Sentencia C-1214/01

COSA JUZGADA RELATIVA-Competencias de la Inspección General de Policía y juzgados de Departamento de Policía

POLICIA NACIONAL-Perfil constitucional

La Policía Nacional por mandato de la Constitución, hace parte esencial de la Fuerza Pública, por cuanto como cuerpo armado permanente, aunque de naturaleza civil, tiene como fin primordial “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”. La función que corresponde cumplir a este cuerpo es, pues, de trascendental importancia para el Estado y la sociedad, como que de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana.

POLICIA NACIONAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Finalidad

POLICIA NACIONAL-Naturaleza civil

La jurisprudencia constitucional ha dejado claramente establecido que la naturaleza civil de la Policía Nacional deriva del hecho de que es una autoridad administrativa que cumple funciones preventivas mas no represivas -salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales, en ejercicio de la función de policía judicial- y también por la ausencia de disciplina castrense, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban.

POLICIA NACIONAL-Características como régimen intermedio

La Corte ha manifestado que como la Policía Nacional se sitúa en una “zona gris” o “fronteriza”, en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa, la Carta Política adoptó para esta institución un régimen intermedio caracterizado de la siguiente manera: Se le asigna a la Policía Nacional el carácter de cuerpo armado de naturaleza civil, cuya misión es eminentemente preventiva y dirigida a mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. La ausencia en su seno de disciplina castrense determina que la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, por infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, no pueda ser excusado por la obediencia debida, por cuanto no están sujetos a ella. Se incluye a la Policía Nacional como parte integrante de la fuerza pública junto con las fuerzas militares, estableciéndose un régimen común para todos en cuanto respecta a su carácter no deliberante, a la reserva legal sobre la privación de grados, honores y pensiones, al fuero penal y a la promoción profesional, cultural y social.

POLICIA NACIONAL EN LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO

POLICIA NACIONAL-Formación profesional, moral y ética

ESCUELA NACIONAL DE POLICIA-Misión fundamental

La Escuela Nacional de Policía como institución de Educación Superior tiene la misión fundamental de formar, capacitar y especializar integralmente a los profesionales de policía que requiere el país, para satisfacer las necesidades de seguridad ciudadana.

POLICIA NACIONAL-Forma de ingreso y escalafonamiento de alumnos

ESCUELA DE FORMACION DE LA POLICIA NACIONAL-Carácter de entidad universitaria

Los estudiantes o alumnos de las escuelas de formación de la Policía Nacional no hacen parte de la jerarquía de la institución, dada su condición de Cadetes de Alféreces. El hecho de que los alumnos no pertenezcan a la jerarquía policial y por ende no ejerzan funciones públicas, no implica que carezcan de un régimen jurídico.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ORGANIZACION DE LA POLICIA NACIONAL- Personal que ha de integrarla

POLICIA NACIONAL-Alumnos de escuelas de formación integran el personal/POLICIA NACIONAL-Adquisición de calidad de miembros por alumnos de escuelas de formación

Los alumnos o estudiantes al adelantar los cursos de formación en las escuelas policiales se están preparando para que cuando adquieran su condición de oficiales o suboficiales de la Policía en sus distintos rangos, cumplan a cabalidad la altísima misión a ella encomendada, a fin de desarrollar los preceptos constitucionales que le imponen a la Policía el deber de asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia, la justicia y la paz dentro de un marco jurídico que garantice un orden justo, sirviendo a la comunidad. Resulta razonable que al definir quienes hacen parte del personal policial se haya tomado en cuenta la situación particular en la que se encuentran los alumnos de las escuelas de formación, quienes en virtud de la instrucción recibida adquieren un sentido de pertenencia frente a la misión constitucional encomendada a la Policía Nacional, aunque sometidos a un régimen especial en su condición de estudiante. Cabe reiterar, sin embargo, que por el hecho de pertenecer a una de las categorías dentro de la institución los alumnos no se encuentran dentro de la jerarquía de la fuerza pública o pertenecen a ella, y mucho menos están sujetos al régimen aplicable a los que ingresan al escalafón policial, porque los estudiantes solamente adquieren la calidad de miembros de la fuerza pública a partir del acto de nombramiento que profiera el Director de la Policía, una vez finalizado el curso de formación y se expida el certificado de idoneidad donde consta que el alumno es apto para ejercer la función policial.

FUERO PENAL MILITAR-Miembros de la Policía

La jurisprudencia constitucional ha expresado que fue inequívoca la voluntad del constituyente, en el sentido de aplicar el fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos que cometan en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, tomando en cuenta el hecho de que la actividad de esta institución está situada en los límites entre lo militar y lo civil, y la defensa y la seguridad dentro del contexto social colombiano. Por tal razón estableció una regulación constitucional que intenta conciliar las aspiraciones

ideales y las necesidades coyunturales.

FUERO PENAL MILITAR-Sentido y alcance/CORTE MARCIAL Y TRIBUNAL MILITAR-Elementos presentes para operancia de competencia

Esta Corporación ha señalado que sólo pueden ser juzgados por la jurisdicción penal militar los miembros activos de la fuerza pública -entiéndase fuerza militar y policía nacional-, cuando éstos cometan un delito relacionado con el servicio mismo. De ahí que haya dicho que son dos elementos que deben estar presentes para que opere la competencia de las Cortes marciales o tribunales militares. El primero, de carácter subjetivo: pertenecer a la institución castrense y ser miembro activo de ella; el segundo, de carácter funcional, por cuanto el delito cometido debe tener relación con el servicio.

JURISDICCION PENAL MILITAR-Competencia/JURISDICCION PENAL MILITAR-Delitos comunes relacionados con las funciones

Son de competencia de la jurisdicción penal militar no sólo aquellos delitos que por su naturaleza únicamente pueden ser cometidos por los miembros activos de la fuerza pública, tales como el abandono del comando y del puesto; el abandono del servicio; la insubordinación, etc., sino aquellos comunes que se relacionen directa y sustancialmente con las funciones que constitucionalmente está llamada a cumplir la fuerza pública.

