadanos, debido a que el beneficio no sólo lo recibe la entidad que lo paga, sino la comunidad en general, gracias al aprovechamiento de un recurso humano que en otras condiciones no tendría compromiso alguno con la sociedad”.

En escrito aparte, el ciudadano Eddie Alberto Pallares Cotes, General encargado del Ministerio de Defensa Nacional, manifiesta coadyuvar las razones expuestas por el Director General de la Policía Nacional.

V. CONCEPTO FISCAL.

Dentro de la oportunidad correspondiente, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto mediante el cual solicitó a la Corporación que se declare inexecutable la norma acusada, en razón de que contraría las disposiciones constitucionales que consagran la naturaleza y funciones de la fuerza pública, el derecho a la igualdad y algunos de los principios que gobiernan la función administrativa -artículos 217, 218, 13 y 209 de la Carta Política-. A propósito expresó:

Se desconocen los artículos 217 y 218 de la C.P., que consagran en favor del Estado el monopolio de la fuerza pública; siendo el poder público el depositario exclusivo de dicha fuerza, cuenta con los elementos institucionales necesarios para controlar y dirimir con imparcialidad los conflictos que se presenten en la sociedad civil, relativos al ejercicio de los derechos y libertades públicas, de lo contrario, “se propiciaría la violencia de los particulares y el ejercicio de la justicia privada”.

“En ese orden de ideas, la institucionalización de la fuerza indispensable para la defensa de la soberanía nacional, de las personas y sus derechos, constituye un elemento axial de la organización jurídico-política que demanda que su regulación esté a cargo de la propia constitución política de los Estados, para dejar establecido que no puede existir fuerza legítima diferente de aquella que ese ordenamiento superior ha dispuesto en cabeza de las instituciones a las cuales les han sido confiadas las armas de la República”.

También se desconoce el principio de igualdad, que impone a las autoridades el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, sin distingo alguno, en la medida en que la norma acusada condiciona la celebración de un contrato de vigilancia con la Policía Nacional, al pago de una suma de dinero, cuando dicho servicio “debe tener un carácter impersonal, en el cual no ha de tenerse en cuenta ni la actividad del destinatario ni mucho menos la capacidad económica mencionada”.

En la medida en que la Policía Nacional cumple funciones administrativas, se desconocen algunos de sus principios orientadores, como son la imparcialidad, la eficacia, la moralidad y la celeridad.

La imparcialidad, pues “en el juego de recíprocos condicionamientos propios de toda negociación ha de verse afectada la necesaria independencia que debe mantener un ente público como la Policía Nacional, comprometido en la salvaguarda de los derechos de los

asociados y de la convivencia ciudadana. Sobre todo cuando tales negociaciones se llevan a cabo con entidades del sector privado, que no obstante ser de interés público, como lo señala la norma, ello no las despoja de sus proyectos sectoriales relacionados con objetivos que no siempre han de coincidir con los de la comunidad”.

La eficacia porque, a pesar de que el Director General de Policía Nacional afirma que al contratar con personal en uso de vacaciones, los contratos de vigilancia se entienden celebrados con particulares, sin embargo ese personal continúa vinculado a la citada institución, en la medida en que siguen sometidos a las normas penales y disciplinarias que la rigen.

La moralidad, debido a que “los compromisos de diversa índole así como los comportamientos derivados de una relación contractual como la planteada desdibujan en el campo ético los debidos límites relacionales que han de darse entre la autoridad de policía y ciudadano.

Por último, la celeridad, en cuanto a que “la contratación impugnada no dejará de hacer mella en la inmediatez que debe caracterizar la presencia policial, de por sí tan escasa en los difíciles momentos por los que atraviesa la Nación, habida cuenta de los requerimientos que en materia de trámites, infraestructura y tiempo habrán de cumplirse para atender el desarrollo eficiente de los contratos celebrados”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

I. COMPETENCIA.

El Decreto No. 262 de 1994, fue dictado el 31 de enero por el Presidente de la República, “en uso de las facultades extraordinarias que el confiere el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 62 de 1993...” Por tanto, corresponde a esta Corte decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano José Martín Hernández Maldonado, por el contenido material de la norma acusada, en virtud del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

II.- EXCESO EN EL EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

El artículo 218 de la Constitución asigna al Congreso la competencia para organizar el cuerpo

de Policía; en uso de tal competencia, el legislador expidió la Ley 62 de 1993 -agosto 12-, “ por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”, y a través de su artículo 35 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, en los siguientes términos:

“Artículo 35 de la Ley 62 de 1993. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar las normas de carrera del personal de oficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias:

a) Jerarquía, clasificación y escalafón. En cuanto a oficiales y suboficiales el gobierno determinará los niveles jerárquicos, la clasificación y los requisitos para acceder a cada uno de ellos.

