

C-071-96

Sentencia No. C-071/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Ref.: Proceso No. D – 1052

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 574 de 1995 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 de 1994, normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional”.

Actor:

Ricardo Martínez Solano

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, Febrero veintidos (22) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Ante la Corte Constitucional, el ciudadano RICARDO MARTINEZ SOLANO promovió demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 del Decreto 574 de 1995 “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 del 31 de enero de 1994, normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional”.

El Magistrado Ponente al proveer sobre su admisión, ordenó que se comunicara la iniciación de este proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Director General de la Policía Nacional y al Ministro de Defensa Nacional, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran dentro del término de los diez (10) días siguientes, sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En el mismo proveído, se ordenó la fijación en lista del negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana y el envío de la copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de la disposición impugnada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.795 del jueves seis (6) de abril de 1995. Se subraya lo acusado.

“DECRETO NUMERO 574 DE 1995

(abril 4)

por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 del 31 de enero de 1994, normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 5 del art. 7º de la Ley 180 del 13 de enero de 1995 y oído el concepto de la Comisión Especial integrada por los honorables miembros del Congreso designados por las Mesas Directivas de ambas Cámaras,

DECRETA:

(...)

Artículo 11. Retiro por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional la Dirección General de la Policía Nacional podrá disponer el retiro de los agentes con cualquier tiempo de servicio, con la sola recomendación previa del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos, establecido en el artículo 52 del Decreto 41 de 1994”.

## III. LOS CARGOS FORMULADOS.

El ciudadano RICARDO MARTINEZ SOLANO considera que la norma transcrita, en la parte subrayada, viola los artículos 13, 29, 125, 130 y 209 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Expresa que lo buscado con la demanda no es “suprimir o negar el derecho que tiene la Policía Nacional para determinar la continuidad o no en la institución de sus Agentes, básicamente se trata de que dicha facultad se enmarque dentro de los parámetros señalados en la Carta Política, especialmente en lo relacionado a los funcionarios de carrera como es el

caso particular de los agentes de la Policía Nacional, cuyo estatuto fue expedido por el señor Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por la Ley 62 de 1993, el cual no es otro que el Decreto 262 de 1994, modificado posteriormente en el acápite de “retiro” por el Decreto 574 de 1995 (...”).

Expresa que si bien es cierto, el Gobierno Nacional le otorga una facultad discrecional a la Dirección General de la Policía Nacional para retener a los agentes, dicha facultad no es ilimitada pues no le permite que se cometan arbitrariedades, pues, la Corte Constitucional al hablar sobre la potestad discrecional de las autoridades administrativas así lo expresó (Sentencia No. 031 de 1995).

Teniendo en cuenta lo dicho en esta providencia, indica que la Dirección General de la Policía Nacional está en la obligación de respetar las normas y derechos preexistentes, como en este caso normas superiores de orden constitucional relacionadas con la carrera administrativa, especialmente las contempladas en los artículos 125 y 130 de la Carta Política; es decir, el Gobierno Nacional al expedir un decreto, “debe respetar las normas contenidas en el estatuto de carrera de la Policía Nacional”.

Agrega que, “en conclusión, si la Ley 80 de 1995 le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular aspectos de la Policía Nacional, no le dio “patente de corso” para saltarse principios constitucionales fundamentales de la Carta Política; y al introducir en el artículo 11 del Decreto 574 de 1995 la expresión demandada, el Ejecutivo crea una nueva forma de esquivar a través de esguinces seudo-jurídicos los derechos generados por la carrera administrativa de la Policía Nacional, especialmente los consagrados en los artículos 125 y 130 de la CP.”.

Indica además, que cuando el agente de la Policía Nacional se convierte en una persona incómoda por denuncia en irregularidades o ilícitos de sus superiores, “simplemente basta ordenar a los miembros del comité de evaluación de oficiales subalternos, que actúen de conformidad (recomendar el retiro del agente de policia), sin tener que rendir o dar explicaciones sobre la decisión sujeta a la discrecionalidad y a la sola recomendación del mencionado comité”.

Por lo tanto, en su criterio la discrecionalidad debe ser reglada y debe obedecer a razones objetivas y subjetivas que lleven al convencimiento real de la necesidad de retirar a un

funcionario.

