

C-088-97

Sentencia C-088/97

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO EN POLICIA NACIONAL-Procedimiento

No obstante la conservación del régimen excepcional para la fuerza pública, en los aspectos de orden sustancial propios de su estatuto disciplinario, el legislador consideró que debía establecer una unidad en los procedimientos para la determinación de la responsabilidad disciplinaria, por considerar que los aspectos procesales pueden ser materia de regulaciones comunes que, por tanto, pueden ser aplicables por igual para investigar y sancionar la conducta de cualquier servidor público que incurra en falta disciplinaria.

SENTENCIA INHIBITORIA-Subrogación normas procedimentales

Referencia: Expediente D-1399.

Demandante: Miguel Villalobos Chavarro.

Norma acusada: Artículo 79 del Decreto 2584 de 1993.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda formulada por el ciudadano Miguel Villalobos Chavarro, contra el artículo 79 del Decreto-Ley 2584 de 1993, con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. NORMA ACUSADA.

El texto acusado dispone:

DECRETO NUMERO 2584 DE 1993

(diciembre 22)

“por el cual se modifica el reglamento de disciplina para la policía nacional”

“El Presidente de la República de Colombia en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 3 del artículo 35 de la Ley 62 de 1993, y oída la Comisión Especial integrada por los honorables miembros del Congreso designados por las Mesas Directivas de ambas Cámaras,”

Decreta:

## CAPITULO VIII

De la suspensión disciplinaria provisional

“Artículo 79. Suspensión disciplinaria provisional. Cuando la falta investigada afecte el prestigio institucional, la autoridad que ordenó la investigación o el investigador podrán solicitar al Ministerio de Defensa o Director General de la Policía Nacional, según el caso, la suspensión disciplinaria hasta por sesenta (60) días sin derecho a sueldo, de la persona que esté siendo investigada; medida que puede solicitarse a partir del momento en que se tuvo conocimiento de la comisión de la falta.”

“Parágrafo. Contra la resolución de suspensión disciplinaria provisional, no procede recurso alguno y debe informarse inmediatamente al Subdirector de Recursos Humanos para el trámite pertinente.”

### III. LA DEMANDA.

Según el actor el precepto acusado desconoce los artículos 13, 29, 53 y 83 de la Constitución Política. En tal virtud, desarrolla el concepto de violación en los siguientes términos:

La norma acusada viola el artículo 13 constitucional, al desconocer el principio de que las investigaciones administrativas gozan de las mismas garantías que se reconocen en las actuaciones judiciales. La norma acusada no establece con claridad las “condiciones que afecten el prestigio institucional”, dejando al criterio subjetivo del investigador la determinación de los casos en que específicamente se dan dichas condiciones, quien podría

ser un oficial o suboficial que en la mayoría de las veces carece de conocimientos jurídicos.

Se vulnera el debido proceso, al no señalar la norma, con claridad y precisión, si es el Ministro de Defensa o el Director Nacional de la Policía el funcionario a quien el investigador debe solicitar la suspensión provisional. Igualmente, se desconoce dicho derecho, en la medida en que no se reconocen los principios constitucionales de la presunción de inocencia y del “non bis in ídem”.

Efectivamente, se quebranta el principio de la presunción de inocencia, pues la norma en comento señala que la medida se puede solicitar a partir del momento en que se tuvo conocimiento de la comisión de la falta, hecho que naturalmente puede tener como fundamento la duda de quien adelanta la investigación, y no la verdad o la certeza. Así mismo, se viola el principio del “non bis in ídem”, puesto que en el proceso además de imponerse la suspensión (primera sanción) sin fundarse en la certeza, extinguida la investigación se le vuelve a sancionar imponiéndole la destitución.