En cuanto a los agentes se establecerá un escalafón que permita mayor motivación y mejor preparación del agente, en función de la experiencia, el buen desempeño y la educación continuada, que se dará a través de cursos de actualización, evaluaciones periódicas y promociones al menos cada cinco años;

b) Administración de personal. Se desarrollará en los siguientes aspectos:

-Ascensos

-Destinación

-Traslados

-Comisiones y licencias

-Selección e ingreso. La condición académica mínima para el ingreso será la de bachillerato clásico o su equivalente para cualquier carrera. La edad mínima de ingreso será de 18 años

y máxima de 24 años para agentes. A la carrera de agentes también podrán ingresar los soldados que se hayan distinguido durante el servicio, sin el requisito del bachillerato. Igualmente podrán seleccionarse individuos hasta los 30 años por su trayectoria destacada en actividades cívicas y de servicio social como el SENA, Defensa Civil, Bomberos, Cruz Roja, servicios de salud, deportivos, recreativos, ecológicos y similares, siempre y cuando sean bachilleres. No habrá discriminación alguna para el ingreso.

-Formación. La formación del personal de la institución deberá fomentar la valoración del individuo, de acuerdo con el artículo 7o. de la presente ley. En cuanto a los oficiales y suboficiales, además, se buscará incrementar la intensidad y duración de los cursos con énfasis antes anotados.

En relación con los agentes, el curso de formación no será inferior a 18 meses, distribuidos en cuatro ciclos: un primer ciclo de un año y tres ciclos adicionales de dos meses al cabo de cada uno de los años siguientes a la terminación del primero.

Los ascensos para oficiales y suboficiales se producirán previa realización de cursos de actualización donde se acentúen con mayor intensidad y énfasis los principios básicos y formativos de esta ley.

El gobierno determinará para los agentes el número de grados del escalafón, los cuales se tendrán en cuenta para los niveles salariales.

Se buscará incrementar los períodos de formación en todos los grados y hacer énfasis en ética profesional, relaciones con las comunidades, derechos humanos, conservación de los recursos naturales y ornato público. Se intensificará el perfeccionamiento durante las carreras a todo nivel;

c) Suspensión, retiro, separación y reincorporación;

d) Reservas;

e) Normas para los alumnos de las escuelas de formación y

f) Normas sobre policía cívica, en la modalidad de voluntarios.

2. Con estricta sujeción a lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992, se anticipará la nivelación salarial para el personal de agentes y se reestructurará el régimen prestacional para viudas, huérfanos e incapacitados.

3. Modificar el reglamento de disciplina en los siguientes aspectos:

- a) Normas sobre ética policial;
- b) Régimen de estímulos y correctivos;
- c) Faltas;
- d) Atribuciones disciplinarias;
- e) Normas de procedimiento.

Para los efectos de este numeral se tendrán presentes las normas de policía y su relación con las autoridades político-administrativas y la comunidad.

4. Modificar el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional en los siguientes aspectos:

- a) Ambito de aplicación: oficiales, suboficiales, agentes y personal no uniformado;
- b) De la evaluación;
- d) Documentos de evaluación, formulación de normas para su diligenciamiento;
- e) De la clasificación;
- f) Juntas de clasificación de oficiales, suboficiales, agentes y personal no uniformado, y
- g) Efectuar una estricta evaluación de todo el personal de la institución.

5. Determinar la estructura orgánica, objetivos y funciones del establecimiento público encargado de la seguridad social y bienestar de la Policía Nacional.

El programa de vivienda propia deberá reestructurarse sobre un sistema que permita

incrementar el subsidio de vivienda de interés social para los miembros de la fuerza pública y por otro lado, insertar los proyectos de construcción de viviendas fiscales dentro de los programas gubernamentales de interés social y que incluya como aporte algunos activos con que actualmente cuenta la institución.

El gobierno pondrá en marcha a través del establecimiento público un plan quinquenal de vivienda fiscal que contemple la construcción de por lo menos 25.000 soluciones para ser distribuídas por todo el país.

Esta entidad podrá celebrar convenios con instituciones públicas o privadas para la administración de activos en cumplimiento de los fines sociales de la institución.

6. En consideración a que el personal de la Policía Nacional se encuentra afiliado a la Caja de Vivienda Militar, modificarla en los siguientes aspectos:

a) Definición, naturaleza, estructura orgánica y funciones;

b) Dirección y administración:

c) Patrimonio y recursos;

d) Administración y aportes;

e) Régimen de intereses y subsidio, y

f) Mecanismos que permitan la productividad de sus activos.

7. Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada.

8. Crear un fondo nacional de seguridad ciudadana encargado de administrar recursos provenientes de aportes privados. El Gobierno Nacional fijará los parámetros para la programación de los proyectos que con cargo a estos recursos deban desarrollar los departamentos y municipios a través de los respectivos fondos de seguridad.”

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 1o. del artículo 35 de la Ley 62 de 1993 y oído el concepto de la Comisión

Especial integrada por los honorables miembros del Congreso designados por las Mesas Directivas de ambas Cámaras”, expidió el Decreto-Ley 262 de 1994, el 31 de enero, es decir, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la Ley 62 de 1993. No hubo pues exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias desde el punto de vista temporal.

Pero, atendiendo al tenor del numeral 10 del artículo 150 Superior, la Corte ha de aplicar también el criterio material en el examen de la exequibilidad de la norma acusada.