FUERO PENAL MILITAR-No ampara alumnos de escuelas de formación de la Policía/ESCUELA DE FORMACION DE LA POLICIA NACIONAL-Alumnos no son miembros activos de la fuerza pública/INSPECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL-Incompetencia sobre delitos de alumnos de escuelas de formación/JUZGADO DE DEPARTAMENTO DE POLICIA-Incompetencia sobre delitos de alumnos de escuelas de formación/POLICIA NACIONAL-Integración

Los alumnos en formación si bien hacen parte del personal de la Policía Nacional no pueden ser considerados como miembros activos de la fuerza pública. En consecuencia, los delitos que cometan en su condición de alumnos o estudiantes en cumplimiento de las tareas correspondientes dentro del plan de estudios académicos, no se derivan del ejercicio de la función militar o policial que les es propia a los miembros activos de la fuerza pública, pues están ausentes los dos elementos que estructuran el fuero militar que son: el carácter subjetivo relativo a la pertenencia a la jerarquías de la institución policial, y el funcional en cuanto el delito cometido debe tener relación con el servicio. Por tanto se concluye que los partes acusados son inexecutable, porque los alumnos o estudiantes que se encuentren adelantando cursos de formación para ingresar al escalafón de la carrera especial de la Policía Nacional no conforman la jerarquía de la institución y por ende no ejercen la función pública policial propiamente dicha. En consecuencia, no pueden ser amparados por el fuero penal militar y ser sujetos de la justicia penal militar. Los delitos que cometan los alumnos o estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional deben ser de conocimiento de la jurisdicción ordinaria y no de la Inspección general de la Policía Nacional y los juzgados de Departamento de Policía.

Referencia: expediente D-3547

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° (parcial) de la Ley 62 de 1993,

modificado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995 y los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999 “Por medio de la cual se expide el Código Penal Militar”

Demandante: Jhon Alvaro Velasco Acosta

Magistrada Sustanciadora:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

En el proceso instaurado por el ciudadano Jhon Alvaro Velasco Acosta, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en contra del artículo 6° (parcial) de la Ley 62 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995 y los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999 “Por medio de la cual se expide el Código Penal Militar”.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jhon Alvaro Velasco Acosta, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 pide a la Corte declarar inexecutable el artículo 6° (parcial) de la Ley 62 de 1993 y los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999 “Por medio de la cual se expide el Código Penal Militar”

La Magistrada Sustanciadora mediante auto del treinta y uno (31) de mayo de dos mil uno (2001) admitió la demanda, al haberse satisfecho los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991. Dispuso, asimismo, el traslado al Señor Procurador General de la Nación para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al Señor Ministro de Defensa Nacional y al Director General de la Policía Nacional.

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

I. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones demandadas, subrayando los apartes normativos sobre los cuales recae la acusación:

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”.

ARTÍCULO 6o. PERSONAL POLICIAL. Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 180 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

LEY 522 DE 1999

(agosto 12)

Por medio de la cual se expide el Código Penal Militar.

ARTÍCULO 256. INSPECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL. La Inspección General de la Policía Nacional, conoce en primera instancia de los procesos penales que se adelanten contra Oficiales subalternos, Suboficiales, personal del nivel ejecutivo, Agentes, y personal que preste el servicio militar orgánicos de la Dirección General; así como contra los alumnos, Suboficiales, personal del nivel ejecutivo y Agentes de la Escuela Nacional de Policía General Santander, y Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional; y, además, de los procesos contra el personal policial cuyo conocimiento no esté atribuido a otro juzgado.

ARTÍCULO 258. JUZGADOS DE DEPARTAMENTO DE POLICÍA. Los Juzgados de departamento de Policía, conocerán en primera instancia de los procesos penales que se adelanten contra, Suboficiales, personal del nivel ejecutivo, Agentes de la Policía Nacional y personal que preste el servicio militar en las diversas unidades policiales que se les asigne territorialmente, así como de los procesos penales que se adelanten contra los alumnos, Suboficiales, personal del nivel ejecutivo, Agentes y personal que preste el servicio militar, orgánicos de las Escuelas de Formación, Capacitación y Técnicas que se encuentren en la jurisdicción, de conformidad con la organización administrativa que fije la ley.

III. LOS CARGOS

El demandante considera que las disposiciones acusadas son violatorias del Preámbulo, los fines esenciales del Estado (artículo 2º), el postulado de la supremacía de la constitución (artículo 4º), la responsabilidad de los particulares y servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes (artículo 6º), el debido proceso (artículo 29) y los artículos 122, 123, 124, 213 inciso final, 216, 219, 221 y 250 del Estatuto Superior.

A su juicio, los artículos demandados son contrarios a la Constitución pues desconocen de manera flagrante la reiterada jurisprudencia proferida por esta Corporación en cuanto hace referencia al carácter excepcional y restringido del Fuero Militar, mediante el cual se señalan de manera precisa los elementos indispensables para que el conocimiento de un delito se

sustraiga de la Jurisdicción Ordinaria y, dadas sus particularidades, se atribuya la competencia a la Jurisdicción Penal Militar, siempre y cuando concurren para tal evento el elemento subjetivo (ser miembro de la Fuerza Pública en servicio activo) y otro de índole funcional (la relación directa, próxima y sustancial del delito con el servicio, esto es, con las funciones que la Constitución y la Ley asignan a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional).

Por tanto, estima que las normas acusadas extienden la excepcionalidad del Fuero Militar haciendo sujetos de la Justicia Penal Militar a los alumnos de la escuela de formación de la Policía Nacional, quienes no ostentan la calidad de miembros de la Fuerza Pública, ni cumplen funciones propias del servicio público de Policía, pues los mismos están sujetos a un régimen académico según lo establecido en la Ley 30 de 1992 "Ley de Educación Superior".