De igual modo, señala que para ser retirado de la Carrera, se requiere cumplir con los requisitos constitucionales señalados en el artículo 29 de la Constitución, por lo que en la norma acusada al facultarse a la Dirección General de la Policía Nacional para que discrecionalmente y con la sola recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos se retiren los agentes de la Policía, se está creando una nueva forma de sanción a los funcionarios públicos, hecho sin precedentes en el régimen laboral de la carrera administrativa. Y agrega, que “Hasta el presente, nunca se había permitido el retiro de funcionarios inscritos en carrera administrativa de plano, como está sucediendo en este caso”.

Así mismo, considera el actor que se vulnera el principio de defensa porque no existe una conducta que determine y oriente la recomendación de retiro de los agentes de la Policía Nacional y su respectivo procedimiento.

De igual modo, señala que se quebranta el artículo 124 constitucional, puesto que en materia de responsabilidad de los servidores públicos, no se sabe cómo se establece la responsabilidad de los agentes de la Policía Nacional. Así mismo, se viola la presunción de inocencia, porque no puede el agente de policía expresar su opinión y contrarrestar las pruebas allegadas en su contra; “ahora, como no pueden acceder a las pruebas allegadas en su contra previa decisión, nos encontramos frente a la presunción de responsabilidad”.

Se vulnera también a su juicio, el artículo 13 superior, porque no se establecen procedimientos, conductas, sanciones, beneficios, privilegios para los agentes de policía al igual que otras personas cuando son acusadas de cometer homicidios, genocidios, concierto para delinquir, etc.

Aduce igualmente, que la norma demandada vulnera el artículo 209 de la Carta Política, porque al establecer el Gobierno Nacional los juicios secretos, viola el principio de publicidad de los actos de la administración, pues todos son públicos, excepto los casos expresamente señalados en la ley; pero como estos entran en la excepción, la norma vulnera la carrera administrativa y el ordenamiento superior.

#### IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

El Director General de la Policía Nacional, General Rosso José Serrano Cadena, justifica la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en los artículos 216 y 218 de la Constitución Política.

Argumenta que en relación con el retiro, la ley ha establecido unas causales para su procedencia, una de las cuales señala que este procede por voluntad del Gobierno Nacional o de la Dirección General de la Policía. La norma acusada establece la facultad para que, previa recomendación de unos comités se tome la decisión de prescindir de los servicios de algún miembro de la Fuerza Pública. Considera por tanto, que no se trata de un proceso discrecional y arbitrario, sino que lo que determina el retiro o la continuidad en el servicio es producto de un estudio serio, basado en el comportamiento de la persona frente a sus obligaciones como agente de la Policía.

Aduce que todo lo anterior lleva a concluir que la carrera establecida para los miembros de la Policía Nacional, debe soportarse en las normas constitucionales de que tratan los artículos 218 y siguientes de la Constitución Política y no la que menciona el demandante, es decir, el artículo 125 ibidem, ya que éste se aplica a los servidores públicos, pues trata sobre la carrera administrativa en sí.

Manifiesta por tanto, que es apenas obvio que el régimen de carrera de la Policía Nacional no puede ser igual al de los servidores del Estado; señala que la delicada misión y la confianza que la sociedad les ha depositado, conlleva a darle a la institución un tratamiento que debe incorporar determinados parámetros discretionales.

Agrega que uno de los principios que diferencia la carrera de los miembros de la Policía de la carrera administrativa, es la facultad discrecional de disponer el retiro de oficiales de la Policía por parte del Presidente de la República y del Director Nacional de la Policía, en relación con los suboficiales y agentes. Manifiesta que esa facultad será utilizada exclusivamente en casos excepcionales, sin que ello implique que se vaya a sustituir el régimen disciplinario. La ley precisamente establece mecanismos de control para evitar que se cometan injusticias, disponiendo que antes de tomar alguna medida, se hace obligatorio escuchar al Comité de Oficiales Superiores o Subalternos y a la Junta Asesora para el caso de los oficiales.

Considera que no se ha violado ningún derecho fundamental con esta disposición legal. La

sanción que se impone está dirigida exclusivamente al mejoramiento del servicio de policía. Tampoco se trasgrede el principio de igualdad, ya que, en primer lugar, todas las personas que se encuentran en las mismas condiciones tienen el mismo riesgo y oportunidades, y en segundo lugar, la presunta desigualdad frente a otros servidores del Estado tiene una justificación objetiva y razonable, la cual se aprecia por la finalidad de la medida que no es otra que el mejoramiento de la eficacia del servicio de policía.