También se vulnera lo preceptuado en el artículo 53 de la Constitución, en el aparte que señala tener en cuenta la “situación mas favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. Al efecto el demandante expresa:

“O sea que una vez más se corrobora que cualquier duda en la aplicación de las leyes o en su interpretación se debe resolver a favor del inculpado, ya que en la norma impetrada surgen dudas tanto en la una como en la otra y a su vez dando origen a un vicio de fondo inconstitucional en la creación del citado artículo”.

No se tuvo en cuenta, al expedirse la norma, el principio constitucional contemplado en el artículo 83, en el sentido de que todas las actuaciones de las personas, particulares o autoridades públicas, se deben presumir de buena fe.

#### IV. INTERVENCIONES.

##### 1. Ministerio de Defensa.

La ciudadana Stella Ronderos de Valderrama, interviniente en representación del Ministerio de Defensa, presentó un escrito en el cual sustenta la constitucionalidad de la norma

acusada, con los siguientes argumentos:

El texto acusado no viola el principio de la igualdad, ya que “la medida provisional de suspensión se aplica a todo el personal que se encuentra bajo el régimen disciplinario (uniformado y no uniformado), correspondiendo a la autoridad que ordenó la investigación o al funcionario investigador solicitarla, cuando considere que la falta investigada afecte el prestigio institucional”

No se vulnera el derecho al debido proceso, por la alegada indeterminación de la autoridad a quien debe solicitarse la suspensión provisional, porque es obvio que la norma se refiere al nominador que es el competente para adoptar tal decisión, quien para el caso puede ser el Ministro de Defensa o el Director Nacional de la Policía.

Contrario a lo que sostiene el demandante, la suspensión provisional no constituye una sanción sino una medida cautelar, necesaria con el fin de proceder a la investigación, para finalmente llegar a la decisión de fondo. Tan provisional es la medida, que puede ser revocada, dependiendo de si se declara o no la correspondiente responsabilidad.

No se desconoce por la norma demandada el artículo 53 sobre la situación más favorable al trabajador, pues no es válido predicar el principio de favorabilidad cuando no existe duda y, por lo que se observa, la norma cuestionada “no ofrece dudas ni en su aplicación ni en su interpretación.”

## 2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano Alvaro Namen Vargas, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó a esta Corporación dictar sentencia inhibitoria por sustracción de materia, con fundamento en los siguientes argumentos:

El artículo 20 de la Ley 200 de 1995 reglamenta el campo de aplicación del Código Disciplinario Unico, e incluye a los miembros de la fuerza pública como destinatarios de la Ley Disciplinaria, y de otra parte, el artículo 175 de la mencionada Ley, si bien estatuye la aplicación de normas sustantivas contenidas en sus respectivos códigos disciplinarios, señala que ello se hará con observancia de los principios y procedimientos señalados en la mencionada Ley Disciplinaria.

Por su parte, el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias, salvo las de la fuerza pública que se aplican con sujeción a lo dispuesto por el artículo 175 de la misma Ley.

Con base en lo anterior, concluye que “el artículo 79 del Decreto 2584 de 1993 fue derogado por la Ley 200 de 1995 en razón a que no es una norma sustantiva y señala un procedimiento disciplinario para imponer una suspensión disciplinaria provisional, por ello no se aplica tal norma sino las disposiciones de procedimiento del Código Disciplinario Único.”

### 3. Defensoría del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, José Fernando Castro Caicedo, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, solicitó a esta Corporación declarar inexecutable la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

La norma que se acusa viola el art. 29 de la Constitución, en cuanto desconoce el principio de legalidad de las sanciones, pues deja a la apreciación subjetiva y no objetiva de la autoridad que ordenó la investigación o del investigador la facultad de ordenar la suspensión, aparte de que constituye una sanción anticipada a una eventual demostración de responsabilidad del investigado. En efecto, dicha potestad depende de un aspecto extremadamente subjetivo, en el sentido de que corresponde a dicha autoridad determinar si la falta investigada afecta o no el prestigio institucional.