Por consiguiente, es claro que el régimen aplicable a los alumnos de la citada escuela de formación, en cuanto hace referencia al aspecto disciplinario y prestacional, es muy distinto al impartido para los miembros de la Fuerza Pública que conforman la jerarquía policial. De lo cual, se colige claramente que los alumnos de las seccionales de formación del personal uniformado de la Policía Nacional, no son miembros de la Fuerza Pública, pues mantienen su condición de personal civil mientras superan el proceso de formación, al final del cual ingresarán al respectivo escalafón jerárquico mediante el acto administrativo correspondiente, y es en este momento, según lo afirmado por el actor, cuando se convierten en miembros de la Fuerza Pública y por ende entran a gozar de las prerrogativas y obligaciones inherentes a esta calidad.

Expresa el accionante que las normas demandadas contravienen las disposiciones Constitucionales que regulan tanto la Función Pública como las propias de la Fuerza Pública, así como también el inciso final del artículo 213 Superior, al hacer extensiva a personas particulares la responsabilidad por omisión y por extralimitación en el ejercicio de sus funciones, de igual forma estima quebrantado el artículo 29 de la Carta Magna en cuanto hace referencia al principio del "Juez Natural" y el artículo 250 que atribuye a la Fiscalía General de la Nación la investigación de los delitos cometidos por personas que no pertenezcan a la Fuerza Pública.

Por ultimo considera que la norma acusada restringe de manera directa para los alumnos de las citadas escuelas de formación el goce de determinados derechos fundamentales conforme al texto del artículo 219 de la Constitución Política.

IV INTERVENCION DE LA POLICÍA NACIONAL

El Doctor Alfonso Quintero García, en su calidad de Secretario General de la Policía Nacional procede a defender la constitucionalidad de la norma demandada en los siguientes términos:

Sostiene que las disposiciones citadas por el demandado no permiten concluir que los alumnos de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional no sean miembros de la Fuerza Pública, habida cuenta que en su concepción natural y amplia, esta institución esta integrada por todas aquellas personas que por su función, actividad y formación, desarrollan la tarea

constitucional confiada a la Policía Nacional.

Afirma, que no obstante el hecho de que los alumnos no hagan parte de la jerarquía policial de manera alguna indica que no conformen la Fuerza Pública, como lo reseña el demandante, por que lo que ocurre es que el ciudadano que ingresa a las Escuelas de Formación, una vez ha superado el proceso educativo y el pensum académico, accede al reconocimiento del grado correspondiente, conformando desde ese instante el escalafón policial o militar y adquiriendo por tanto una posición dentro de la jerarquía de la Policía Nacional.

Para finalizar, señala que la Justicia Penal Militar juzga a los miembros de la Fuerza Pública en todos los rangos sin distinción alguno por razón de la jerarquía o de la condición del infractor y por tanto, cobija igualmente a los alumnos, es decir, cadetes, alférez y estudiantes, por ser ellos miembros de la institución policial con fuerza vinculante desde el momento mismo de su ingreso a las escuelas de capacitación. Por lo tanto, no puede deducirse que estos alumnos son civiles a los que no se les debe reconocer el fuero de juzgamiento, por cuanto conllevaría a que cualquier delito cometido por los mismos dentro de las actividades que tiene que ver con las prácticas y apoyos a la vigilancia, sea investigado por la justicia ordinaria quebrantando flagrantemente el postulado constitucional de fuero militar, aplicable a los miembros de la fuerza pública y sobre delitos relacionados con el servicio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón, en concepto No. 2611, recibido el día dieciocho (18) de julio del año 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Después de hacer un análisis de la demanda y plantear el problema jurídico que ella propone, expresa que el ciudadano demandante incurre en un error al considerar que los alumnos de las Escuelas de Formación de la Policía no deben hacer parte de la Policía Nacional, por tratarse de civiles, pero insiste en afirmar que como la policía es un cuerpo armado de carácter civil, esta circunstancia no es criterio válido que sirva de fundamento para la distinción que pretende plantear el mencionado ciudadano.

Así mismo, afirma que de las normas demandadas se puede establecer que existen miembros de la Policía Nacional que cumplen la función directa de mantener lo dispuesto por lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, y otros que son personal no uniformado que cumplen o prestan un servicio en la institución pero sin relación directa con la función asignada al cuerpo armado. Por ello, no se puede incurrir en el error de denominarlos civiles, pues la Policía Nacional, por definición, es un cuerpo armado de naturaleza civil.

Prosigue la Procuraduría en su concepto, comentando que los “alumnos”, como los denomina las normas acusadas, son personal uniformado que desde el acto de ingreso denominado “resolución de alta”, entran a formar parte de la institución en su calidad de “cadetes” y “estudiantes”. Los primeros son los que ingresan directamente a la Escuela Nacional de Policía “General Santander” y los segundos los que entran a las seccionales de ésta y que funcionan de forma descentralizada en todo el país.

Para el Procurador General de la Nación la norma demandada se ajusta al inciso final del artículo 213 Superior, en razón de que esta norma señala que en ningún caso los civiles pueden ser investigados y juzgados por la justicia penal militar pues los alumnos de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional son miembros de la Fuerza Pública en su calidad de activos, desde el mismo momento de incorporación a través de la resolución de alta que expide el Director de la Escuela General Santander, y sus conductas, cuando estén relacionadas con las actividades propias de formación para el servicio, deben ser de conocimiento de la justicia penal militar con arreglo a las disposiciones del código penal castrense, asunto éste que el juez habrá de determinar en cada caso concreto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional

1. Asunto preliminar: cosa juzgada constitucional relativa respecto de los segmentos impugnados de los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999

Mediante Sentencia C-740 de 2001, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999 -Código Penal Militar-, por considerar que la competencia atribuida a la Inspección General de la Policía Nacional y a los Juzgados de Departamento de la Policía, para conocer en primera instancia de los procesos que se adelanten contra los oficiales superiores, oficiales subalternos y alumnos de esa institución, no establece un trato discriminatorio en contra de los oficiales del mismo rango pertenecientes a la Armada Nacional, a la Fuerza Aérea y al Ejército Nacional que deben ser investigados por Jueces de Brigada o de División.