Desde este punto de vista, el numeral primero del artículo 35 de la Ley 62 de 1993 reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para “modificar las normas de carrera de personal de oficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias (subrayas fuera del texto): a) Jerarquía, clasificación y escalafón... b) Administración de personal... c) Suspensión, retiro, separación y reincorporación... d) Reservas... e) Normas para los alumnos de las escuelas de formación, y f) Normas sobre policía cívica, en la modalidad de voluntarios.”

Por su parte, el artículo 46 del Decreto-Ley Número 262 de 1994 regula la contratación de servicios remunerados de vigilancia y, en el párrafo, la distribución de los “ingresos que por este concepto se reciban.”

Así, resulta claro para la Corte que el Congreso no incluyó en el numeral 1o. del artículo 46 de la ley de facultades, la materia de que trata el inciso último del artículo 150 Superior: “compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”. Y como la Dirección General de la Policía Nacional hace parte de la “administración pública y en especial de la administración nacional”, el Presidente de la República no era competente para expedir la norma acusada, pues no fue previamente revestido por el legislador de precisas facultades para modificar el régimen contractual aplicable a la Policía.

Esta sola consideración es suficiente para que la Corte declare la inexecuibilidad del artículo 46 del Decreto-Ley Número 262 de 1994; sin embargo, existen otras razones que justifican tal decisión, aún en la hipótesis de que el Gobierno no se hubiera excedido en el ejercicio de las facultades extraordinarias; se pasa a considerarlas.

III. SERVICIO PÚBLICO DE POLICÍA.

El Constituyente estableció en el inciso segundo del artículo 218, que “la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

Esta norma desarrolla principios fundamentales adoptados en el Título I de la Constitución, en especial los siguientes fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El servicio público de policía tiene entonces como fin primordial, la garantía de bienes comunitarios esenciales, presupuesto de la convivencia, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad que transfieren ese carácter esencial a la actividad encaminada a preservarlos, en función de atribuciones ordinarias señaladas en el artículo 213 de la Carta Política.

En esos términos, el servicio público de policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que “la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (subraya fuera del texto). Expresamente se prescindió en el Estatuto Superior vigente de consagrar la “Milicia nacional”, institución existente en la Constitución de 1.886, con lo que se aclara que el uso de la fuerza en Colombia, sólo puede llevarse a cabo dentro de los límites legales, y por los miembros activos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Ni los militares que se encuentran gozando de permiso, ni los policías que disfrutan de sus vacaciones, pueden ejercer las funciones propias del servicio mientras no se reincorporen a sus cargos; en consecuencia, no puede prosperar la tesis expuesta por el Ministro de Defensa y el Director de la Policía, al afirmar que la contratación del servicio de vigilancia que prestan miembros de la última de esas instituciones, mientras se encuentran en vacaciones, amplía la cobertura del servicio público y redundará así en mayor seguridad para la población en general.

La norma demandada da lugar a pensar que el servicio de policía puede ser ofrecido en el

mercado a quien quiera y pueda pagarlo en provecho propio; este equívoco lleva a la Corte a precisar que los servicios de seguridad exterior e interior, confiados por el Constituyente de manera exclusiva a las Fuerzas Armadas, sólo pueden estar a cargo del Estado, y sólo pueden ser prestados por aquellas personas que sean miembros activos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en cumplimiento de las funciones propias del cargo. No hay norma constitucional que autorice al legislador, ordinario o extraordinario, para que permita la oferta en el mercado, de manera libre o selectiva, del servicio público de policía, o de uno paralelo con distinta denominación, pero similar contenido.

El servicio de policía, por ser esencial, ha de ser ofrecido a toda la comunidad en condiciones de igualdad, porque todas las personas tienen derecho, en la misma medida, a reclamar de las autoridades de la República aquello para lo cual están instituídas, en los términos del artículo 2 de la Carta. No es tolerable, a la luz de la normatividad superior, que se establezcan por el legislador categorías de personas beneficiarias en distinto grado del servicio esencial de policía, según su capacidad para retribuir un servicio que por su naturaleza ha de ser gratuito.

IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

El servicio a cargo de la Policía Nacional, hace parte de la función administrativa que debe cumplir la Rama Ejecutiva del Poder Público “al servicio de los intereses generales” (artículo 209 C.N.). Sin embargo, en abierta contradicción con este mandato, el artículo 46 del Decreto 262 de 1994, asigna al Director General de la Policía Nacional, como función propia de su cargo, la facultad de contratar servicios de vigilancia con entidades que, si bien cumplen funciones de interés público, encarnan sin duda intereses particulares.

En tal situación, la efectividad de los principios orientadores de la función administrativa - artículo 209 C.N.-, se desdibuja totalmente. Por ejemplo, si el servicio público de policía cumple como debe con el principio de eficacia, ¿qué beneficio recibirán a cambio de su dinero las entidades que contraten el servicio de vigilancia? y si es que el servicio público no es tan eficaz como todos tenemos derecho a esperar, deben introducirse los correctivos pertinentes en la prestación ordinaria del mismo, a fin de cumplir con los principios rectores de la función administrativa que la Carta consagra.