“La gravedad del prejuzgamiento que contempla la norma resulta aún más violatoria del derecho de defensa del investigado con la prescripción del párrafo de la misma, que no permite la procedencia de recurso alguno en contra de la resolución de suspensión.”

### 4. Director General de la Policía Nacional.

En un escrito presentado extemporáneamente el Director General de la Policía, General Rosso José Serrano Cadena, solicitó a esta Corporación declarar executable la norma acusada. Por lo tanto, no será tenido en cuenta para efectos de la decisión.

### V . CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación (E), emitió el concepto de rigor, y solicitó de la Corte

declarar la exequibilidad de la norma acusada. Sus argumentos se resumen de la siguiente manera:

La atribución concedida a un investigador para que evalúe y decida si obra o no un menoscabo del prestigio institucional, no comporta el otorgamiento de facultades omnímodas e incontrolables, “pues, como se vio, el proceso de interpretación jurídica se halla pleno de exigencias tanto de forma como de materia, así como de elementos objetivos e intersubjetivos, los cuales impiden la regencia de la arbitrariedad y de la injusticia.”

La afectación del prestigio institucional significa un deterioro de la imagen o del crédito de que goza la Policía nacional, y que por lo tanto constituye la base de su legitimidad y fundamento de su autoridad, dentro de la comunidad en cuyo beneficio cumple la función pública que le ha sido asignada.

“En consecuencia, sólo una conducta que ponga en entredicho los fundamentos de credibilidad en la acción de la Policía, puede dar lugar a la suspensión provisional del presunto implicado en su ocurrencia; por lo mismo, la viabilidad de la medida se encuentra condicionada a la debida justificación de la necesidad de su adopción, vista la afectación real del prestigio institucional”.

En cuanto a la expresión “según el caso”, que emplea la norma acusada, conceptúa que ésta no constituye una indeterminación jurídica, “pues lo que pretende con el vocablo es introducir una fórmula alternativa en cuanto a la elevación de la solicitud de suspensión provisional, toda vez que ésta se presenta ante el nominador del funcionario sujeto a la medida, quien para el caso puede ser el Ministro de Defensa o ante el Director General de la Policía”. Lo anterior deja claro entonces, que no se trata de dos ámbitos de competencia y mucho menos de carácter jurisdiccional.

Finalmente señala el Procurador (e), que la Corte ha considerado procedente la suspensión provisional en los procesos disciplinarios, en las sentencias C-108 de marzo 15 de 1995. M.P, Vladimiro Naranjo Mesa y C-406 de septiembre 11 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 1. El problema jurídico planteado.

1.1. Según el demandante la norma acusada viola las normas constitucionales que invoca, porque: a) deja al criterio subjetivo del investigador la posibilidad de aplicar la suspensión provisional, pues ante su configuración abierta, es a éste a quien le corresponde definir, en cada caso, las condiciones que afectan el prestigio institucional; b) hay indeterminación en cuanto al funcionario que debe aplicar la medida de suspensión; c) se hace un juicio de responsabilidad anticipado, desconociendo la presunción de inocencia y, d) implica la imposición de doble sanción, la suspensión provisional y la que en definitiva puede decretarse.

## 2. Aplicación del Código Disciplinario Unico a la Policía Nacional.

El Decreto 2584 de 1993, del cual hace parte la norma acusada, fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 62 de 1993 (art.35).

Dicho decreto fue dictado con el objetivo de regular una materia específica, como es la disciplinaria, en relación con los actos y las conductas del personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, así como de los alumnos de las escuelas de formación y especialización de dicha Institución (art. 1°).

Se destaca la caracterización precedente, porque es necesario establecer, luego de una confrontación de sus objetivos, regulaciones y destinatarios, su vigencia normativa, que como se verá mas adelante se encuentra afectada, en parte, con la reglamentación integral de la materia disciplinaria, salvo algunas excepciones, contenidas en el Código Unico Disciplinario.

No ofrece duda alguna la norma del art. 20 de dicho código en el sentido de que entre sus destinatarios se encuentran los miembros de la fuerza pública, la cual esta compuesta por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (art. 216 C.P.).