Finalmente, considera que no se viola el derecho al trabajo, porque no hay derechos absolutos, es decir, que su ejercicio siempre implica el respeto de los derechos ajenos y el de las regulaciones legales y administrativas previstas para asegurar el interés común.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Mediante oficio número 758 del cuatro (4) de octubre de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación que declare exequible la expresión acusada del artículo 11 del Decreto 574 de 1995, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Retoma los argumentos expresados por ese mismo despacho en conceptos anteriores, donde defiende la constitucionalidad de la disposición acusada. Según el Jefe del Ministerio Público, cualquiera de las afirmaciones que se hagan respecto del régimen de carrera de personal uniformado de la Policía Nacional, “no obstante la diferencia establecida en el Estatuto Fundamental entre la función militar y la policial -la cual evoca la más auténtica tradición del constitucionalismo liberal-, han de tener en cuenta las circunstancias históricas determinantes de un cierto grado de militarización de esa Entidad originalmente garantista.”

Estima que existen razones de orden fáctico enmarcadas en el prolongado tiempo de violencia generalizada en este país que determinan la orientación militar de la Policía Nacional. Además, señala el citado funcionario, que la jurisprudencia ha reconocido esta tendencia, apoyándose en preceptos constitucionales que establecen el carácter no deliberativo de la Policía Nacional (art. 219 de la CP.) y que extienden el fuero militar a esta Institución (art. 221 CP.).

Agrega el Agente del Ministerio Público, que el régimen de carrera aplicable a los miembros

de la Policía Nacional contiene directrices especiales que propician la obediencia y el respeto a las jerarquías: así, “en esa perspectiva ha de ubicarse la postura del Ministerio Público al avalar la constitucionalidad de aquellos preceptos propiciatorios de un mayor rigor en los criterios que orientan los regímenes disciplinarios de la fuerza en mención, en comparación con el resto de los funcionarios de la administración pública, tendencia que tiene lugar en atención principalmente, a los procesos de depuración que en su interior se adelantan y en los cuales está decididamente empeñado el Estado Colombiano.”

Señala el Procurador General de la Nación, que el poder discrecional del Director General de la Policía de retirar a los agentes del servicio, con la recomendación previa del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos, no puede considerarse como absoluto, por lo tanto no genera la arbitrariedad del poder administrativo de la Policía. Para un análisis objetivo del motivo del retiro del agente por parte de la Dirección General de la Policía, indica que la norma sub-examine establece que debe hacerse con base en razones del servicio, configurándose en un obligado criterio de referencia.

En cuanto a lo que se considera como razones del servicio, el representante del Ministerio Público reitera que son aquellas que proceden de las funciones constitucionales de la Policía, es decir, las que “(...) corresponden al 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 (...)”.

Finalmente, respecto de la presunta violación del debido proceso y la estabilidad laboral por parte de la disposición demandada, trae acolación la sentencia No. C-108 de 1995 emanada de la Corte Constitucional, con fundamento en la cual concluye que no se conculca precepto constitucional alguno, ya que puede cumplirse con la finalidad de la disposición normativa de depuración y moralización de la Institución sin desconocer el debido proceso. Esto se lograría entonces, permitiendo que el empleado que va a ser objeto de retiro pueda ser oído en descargos ante el Comité de Evaluaciones, y así ejercer en forma debida su derecho de defensa.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5o. del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad del artículo 11 (parcial) del Decreto 574 de 1995 “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 del 31 de enero de 1994, normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional”.

Segunda. Cosa Juzgada Constitucional.

Encuentra la Corte que frente al artículo 11 del decreto materia de revisión, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues dicho precepto ya fue objeto de pronunciamiento por la Sala Plena de esta Corporación, la cual mediante sentencia No. C-525 de dieciseis (16) de noviembre de 1995 con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, la declaró exequible.

En virtud a lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-525 de 1995.

## VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## R E S U E L V E :

ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-525 de noviembre 16 de 1995 que declaró EXEQUIBLE el artículo 11 del Decreto 574 de 1995, “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 de 31 de enero de 1994, normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional”.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General