Con la expedición de la Constitución de 1991, “la concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le auna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad; independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y criterios de excelencia.” (Sentencia C-449/92, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Bajo el supuesto de que la eficacia en la prestación del servicio de policía está sometida a tales criterios de excelencia, el principio de la igualdad al que debe estar sometida la actuación administrativa de la Policía Nacional, concuerda con el derecho fundamental de todas las personas a ser consideradas iguales ante la ley y a recibir la misma protección de las autoridades (artículo 13 C.N.). Aplicando el principio y haciendo efectivo el derecho fundamental, la Policía Nacional debe proteger a todas las personas, manteniendo las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos y libertades públicas y, de manera especial, a aquéllas que por su condición económica se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. En lugar de ello, el artículo demandado faculta al Director de la Policía Nacional para que acuerde el servicio de vigilancia, sólo con aquellas entidades que puedan pagarlo, de entre las señaladas por el Decreto 262 de 1.994 para poder contratarlo. De esta manera, el servicio de vigilancia, paralelo al público de policía, resulta doblemente discriminatorio y viola los artículos 13 y 209 del Estatuto Superior.

V. PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL.

Según el principio fundamental consagrado en el artículo 6 de la Carta Política: “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo, según el artículo 46 del Decreto 262 de 1994, los miembros de la Policía Nacional que se encuentren en vacaciones y, por tanto, sin estar en ejercicio de sus

funciones, permanecerán sometidos a los regímenes penal y disciplinario vigentes para la Institución, si participan en el servicio de vigilancia que tal artículo autoriza contratar con el Director de la Policía.

Así, es palmaria la contradicción entre el principio fundamental consagrado en el Estatuto Superior y la reglamentación de la responsabilidad personal que consagra la norma demandada; tal ampliación del régimen personal de responsabilidad propio de los servidores públicos, que no se basa en el ejercicio de funciones públicas, constituye una razón más para que se declare la inexecutable solicitada por el actor.

VI. EFECTOS DE ESTE FALLO.

Al declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada la Corte dispondrá, desde luego, que se respete, hasta su conclusión, la ejecución de los contratos válidamente celebrados bajo la vigencia de la norma que habrá de retirarse del ordenamiento.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la constitución Nacional,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 46 del Decreto 262 de 1.994; sin embargo, se respetará, hasta su conclusión, la ejecución de los contratos válidamente celebrados durante su vigencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-020/96

SERVICIO DE VIGILANCIA PRESTADO POR PERSONAL DE POLICIA EN VACACIONES
(Salvamento de voto)

Si bien es cierto que la Policía es un cuerpo armado de carácter permanente, también lo es que el personal de la misma institución cuando está en uso de vacaciones, no se encuentra ejerciendo las funciones inherentes a la Policía Nacional, de manera que bien podía dicho personal laborar, a juicio del Director General de la Policía, en funciones relacionadas con el interés público durante el período de vacaciones y como una contraprestación a los servicios de vigilancia, lo que redundaría en beneficio de los mismos y de la comunidad en general, a fin de que con ese servicio de vigilancia pueda protegerse la vida y la seguridad de las empresas privadas que cumplan funciones de interés público, todo lo cual no se contraviene con los preceptos constitucionales.

Ref.: Expediente No. D-999.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 del Decreto-ley No. 262 de enero 31 de 1994.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Febrero cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Corporación, me permito manifestar que en relación con el proceso de la referencia, no comparto la decisión adoptada por la Sala Plena, por considerar que la norma materia de examen constitucional ha debido ser declarada exequible, teniendo en cuenta que a través de ella, se permitía al Director General de la Policía Nacional contratar con entidades oficiales, bancarias, financieras u otras personas jurídicas de derecho privado, que cumplan funciones de interés público, para los efectos de que se pudiesen prestar servicios de vigilancia entre éstas y el personal de la Policía Nacional en uso de vacaciones.

El artículo 127 de la Constitución Política establece la posibilidad de que por vía de excepción, puedan los servidores públicos contratar con entidades privadas que manejen o administren recursos públicos, es decir, que cumplan funciones de interés público, lo cual está en consonancia con el artículo 46 del decreto demandado, que lejos de perseguir un interés particular, permite la prestación de dichos servicios con la finalidad anotada.

De otro lado, si bien es cierto que la Policía es un cuerpo armado de carácter permanente, también lo es que el personal de la misma institución cuando está en uso de vacaciones, no se encuentra ejerciendo las funciones inherentes a la Policía Nacional, de manera que bien

podía dicho personal laborar, a juicio del Director General de la Policía, en funciones relacionadas con el interés público durante el período de vacaciones y como una contraprestación a los servicios de vigilancia, lo que redundaba en beneficio de los mismos y de la comunidad en general, a fin de que con ese servicio de vigilancia pueda protegerse la vida y la seguridad de las empresas privadas que cumplan funciones de interés público, todo lo cual no se contraviene con los preceptos constitucionales.