Como en dicho pronunciamiento esta Corporación analizó la validez constitucional de las mencionadas disposiciones, pero solamente a la luz del principio constitucional de la igualdad y sin ponderar los hechos y circunstancias que aduce el actor en la presente causa respecto de los alumnos de las Escuelas de Formación, se concluye que en relación con los preceptos acusados en esta ocasión no ha operado definitivamente la cosa juzgada constitucional, motivo por el cual debe la Corte examinarlos nuevamente de fondo, para establecer su conformidad o disconformidad con los dictados de la ley Fundamental.

1. La materia sujeta a examen

En la presente causa constitucional, esta Corporación deberá establecer si los alumnos de

las Escuelas de Formación de la Policía Nacional en cualquiera de sus niveles, pueden ser considerados por el legislador miembros activos de esta institución y, en virtud de ello, sometidos a la jurisdicción penal militar y a las disposiciones del código castrense.

Para el demandante el segmento “alumno” contenido en los artículos 6º de la Ley 62 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 180 de 1995; 256 y 258 de la Ley 522 de 1999, vulneran los artículos 2, 4, 6, 29, 122, 123, 124, 213 inciso final, 216, 219, 221 y 250 del Ordenamiento Superior, por cuanto, las disposiciones acusadas extienden la excepción del fuero militar a los alumnos de la Escuela de Formación de la Policía Nacional, quienes no ostentan la calidad de miembros de la Fuerza Pública, ni cumplen funciones propias del servicio público de policía, pues los mismos están sujetos a un régimen académico según lo establecido en la Ley 30 de 1992 -Ley de Educación Superior-.

Al respecto considera que los alumnos no pueden ser considerados como miembros de la Fuerza Pública, pues mantienen su condición de personas civiles mientras superan el proceso de formación al final del cual ingresarán al respectivo escalafón jerárquico mediante acto administrativo correspondiente, y como consecuencia de ello, se convierten en miembros activos de la Fuerza Pública, con las prerrogativas y obligaciones inherentes a esta calidad. Por ello, resulta quebrantado el artículo 29 Constitucional en cuanto hace al principio de “Juez Natural” y el artículo 250 que atribuye a la Fiscalía general de la Nación la investigación de los delitos cometidos por personas que no sean miembros de la Fuerza Pública.

Por su parte el Procurador General de la Nación y el Secretario General de la Dirección General de la Policía Nacional son del criterio de que no existe la violación alegada por el demandante, toda vez que los alumnos de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional materialmente ejercen funciones publicas, en la medida en que durante el tiempo que comprende su formación se encuentran sometidos a un régimen castrense que comprende el uso del uniforme policial y la permanentemente realización de prácticas y apoyos de vigilancia, en cuyo desarrollo pueden cometer ilícitos que deben ser de competencia de la Inspección general de la Policía Nacional y los Juzgados de departamento de policía.

A fin de develar el cuestionamiento central de la demanda se hace necesario establecer el perfil constitucional de la Policía Nacional, precisar el carácter que tienen las Escuelas de Formación policial y la situación jurídica concreta de los alumnos dentro de la Policía Nacional.

1. Perfil constitucional de la Policía Nacional. Necesidad de su profesionalización. Carácter universitario de las escuelas de formación

Como es bien sabido la Policía Nacional por mandato de la Constitución, hace parte esencial de la Fuerza Pública (art. 216 C.P.), por cuanto como cuerpo armado permanente, aunque de naturaleza civil, tiene como fin primordial “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” (art. 218 C.P.). 1

La función que corresponde cumplir a este cuerpo es, pues, de trascendental importancia para el Estado y la sociedad, como que de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana.

Al respecto, la jurisprudencia ha expresado:

“La Policía en un Estado social de derecho.

La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público.

Conforme a lo anterior, en un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía y que la Corte Constitucional entra a precisar:

1- Siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), la Policía está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.

2. Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.

3. La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico -de entre los varios posibles-, ha de ser siempre la ultima ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3º del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.

4- Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a

las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.

5- Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias -como la regulación de los sitios públicos- el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

6- El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.

7. Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "recibirán la misma protección y trato de las autoridades". (CP 13)

8. Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos". 2

La jurisprudencia constitucional también ha dejado claramente establecido que la naturaleza civil de la Policía Nacional deriva del hecho de que es una autoridad administrativa que cumple funciones preventivas mas no represivas -salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales, en ejercicio de la función de policía judicial- y también por la ausencia de disciplina castrense, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban.

Concretamente, la Corte ha manifestado que como la Policía Nacional se sitúa en una "zona gris" o "fronteriza", en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa, la Carta Política adoptó para esta institución un régimen intermedio caracterizado de la siguiente manera:

1. Se le asigna a la Policía Nacional el carácter de cuerpo armado de naturaleza civil, cuya misión es eminentemente preventiva y dirigida a mantener "las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz" (art. 218 C.N.).

1. La ausencia en su seno de disciplina castrense determina que la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, por infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, no pueda ser excusado por la obediencia debida, por cuanto no están sujetos a ella. (art. 91 C.N.)

2. Se incluye a la Policía Nacional como parte integrante de la fuerza pública junto con las fuerzas militares, estableciéndose un régimen común para todos en cuanto respecta a su carácter no deliberante (art. 219 C.P.), a la reserva legal sobre la privación de grados, honores y pensiones (art. 220 C.P.), al fuero penal (art. 221 C.P) y a la promoción profesional, cultural y social (art. 222 C.P.). 3

Ahora bien, es sabido que toda sociedad civilizada requiere contar con un cuerpo de policía como una institución necesaria para la vigencia y efectividad del orden justo del que habla el Preámbulo de la Carta Política. De ahí que todos los esfuerzos que se hagan y todas las medidas que se tomen encaminadas a vigorizar esta institución son decisivas en tanto y en cuanto se encuentran encaminadas a la realización de los fines de un Estado de Derecho moderno y democrático.