En efecto, dispone el artículo 20:

“Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los

miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de la Lucha Ciudadana Contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional”.

No obstante lo anterior, la ley 200/95 reconoce la vigencia de un régimen especial en materia disciplinaria aplicable a los miembros de la fuerza pública, aunque advierte que esa excepcionalidad sólo se predica en relación con las “normas sustantivas” contenidas en sus estatutos disciplinarios especiales o, lo que es lo mismo, que la actuación procesal, en cuanto regulación que demarca los términos en que se cumple la actividad que dinamiza los procesos disciplinarios, está contenida en forma exclusiva en el Estatuto Unico Disciplinario. De ello no hay la menor duda, porque así lo dispone el artículo 175 de la ley 200 de 1995, que dice:

“De los regímenes disciplinarios especiales aplicables a los miembros de la fuerza pública. En los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en este Código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación”.

Congruente con la preceptiva anterior el artículo 177 de la misma ley 200, precisa y confirma la finalidad unificadora que anima el Código<sup>1</sup>, pues, como lo ha destacado la Corte, “si el legislador pretendía por medio del CDU unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución”. Dice la referida norma:

“Vigencia. Esta ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los Personeros, por las Administraciones Central y Descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código.”

La salvedad que hizo el legislador obedeció, presumiblemente, a la idea de mantener un régimen especial disciplinario para la fuerza pública, en lo que concierne a los aspectos sustanciales, en atención a las especiales características de las funciones y actividades que cumplen sus miembros, que pueden ofrecer diferencias sustanciales con las que desarrollan el resto de los servidores del Estado.

No obstante la conservación de dicho régimen excepcional para la fuerza pública, en los aspectos de orden sustancial propios de su estatuto disciplinario, el legislador consideró que debía establecer una unidad en los procedimientos para la determinación de la responsabilidad disciplinaria, por considerar que los aspectos procesales pueden ser materia de regulaciones comunes que, por tanto, pueden ser aplicables por igual para investigar y sancionar la conducta de cualquier servidor público que incurra en falta disciplinaria.

### 3. Derogación de la norma acusada.

En punto a la suspensión provisional, el artículo 115 del Código Unico Disciplinario dispuso:

“Suspensión Provisional. Cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves, el nominador, por su iniciativa o a solicitud de quien adelanta la investigación, o el funcionario competente para ejecutar la sanción a solicitud del Procurador General de la Nación, o de quien delegue, podrán ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de tres meses, prorrogable hasta por otros tres meses, siempre y cuando existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación o ante la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta”.

“El auto que ordene o solicite la suspensión provisional será motivado, tendrá vigencia inmediata y contra él no procede recurso alguno”.

Esta norma fue declarada exequible mediante la sentencia C-280/96.

Es de observar que esta norma es procesal, no sólo por su contenido instrumental, en cuanto regula una medida cautelar dentro del proceso disciplinario, sino porque el legislador expresamente la calificó como tal, si se tiene en cuenta que ella hace parte del Capítulo VII del Título V que regula la actuación procesal disciplinaria. Y por consiguiente, es de

obligatoria aplicación en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública.

#### 4. Fallo inhibitorio.

En las condiciones anotadas, para la Corte resulta evidente que la ley 200 de 1995 subrogó las normas de procedimiento establecidas en el decreto-ley 2584 de 1993 y, desde luego, la norma acusada que había regulado la figura de la suspensión provisional en los procesos disciplinarios de los miembros de la Policía Nacional. En tal virtud, la Corte deberá declararse inhibida para decidir el fondo de la cuestión controvertida.

#### VII. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para resolver de mérito sobre la inconstitucionalidad del artículo 79 del Decreto 2584 de 1993, por encontrarse derogado.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 . Sentencia C-280/96, MP Alejandro Martínez Caballero, consideración 4.