Atentamente,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-020/96

La función legal de la Policía Nacional, consistente en la posibilidad de celebrar contratos con personas jurídicas que cumplan funciones de interés público, para la prestación de servicios especiales como el remunerado de vigilancia con su personal en uso de vacaciones, venía reconocida como una atribución contractual propia de la institución desde hace varios años sin que haya sido prohibida, proscrita o derogada por la ley y, por tanto, no necesitaba ser reconocida o autorizada por el decreto de facultades extraordinarias, como en efecto no lo fue; pero, además, dentro de las regulaciones constitucionales vigentes, nada se opone a que en la estructura formal de la personalidad jurídica de una unidad administrativa especial del Estado que expresa las capacidades jurídicas de una entidad de rango constitucional, se disfrute de capacidad contractual. Mucho menos si se trata de una institución civil, armada y con mayores responsabilidades institucionales y sociales.

SERVICIOS PUBLICOS-Noción (Salvamento de voto)

La sentencia de la cual me aparto, incurre en el exceso de extender los alcances de la noción constitucional del servicio público, con fundamento en una interpretación subjetiva de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico político colombiano, que no consulta el verdadero contenido de algunos de aquellos y los hace retroceder a estadios históricos, suficientemente superados por la evolución del derecho constitucional contemporáneo.

SERVICIO PUBLICO DE POLICIA (Salvamento de voto)

En ningún caso se desconoce la esencia del servicio público de policía, ni la eficacia del principio constitucional del servicio a la comunidad como condición de existencia de las autoridades públicas y del Estado, ni se atenta contra la convivencia pacífica de los ciudadanos, ni se desconoce la vigencia de un orden justo; por el contrario, se asegura la existencia de una modalidad contractual que bien puede ser atendida en circunstancias, desde luego, especiales, para promover la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el caso de las necesidades de vigilancia de personas jurídicas que desarrollan actividades de utilidad pública. En este caso es claro que el servicio de policía sigue siendo prestado por el Estado y que, aun en la modalidad que fue objeto de tacha de inconstitucionalidad, está a su cargo, es prestado por su personal activo e incorporado, que únicamente renuncia a disfrutar en tiempo sus vacaciones. Obsérvese que este personal se halla sometido al régimen legal de orden penal y disciplinario que le es aplicado en condiciones de ordinaria vinculación y servicio, y que, precisamente, de esto se ocupaba la norma declarada inexecutable.

SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO/SEGURIDAD EXTERIOR DEL ESTADO (Salvamento de voto)

El fallo confunde los servicios de seguridad interior y exterior del Estado que son consustanciales al mantenimiento del orden público político y militar, con algunos servicios especiales de vigilancia de instalaciones, redes, depósitos, minas, pozos, presas o represas, diques, embalses, ductos, metales, minerales o plantaciones, que excepcionalmente se pueden prestar por el Estado, por medio de aquella modalidad contractual, en atención a las condiciones especialmente complejas que se presentan en el territorio nacional, dado el alto valor de las inversiones efectuadas, la distancia geográfica de los centros urbanos, las condiciones inhóspitas y adversas que se presentan en las selvas, pantanos, montañas, ríos y mares. A estas alturas de la evolución de las nociones de Estado, de Administración Pública y de utilidad pública, así como de la transformación de los elementos del servicio público, no es válido pensar y entender a la entidad constitucional de la Policía Nacional, desde una perspectiva literalista y abstracta sin consideración a la realidad dinámica y telúrica del medio en el que ella debe funcionar, como lo hace en este caso la Corte; es la realidad social y económica la que impone la distinción que reconoce la ley y no ésta la que ha creado las condiciones especiales a las que se refiere la demanda.

Con el acostumbrado respeto y con la consideración habitual por las providencias de esta Corporación, dejo constancia de que me aparto de la decisión adoptada en el asunto de la referencia, al no compartir ni la parte motiva ni la parte resolutive del fallo pronunciado, entre otras, por las razones que de manera breve y sucinta me permito manifestar en seguida.

En primer término, es preciso advertir que en toda la extensión del fallo correspondiente es notoria la ausencia de un examen integral y detallado de la institución jurídica que se cuestiona por el ciudadano demandante, consistente en la facultad legal del Director General de la Policía Nacional de celebrar contratos con personas jurídicas que cumplan funciones de interés público, para la prestación de servicios de vigilancia, con personal de la institución en uso de vacaciones; en este sentido es evidente el olvido de la existencia de normas de rango legal que la establecen y la regulan de modo constante y sistemático desde hace varios años en nuestro ordenamiento jurídico, como son los artículos 22, 23 y 24 del Decreto 2357 de 1971 de una parte, y de otra, los artículos 151 y 152 del Decreto 2137 del 29 de julio de 1983, en concordancia con el artículo 2° del Decreto 3151 de 1983, y el artículo 51 de la Ley 179 de 1994.

Esta es una figura jurídica regulada por la ley desde hace varios años, que, en todo caso, ha dependido de las competencias administrativas y contractuales de orden constitucional y legal de la mencionada entidad armada y del Ministerio de Defensa Nacional al cual ha estado adscrita, y así ha sido regulada por las mencionadas disposiciones de orden legal, unas veces como competencia radicada en cabeza del Ministro de Defensa a petición del Director General de la Policía Nacional, y otras en cabeza del mismo Director.