En el caso colombiano tales fines están señalados en el artículo 2º de la Carta Política. Entre éstos se destacan los de “servir a la comunidad” , “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, los cuales tocan directamente con la función que le corresponde cumplir a la Policía Nacional. Así mismo, el precepto constitucional antes citado señala que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Este deber de protección recae, en primer lugar, en las autoridades de policía que son las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental de la protección a todas las personas dentro del territorio de la República.

Precisamente entre los esfuerzos y medidas que el Estado debe adoptar para asegurar el cabal cumplimiento de la noble y trascendental misión que deben cumplir la Policía Nacional figuran en primer lugar los que tienen por objeto asegurar su formación profesional, moral y ética, que los hagan aptos para el desempeño de su misión constitucional y para asumir a plenitud la gran responsabilidad que sobre ellos pesa.

En lo que atañe a la Policía Nacional, esta institución cuenta con una significativa tradición académica cultivada y desarrollada en el tiempo por la Escuela de Cadetes General Santander, que fue establecida mediante el Decreto 1277 de 1936 con el fin de atender la formación de los oficiales, suboficiales y agentes de la policía Nacional. Posteriormente mediante el Decreto 776 de 1940 se la define como una instancia de carácter civil organizada como un departamento docente autónomo que dependía de la Dirección General de la institución policial.

En 1973 la Escuela obtienen su reconocimiento como entidad universitaria y en 1976 el ICFES concede licencia de funcionamiento a los programas de licenciatura en estudios superiores y de administración policial. En 1992 se modifica el plan de estudios del programa de formación universitaria en administración policial y se dan a conocer los principios éticos, jurídicos, pedagógicos y epistemológicos de la institución.

Finalmente, en 1997 el Decreto 2158 de ese año dispone que la Dirección de la Escuela de

Policía General Santander pasa a depender de la Subdirección General de la Policía Nacional.

En conclusión, la Escuela Nacional de Policía como institución de Educación Superior tiene la misión fundamental de formar, capacitar y especializar integralmente a los profesionales de policía que requiere el país, para satisfacer las necesidades de seguridad ciudadana.

5. La condición jurídica de los alumnos de las escuelas de formación policial

Con el objeto de develar el cuestionamiento relacionado con la inclusión de los alumnos dentro del personal policial, se hace necesario hacer referencia a la forma de ingreso y escalafonamiento dentro de la Policía Nacional, para lo cual se hará un breve recorrido por las disposiciones que regulan la materia:

La formación del policía se inicia con una convocatoria de acuerdo con las vacantes existentes para ingresar al curso de formación como Oficial o miembro del Nivel Ejecutivo, para lo cual se exigen unas condiciones generales de ingreso que se encuentran establecidas en el artículo 8 del Decreto 1791 del 14 de septiembre de 2000.

En las escuelas de formación de la Policía Nacional existen dos niveles: el Directivo que corresponde a la formación de oficiales cuyo periodo en la escuela es de tres (3) años y el nivel ejecutivo que cuenta con un periodo de formación de un (1) año. Para la formación del nivel Directivo existe la Escuela Seccional de Cadetes y Alféreces donde los estudiantes desarrollan el período de formación. Pasados dos (2) años adquieren la condición de Cadetes y en año restante la de Alférez.

Ahora, los alumnos en su condición de Cadetes o Alféreces no pertenecen a los niveles jerárquicos, a la clasificación y al escalafón de la carrera policial, por cuanto para acceder a estas categorías, los cursos de formación se constituyen en un requisito ineludible, que una vez satisfecho se materializa en un nombramiento por acto administrativo proferido por el Director General de la Policía, el cual contiene la orden de que estos alumnos sean incorporados al escalafón de la carrera profesional de oficiales e inicien su desempeño de la función policial adquiriendo la calidad de servidores públicos de la institución.

Lo anterior significa que los alumnos de las escuelas de formación no ejercen funciones públicas ni ostentan calidades diferentes a su condición de estudiantes de un centro docente, además por la sencilla razón de que las escuelas de formación de la Policía Nacional tienen el carácter de entidad universitaria, al tenor de lo dispuesto en el Acuerdo N° 15 de enero 23 de 1976, expedido por el Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior ICFES, que concede licencia de funcionamiento a los programas de licenciatura en estudios superiores y de Administración Policial a la Escuela De Cadetes de Policía "General Santander", y de la resolución N° 9354 de octubre 27 de 1976 el Ministerio de Educación Nacional, que aprueba los programas respectivos.

Cabe anotar que el Decreto 1791 de 2000, "Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y agentes de la Policía Nacional", en su artículo 5° establece la jerarquía de los cargos para efectos de mando, régimen disciplinario, justicia Penal Militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagradas en

este Decreto, determinando al efecto los grados de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes. Y en el artículo 6º preceptúa que son estudiantes quienes ingresan a las seccionales de la Escuela Nacional de Policía “General Santander”, para adelantar cursos de formación y no pertenecen a la jerarquía de que trata ese ordenamiento.

Bajo estas consideraciones se concluye que los estudiantes o alumnos de las escuelas de formación de la Policía Nacional no hacen parte de la jerarquía de la institución, dada su condición de Cadetes de Alféreces.

Para la Corte la clasificación de Cadetes o Alférez obedece a la necesidad de contar con unos niveles dentro del establecimiento docente a fin de implementar el plan de estudios del programa de formación universitaria en administración policial orientada a la parte académica y a la práctica de observación del procedimiento en materia policial.

Debe anotarse que el hecho de que los alumnos no pertenezcan a la jerarquía policial y por ende no ejerzan funciones públicas, no implica que carezcan de un régimen jurídico, pues el Decreto en mención contempla normas específicas para los estudiantes como son las referentes a su condición, nombramiento y retiro, ingreso, plan de estudios y causales de retiro (art. 6); bonificación mensual (art. 73); partida de alimentación (art.74), prima de Navidad (art.75);pasajes y bonificación por comisión (art. 76); transporte por retiro (art. 77); indemnización por muerte (art. 78); mesada pensional de Navidad (art. 79); gastos de inhumación (art. 80).

Especialmente en materia disciplinaria, el Decreto 1798 de 2000 contiene normas de disciplina y ética para la Policía Nacional. Particularmente, en su artículo 20 dispone que el destinatario de las normas de disciplina es el personal uniformado, y a su vez, en el artículo 4º señala que los estudiantes de las seccionales de formación del personal uniformado de la Policía Nacional, deberán regirse por el manual académico y disciplinario único expedido por el Directos General de la Policía Nacional.

6. De por qué los estudiantes y alumnos de las escuelas de formación integran la Policía Nacional

El Congreso Nacional en la Ley 62 de 1993, reformada parcialmente por la Ley 180 de 1995, define en su artículo 1º quienes conforman la Policía Nacional, señalando que este cuerpo está integrado por los oficiales, por el personal del nivel ejecutivo, por los suboficiales, por los agentes, por los alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la institución, así como por los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, sujetos a las normas de carrera y de disciplina que señale la ley.

Según se desprende de las discusiones dadas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente la integración del cuerpo policial debe estar orientada por la profesionalización y capacitación de sus miembros. En este sentido, el Decreto 1791 de 2000, define la actividad policial como una profesión ejercida por “personas que acrediten títulos de idoneidad profesional, expedidos por los respectivos centros de educación policial y reconocidos por el Gobierno, según las normas vigentes” y cuya formación debe estar orientada “a desarrollar los principios éticos y valores corporativos, promover capacidad de liderazgo y servicio comunitario para el eficiente cumplimiento de las funciones preventivas,

educativa y social, En tal virtud, los contenidos programáticos harán particular énfasis en el respeto por los derechos humanos, para el ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en el territorio colombiano” (artículos 14 y 15 del Decreto 1791 de 2000).

El mencionado Decreto define como estudiantes a quienes ingresen a las seccionales de la Escuela Nacional de Policía “General Santander”, para adelantar curso de formación, quienes no pertenecen a la jerarquía policial de la institución.

En criterio de esta Corporación la determinación contenida en la norma bajo revisión no se opone a los mandatos de la Carta Política, puesto que el artículo 218 Superior deja a la ley la organización del cuerpo de policía y la determinación de su régimen de carrera, prestacional y disciplinario. Se deja en estas materias al legislador con una amplia libertad de configuración para disponer en cuanto a la organización de la Policía Nacional el personal que ha de integrarla.

En desarrollo de la citada norma constitucional también se han dictado normas de carrera y de administración de personal para oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, que se encuentran contenidas en el Decreto Ley 41 de 1994, modificado parcialmente por los Decreto 573 de 1995 y Decreto 574 de 1995 y en los Decreto 1791 y 1798 de 2000, que regulan todo lo relacionado con jerarquía, clasificación y escalafón; administración de personal, ingreso, formación, ascensos, sistemas de evaluación, destinos, traslados, comisiones, licencias, suspensión, retiro, incorporación, prestaciones sociales y disciplina y ética.

Para el caso concreto de los alumnos, su condición de miembros de la Policía Nacional, se concreta en la aplicación de las normas de carrera para efectos de acceder al escalafón y jerarquía policial a través del curso de formación. Además, atendiendo su condición especial dentro de la institución, deben sujetarse al reglamento académico de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, que reconoce a las universidades e instituciones de educación superior universitaria el derecho de darse y modificar sus estatutos y adoptar el régimen de alumnos y docentes, en atención a lo consagrado en el artículo 69 Superior, que garantiza la autonomía universitaria. En cumplimiento de estos mandatos, el Director General de la Policía Nacional expidió la Resolución N° 01377 del 18 de abril de 2000, por el cual se aprueba el Reglamento académico de la Escuela Nacional de Policía General Santander.

En lo relacionado con el régimen disciplinario de los estudiantes, el Director de la Policía Nacional profirió la resolución N° 02018 del 6 de junio de 2001, aprobando el Manual Disciplinario Único para los alumnos de las escuelas de formación policial

Igualmente, como miembros de la Policía Nacional los alumnos tienen derecho al pago de prestaciones, establecidas en el Decreto 1791 de 2000 como son: bonificación mensual (art. 73), partida de alimentación (art.74), prima de Navidad (art.75), pasajes y bonificación por comisión (art. 76), transporte por retiro (art. 77), indemnización por muerte (art. 78), mesada pensional de Navidad (art. 79), gastos de inhumación (art. 80).

De todo lo anterior se desprende que los alumnos o estudiantes al adelantar los cursos de formación en las escuelas policiales se están preparando para que cuando adquieran su condición de oficiales o suboficiales de la Policía en sus distintos rangos, cumplan a cabalidad la altísima misión a ella encomendada, a fin de desarrollar los preceptos constitucionales que le imponen a la Policía el deber de asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia, la justicia y la paz dentro de un marco jurídico que garantice un orden justo, sirviendo a la comunidad.

Ninguno de estos fines se logra si la Policía Nacional, a la cual se confía en buena parte su realización, no cuenta con un personal plenamente idóneo y capacitado para garantizarlos. Tampoco se aseguraría el deber de protección a todas las personas en su vida, honra y bienes y demás derechos y libertades, si quienes están encargados de ese deber, como son las autoridades de policía, faltan a la idoneidad y a la ética que exige tan importante cometido.