Así las cosas, en mi opinión, la norma acusada no es inconstitucional desde el punto de vista formal, puesto que aquella figura jurídica ya existía en el ordenamiento jurídico nacional y lo que se trató en el Decreto 262 de 1994, fue señalar que el régimen penal y disciplinario del personal de la Policía Nacional también era aplicable a aquella modalidad de prestación del servicio, sin alterar en lo mínimo la configuración legal de la institución contractual en mención, y, únicamente, dando cumplimiento a la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 179 de 1994), que le dio competencias contractuales a las unidades administrativas especiales como lo es la Policía Nacional; además, dentro del mencionado marco de las facultades extraordinarias, y en el decreto que las desarrollase, bien podía agregarse o adicionarse a la

misma institución contractual un elemento propio de los previstos en la ley de facultades, directamente relacionado con la materia de las mismas, es decir, el régimen disciplinario del personal de la Policía Nacional, que en vacaciones se vinculaba al mencionado servicio de vigilancia.

En mi concepto, la norma acusada no creó la figura, ni la modificó, pues lo único que se ordenó como elemento nuevo o adicionado fue la aplicación del régimen disciplinario de la Policía Nacional al personal que se vinculara a dicho servicio en ejercicio de vacaciones, lo cual no dejaba de ser razonable y lógico en atención al tipo de actividad y a la responsabilidad que se desprende de la misma.

Además, en el fallo es notoria la ausencia de análisis de las características y atributos de la personalidad jurídica de la entidad denominada Policía Nacional y de la actual configuración legal de las atribuciones contractuales de la misma y de su director, para efectos de poder contrastar la norma demandada con la Carta Política, por el aspecto del ejercicio de las facultades extraordinarias; en efecto, el director de la institución fue atribuido de capacidad contractual en la Ley Orgánica del Presupuesto como quiera que la Policía Nacional es, bajo el nuevo régimen legal y constitucional de la Administración pública, una entidad constitucional que en nuestro ordenamiento jurídico manifiesta las características predicables de las unidades administrativas especiales que hacen parte de una sección del presupuesto nacional.

Por el aspecto material del ejercicio de las facultades extraordinarias, la Corte debió tener en cuenta en este caso que la mencionada función legal de la Policía Nacional, consistente en la posibilidad de celebrar contratos con personas jurídicas que cumplan funciones de interés público, para la prestación de servicios especiales como el remunerado de vigilancia con su personal en uso de vacaciones, venía reconocida como una atribución contractual propia de la institución desde hace varios años sin que haya sido prohibida, proscrita o derogada por la ley y, por tanto, no necesitaba ser reconocida o autorizada por el decreto de facultades extraordinarias, como en efecto no lo fue; pero, además, dentro de las regulaciones constitucionales vigentes, nada se opone a que en la estructura formal de la personalidad jurídica de una unidad administrativa especial del Estado que expresa las capacidades jurídicas de una entidad de rango constitucional, se disfrute de capacidad contractual. Mucho menos si se trata de una institución civil, armada y con mayores responsabilidades

institucionales y sociales.

En este sentido, es preciso advertir que la norma acusada no está creando la figura, ni la incorpora por primera vez en el ordenamiento legal que reorganizó a la institución, y que la disposición acusada se ocupó simplemente de dejar en claro que la mencionada función esta sometida a un régimen disciplinario especial, dadas las calidades de los servidores públicos que hacen parte de la entidad, y en atención al objeto que se desarrolla.

De otra parte, la sentencia de la cual me aparto, incurre en el exceso de extender los alcances de la noción constitucional del servicio público, con fundamento en una interpretación subjetiva de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico político colombiano, que no consulta el verdadero contenido de algunos de aquellos y los hace retroceder a estadios históricos, suficientemente superados por la evolución del derecho constitucional contemporáneo.

En verdad, este servicio no afecta las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos constitucionales y legales ni de las libertades públicas, ni se opone a que los habitantes de Colombia vivan en paz; todo lo contrario, es una institución que en forma razonable, técnica y jurídica procura la mayor eficacia, economía y celeridad del servicio público y de la función administrativa para el preciso cumplimiento y la efectividad de los mencionados fines constitucionales, y para la satisfacción de otros valores y principios establecidos en la Carta Política.

En ningún caso se desconoce la esencia del servicio público de policía, ni la eficacia del principio constitucional del servicio a la comunidad como condición de existencia de las autoridades públicas y del Estado, ni se atenta contra la convivencia pacífica de los ciudadanos, ni se desconoce la vigencia de un orden justo; por el contrario, se asegura la existencia de una modalidad contractual que bien puede ser atendida en circunstancias, desde luego, especiales, para promover la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el caso de las necesidades de vigilancia de personas jurídicas que desarrollan actividades de utilidad pública.