Pero estas razones no son óbice para que el legislador haya considerado que los alumnos de las escuelas de formación integran el personal de la Policía Nacional, toda vez que resulta razonable que al definir quienes hacen parte del personal policial se haya tomado en cuenta la situación particular en la que se encuentran los alumnos de las escuelas de formación, quienes en virtud de la instrucción recibida adquieren un sentido de pertenencia frente a la misión constitucional encomendada a la Policía Nacional, aunque sometidos a un régimen especial en su condición de estudiante.

Se tiene, pues, que la expresión “alumnos” del artículo 6 de la Ley 62 de 1993, modificada por el artículo 1º de la Ley 180 de 1995, se ajusta a los postulados constitucionales, toda vez que al incluir a los estudiantes de las escuelas de formación dentro del personal de la Policía Nacional, el legislador toma en cuenta el hecho de que dichas personas están recibiendo una formación estricta e idónea para cumplir la misión constitucional encomendada a la Policía Nacional.

Cabe reiterar, sin embargo, que por el hecho de pertenecer a una de las categorías dentro de la institución los alumnos no se encuentran dentro de la jerarquía de la fuerza pública o pertenecen a ella, y mucho menos están sujetos al régimen aplicable a los que ingresan al escalafón policial, porque, se repite, los estudiantes solamente adquieren la calidad de miembros de la fuerza pública a partir del acto de nombramiento que profiera el Director de la Policía, una vez finalizado el curso de formación y se expida el certificado de idoneidad donde consta que el alumno es apto para ejercer la función policial.

7. Los alumnos de las escuelas de formación de la Policía Nacional no pueden ser amparados con el fuero penal militar, por no estar ubicados dentro de la jerarquía y escalafón policial y no ejercer, en consecuencia, funciones públicas

Según lo establece el artículo 221 de Ordenamiento Superior, los miembros de la Policía Nacional tienen un fuero especial de carácter penal, conforme al cual deben ser juzgados por cortes marciales o tribunales militares cuando cometan delitos en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Este fuero especial corresponde a un tratamiento de carácter excepcional, y por ello, para la determinación de las materias propias del Código Penal Militar el Legislador tiene un poder de configuración restringido, dado que tiene que ajustarse a los parámetros que en forma especial ha determinado el Constituyente. Entonces, no puede extender libremente la aplicación del fuero militar a personas que no se encuentren en las circunstancias especialmente previstas por el artículo 221 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional⁴ ha expresado que fue inequívoca la voluntad del constituyente, en el sentido de aplicar el fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos que cometan en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, tomando en cuenta el hecho de que la actividad de esta institución está situada en los límites entre lo militar y lo civil, y la defensa y la seguridad dentro del contexto social colombiano. Por tal razón estableció una regulación constitucional que intenta conciliar las aspiraciones ideales y las necesidades coyunturales.

También ha reconocido la Corte que si bien en esta materia existe una aparente contradicción de carácter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil y la que ordena que los delitos cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares no puede desconocerse el contenido del artículo 221 Superior, disposición que no resulta irreconciliable con la contenida en el artículo 218 ibidem que consagra el carácter civil de la Policía Nacional. 5

Hecha esta observación, conviene hacer las siguientes precisiones sobre el sentido y alcance del fuero militar consagrado en el artículo 221 Superior:

Esta Corporación ha señalado que sólo pueden ser juzgados por la jurisdicción penal militar los miembros activos de la fuerza pública -entiéndase fuerza militar y policía nacional-, cuando éstos cometan un delito relacionado con el servicio mismo. De ahí que haya dicho que son dos elementos que deben estar presentes para que opere la competencia de las Cortes marciales o tribunales militares. El primero, de carácter subjetivo: pertenecer a la institución castrense y ser miembro activo de ella; el segundo, de carácter funcional, por cuanto el delito cometido debe tener relación con el servicio.⁶

Con fundamento en estos dos elementos la Corte ha expresado que cuando el Constituyente dispuso que el fuero militar opera cuando el delito tenga “relación con el servicio”, se requiere que el acto delictivo por el cual un miembro de la fuerza pública puede ser juzgado por la justicia penal militar debe ser cometido en ejercicio de “las actividades concretas que se orienten a cumplir o realizar las finalidades propias de las fuerzas militares - defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional - y de la policía nacional - mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la convivencia pacífica”⁷

Sobre el particular, se expuso en el fallo mencionado:

“6. El concepto de servicio corresponde a la sumatoria de las misiones que la Constitución y la ley le asigna a la fuerza pública, las cuales se materializan a través de decisiones y acciones que en última se encuentran ligadas a dicho fundamento jurídico. La sola

circunstancia de que el delito sea cometido dentro del tiempo de servicio por un miembro de la fuerza pública, haciendo o no uso de prendas distintivas de la misma o utilizando instrumentos de dotación oficial o, en fin, aprovechándose de su investidura, no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la justicia penal militar. En efecto, la noción de servicio militar o policial tiene una entidad material y jurídica propia, puesto que se patentiza en las tareas, objetivos, menesteres y acciones que resulta necesario emprender con miras a cumplir la función constitucional y legal que justifica la existencia de la fuerza pública. El uniforme del militar, por sí sólo, no es indicativo de que lo que hace la persona que lo lleva sea en sí mismo delito militar.”

(...)

“El simple hecho de que una persona esté vinculada a la fuerza pública no dota a su propósitos delictivos de la naturaleza de misión de la fuerza pública. Ello continúa siendo simplemente la voluntad delincencial imputable a la persona, desconectada del servicio público de la defensa y de la seguridad jurídica, la cual en un plano de estricta igualdad deberá ser investigada y sancionada según las normas penales ordinarias”.

“7. Además del elemento subjetivo- ser miembro de la fuerza pública en servicio activo- se requiere que intervenga un elemento funcional en orden a que se configure constitucionalmente el fuero militar: el delito debe tener relación con el mismo servicio. Lo anterior no significa que la comisión de delitos sea un medio aceptable para cumplir las misiones confiadas a la fuerza pública. Por el contrario, al Constitución y la ley repudian y sancionan a todo aquel que escoja este camino para realizar los altos cometido que se asocian al uso y disposición de la fuerza en el estado de derecho...”