En este caso es claro que el servicio de policía sigue siendo prestado por el Estado y que, aun en la modalidad que fue objeto de tacha de inconstitucionalidad, está a su cargo, es prestado por su personal activo e incorporado, que únicamente renuncia a disfrutar en tiempo sus

vacaciones. Obsérvese que este personal se halla sometido al régimen legal de orden penal y disciplinario que le es aplicado en condiciones de ordinaria vinculación y servicio, y que, precisamente, de esto se ocupaba la norma declarada inexecutable.

Además, en ningún evento se rompe con las sanas reglas de la imparcialidad exigibles del servicio público y de la función administrativa en los términos de la nueva Constitución Política, pues se trata de una decisión del Director General de la Policía Nacional, que está condicionada a que sean personas jurídicas de derecho público o privado que desarrollan actividades de utilidad o de interés público, a las que se les pueda prestar el servicio especial, lo cual, desde luego, debe estar plenamente acreditado; otra cosa sería el caso del régimen de contratación de la entidad o el general de la administración, en el que se podría incurrir en alguna forma de discriminación o de falta de imparcialidad, pero, como es claro, este tema es objeto de otra normativa y de otras consideraciones que no se han planteado en este asunto.

El fallo confunde los servicios de seguridad interior y exterior del Estado que son consustanciales al mantenimiento del orden público político y militar, con algunos servicios especiales de vigilancia de instalaciones, redes, depósitos, minas, pozos, presas o represas, diques, embalses, ductos, metales, minerales o plantaciones, que excepcionalmente se pueden prestar por el Estado, por medio de aquella modalidad contractual, en atención a las condiciones especialmente complejas que se presentan en el territorio nacional, dado el alto valor de las inversiones efectuadas, la distancia geográfica de los centros urbanos, las condiciones inhóspitas y adversas que se presentan en las selvas, pantanos, montañas, ríos y mares.

Así las cosas, cabe preguntar que se entiende por servicio esencial de policía; será el de mera vigilancia nocturna y silenciosa de calles y veredas, el del ejercicio del patrullaje, el auxilio de la justicia en la prevención de delitos, el auxilio en la investigación criminal; sin duda este debe estar dispuesto para el bien de los intereses generales como lo advierte un breve aparte de la sentencia de la cual me separo, pero, sin duda éstos no son sólo los del vigilante que aleja con su presencia a asaltantes y demás violadores de la ley.

En efecto, hoy es claro que las actividades privadas de explotación de petróleo, de piedras

preciosas o de minerales valiosos, el transporte de crudos o de refinados, son de interés general y de utilidad pública, no sólo por razones económicas sino ecológicas y ambientales, entre otras que resulta apenas razonable, mitigar por la vía contractual en algunos casos especiales, dado el alto costo que supone el disponer de vigilancia y seguridad armada en las zonas en las que se desarrollan aquellas actividades.

En verdad, no se trata de disponer una modalidad del servicio público para amparar los derechos constitucionales de personas jurídicas que se encuentran en condiciones privilegiadas o de debilidad manifiesta; más bien se trata de responder a las especiales condiciones en que se pueden encontrar aquellas personas jurídicas frente a las actividades de utilidad pública que adelantan en situaciones especiales de inseguridad o de riesgo. En este caso, se trata de una modalidad especial y apenas excepcional de atención de un servicio público que ha evolucionado y que debe evolucionar en favor de la utilidad pública y del bien común, al cual bien pueden llegar las nociones de eficacia, eficiencia, moralidad y sobre la base de su respeto integral a la ley, para que responda a las varias categorías de necesidades sociales.

Pero por si fuera poco, bajo los supuestos abstractos de la sentencia sería absurdo que en la policía existieran partidas presupuestales y estructuras jerárquicas especiales en razón del objeto del servicio, como los de policía de menores, diplomática, de carabineros o la aeroportuaria, entre otras; así mismo, será acaso inconstitucional el régimen diferenciado, por lo alto, de tarifas y de subsidios en los servicios públicos en razón del estrato de vivienda, o las ventajas financieras para ciertos productos de exportación o para determinados cultivos tradicionales que deben atender

las entidades de la banca, sólo por que se enmarcan dentro del ámbito de regulación de un servicio público.?

Fecha Up Supra,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-020/96

SERVICIO DE VIGILANCIA PRESTADO POR PERSONAL DE POLICIA EN VACACIONES/SEGURIDAD
(Salvamento de voto)

Es claro que la posibilidad de ubicación del personal de policía en vacaciones en las instalaciones de ciertas entidades, no es sino una simple forma de fijar el destino de los agentes cuando éstos, por propia voluntad, en su tiempo libre y siguiendo la orientación de la Dirección General de la Policía Nacional, desean prestar un servicio remunerado de vigilancia a determinadas instituciones. Considero que los agentes de policía en vacaciones sí pueden prestar servicios de vigilancia remunerados, porque ellos pueden renunciar a sus vacaciones y la Constitución faculta a la ley para precisar la forma cómo los servidores públicos ejercerán sus funciones y para determinar en qué casos están autorizados para celebrar contratos con entidades públicas o privadas. No entiendo cómo la colaboración de los agentes en vacaciones, prestada bajo la égida del Director General de la Policía Nacional, puede oponerse al fin esencial del Estado cual es el de asegurar la convivencia pacífica y la protección de las personas en sus vidas y bienes. Por el contrario, la contratación de ese personal por parte de las entidades previstas en el decreto, lo que obviamente habrá de producir será una mayor vigilancia y, por ende, un incremento de la seguridad.

Con el respeto de siempre, expongo las razones que me llevan a disentir de la sentencia de la referencia.

En el literal b. del numeral 1° del artículo 35 de la ley 62 de 1993, el Congreso revistió al Presidente para “modificar las normas de carrera del personal de oficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias: (...) b) Administración de personal. Se desarrollará en los siguientes aspectos: - Ascensos - Destinación - Traslados - Comisiones y licencias.” (Las negrillas son mías).

Si por “destinación” se entiende “el señalamiento o aplicación de una cosa o de un lugar para determinado fin” (Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Espasa Calpe, Madrid, 1994. Tomo I, página 733), es claro, al menos para mí, que la posibilidad de ubicación del personal de Policía en vacaciones en las instalaciones de ciertas entidades, no es sino una simple forma de fijar el destino de los agentes cuando éstos, por propia voluntad en su tiempo libre y siguiendo la orientación de la Dirección General de la Policía Nacional,

desean prestar un servicio remunerado de vigilancia a determinadas instituciones.

Así, el artículo 46 del decreto 262 de 1994 - que con sus previsiones se ocupan de un aspecto de la "destinación" de los policías en vacaciones-, no desborda los límites de la ley de facultades (artículo 35, numeral 1, literal b. de la ley 62 de 1993) y, por tanto, es perfectamente exequible en relación con el artículo 150, numeral 10°, de la Constitución.

De otra parte, estimo que el párrafo del artículo 46 del decreto 262 de 1994 -que regula la distribución de los ingresos percibidos con ocasión de los servicios de los agentes en vacaciones-, como aspecto financiero apenas consecuente a la prestación de los servicios de vigilancia, es también exequible. Recuérdese que lo accesorio sigue siempre a lo principal.

B. El servicio de vigilancia remunerado del artículo 46 del decreto 262 de 1994 no está prohibido por la Constitución.

A diferencia de lo que piensa la sentencia de la cual discrepo, en el sentido de que "a la prestación del servicio público de Policía no pueden concurrir los particulares", considero que los agentes de policía en vacaciones si pueden prestar servicios de vigilancia remunerado, porque ellos pueden renunciar a sus vacaciones y la Constitución faculta a la ley para precisar la forma cómo los servidores públicos ejercerán sus funciones (artículo 123, inciso 2) y para determinar en qué casos están autorizados para celebrar contratos con entidades públicas o privadas (artículo 127, inciso 1). Y, precisamente, el artículo 46 del decreto 262 de 1994 no es sino una aplicación de las normas superiores citadas, pues aclarara una de las muchas maneras por la cual los agentes en vacaciones, como verdaderos particulares, pueden colaborar con la Policía Nacional en la prestación del servicio de vigilancia.

Además, no entiendo cómo la colaboración de los agentes en vacaciones, prestada bajo la égida del Director General de la Policía Nacional, puede oponerse al fin esencial del Estado cual es el de asegurar la convivencia pacífica y la protección de las personas en sus vidas y bienes. Por el contrario, la contratación de ese personal por parte de las entidades previstas en el decreto, lo que obviamente habrá de producir será una mayor vigilancia y, por ende, un incremento de la seguridad.

Igualmente, en un país que como el nuestro está agobiado por una secular ineficiencia del aparato estatal y donde sus agentes claman por una mayor actividad de la fuerza pública, no

se comprende por qué el mecanismo de la contratación temporal de agentes en vacaciones, que tiende a compensar la falta de presencia policial y a remediar el escaso pie de fuerza, es inconstitucional.

La norma declarada inexecutable, en mi sentir, tampoco atenta contra la igualdad de las personas, puesto que en ningún caso parte de la base de suprimir o reducir la prestación ordinaria del servicio de policía. Por el contrario, busca su complementación mediante la vigilancia sólo de ciertas entidades oficiales o privadas con funciones de interés público.

De otra parte, considero equivocada la afirmación de la providencia de la que me separo cuando, para insistir en los argumentos de inexecutable, sostiene que los policías no pueden “ejercer las funciones propias del servicio mientras no se reincorporen a sus cargos”. No. Aquí de lo que se trata es de algo enteramente diferente: la prestación de un servicio de vigilancia por unos particulares -los agentes en vacaciones-, que, para los fines del decreto 262, colaboran estrechamente con la Dirección General de la Policía.

Veo, entonces, que con la argumentación de la posición mayoritaria, se limita, sin claro sustento constitucional, la libertad de los ciudadanos para ejercer una labor lícita, cual es la de prestar servicios privados de vigilancia, y, sin necesidad alguna, se golpean los modestos ingresos de las familias de los policías de Colombia.

Bogotá, D.C., febrero 5 de 1996

JORGE ARANGO MEJÍA