(...)

“La exigencia de que la conducta punible tenga una relación directa con una misión o tarea militar o policiva legítima, obedece a la necesidad de preservar la especialidad del derecho penal militar y de evitar que el fuero militar se expanda hasta convertirse en un puro privilegio estamental. En este sentido, no todo lo que se realice como consecuencia material del servicio o con ocasión del mismo puede quedar comprendido dentro del derecho penal militar, pues el comportamiento reprochable debe tener una relación directa y próxima con la función militar o policiva. El concepto de servicio no puede equivocadamente extenderse a todo aquello que el agente efectivamente realice. De lo contrario, su acción se desligará en la práctica del elemento funcional que representa el eje de este derecho especial”. (subrayas fuera de texto).

Es claro, entonces, que son de competencia de la jurisdicción penal militar no sólo aquellos delitos que por su naturaleza únicamente pueden ser cometidos por los miembros activos de la fuerza pública, tales como el abandono del comando y del puesto; el abandono del servicio; la insubordinación, etc., sino aquellos comunes que se relacionen directa y sustancialmente con las funciones que constitucionalmente está llamada a cumplir la fuerza pública.

El argumento central de la demanda contra los apartes acusados de los artículos 256 y 258 del Código Penal Militar, está apoyado en su supuesta contradicción con el inciso final del canon 213 constitucional que señala que en ningún caso los civiles pueden ser investigados y juzgados por la justicia penal militar, y en artículo 221 Superior que ordena que los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y por razón del mismo son de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares.

El accionante considera que los alumnos de las escuelas de formación de la Policía Nacional no son miembros de la fuerza pública (art. 216 constitucional), por cuanto ostentan la calidad de civiles durante el periodo de formación policial, lo que además contraviene el artículo 29 de la Norma Fundamental en lo que respecta al principio del "Juez Natural" y el artículo 250 que atribuye a la Fiscalía General de la Nación la investigación de los delitos cometidos por personas civiles que no son miembros de la Fuerza Pública.

Para la Corte el cargo está llamado a prosperar por las siguientes razones:

Al analizar la acusación formulada contra el artículo 6º de la Ley 62 de 1993, se estableció que los alumnos de las escuelas de formación policial forman parte del personal de la Policía Nacional en calidad de estudiantes y como tales ostentan una categoría especial dentro de la institución.

En efecto, aún cuando los alumnos están bajo la responsabilidad de la institución policial y hacen parte de ella en calidad de estudiantes con obligaciones y responsabilidades especiales que los diferencian de quienes conforman la jerarquía de la Policía Nacional, conforme se encuentra establecido en el artículo 5º del Decreto 1791 de 2000, lo cierto es que no pueden ser considerados como miembros activos de la fuerza pública por el hecho de que porten un uniforme, y que dentro del plan de estudios para su formación como oficiales o suboficiales deban realizar diversas prácticas, relacionadas con las actividades propias que deben cumplir cuando adquieran el grado correspondiente. 8

Téngase presente que según la jurisprudencia citada, los delitos relacionados con el servicio son aquellos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, cuando los mismos se deriven directamente del ejercicio de la función militar o policial que la constitución les ha asignado (artículos 217 y 218). Y por su parte, el Decreto 522 de 1999 "por el cual se expide el Código Penal Militar", define que los delitos relacionados con el servicio son aquellos cometidos por los miembros de la fuerza pública derivados del ejercicio de la función militar o policial que le es propia.

Como se advirtió anteriormente, los alumnos en formación si bien hacen parte del personal de la Policía Nacional no pueden ser considerados como miembros activos de la fuerza pública. En consecuencia, los delitos que cometan en su condición de alumnos o estudiantes en cumplimiento de las tareas correspondientes dentro del plan de estudios académicos, no se derivan del ejercicio de la función militar o policial que les es propia a los miembros activos de la fuerza pública, pues están ausentes los dos elementos que estructuran el fuero militar que son: el carácter subjetivo relativo a la pertenencia a la jerarquías de la institución policial, y el funcional en cuanto el delito cometido debe tener relación con el servicio.

Al respecto se reitera que los alumnos solamente pueden ejercer la función policial a partir del nombramiento que acredita su idoneidad para el cumplimiento de la misión constitucional atribuida a la Policía Nacional y además tampoco pueden ser considerados sujetos de la justicia castrense, por no estar comprendidos dentro de la jerarquía establecida en artículo 5° del Decreto 1791 de 2000, para efectos de mando, régimen disciplinario y justicia penal militar.

Por tanto se concluye que los partes acusados de los artículos 256 y 258 del Código Penal Militar son inexecutable, porque los alumnos o estudiantes que se encuentren adelantando cursos de formación para ingresar al escalafón de la carrera especial de la Policía Nacional no conforman la jerarquía de la institución y por ende no ejercen la función pública policial propiamente dicha. En consecuencia, no pueden ser amparados por el fuero penal militar y ser sujetos de la justicia penal militar.

En el mismo sentido ha de concluirse que los segmentos demandados también vulneran los artículos 29 y 250 de la Constitución Política, pues de permitirse que la jurisdicción penal militar asuma el conocimiento de los delitos cometidos por los alumnos o estudiantes de las escuelas de formación policial, se desconocería el principio del juez natural pues la comisión de los delitos en calidad de alumnos y estudiantes no son de aquellos que tengan relación con el servicio activo, sino con el cumplimiento de una labor académica reconocida y autorizada por la Ley 30 de 1992.

En suma, los delitos que cometan los alumnos o estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional deben ser de conocimiento de la jurisdicción ordinaria y no de la Inspección general de la Policía Nacional y los juzgados de Departamento de Policía, en la forma como lo disponen los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999. Por tal razón, los segmentos normativos acusados de dichos preceptos serán declarados inexecutable.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “alumnos” contenida en el artículo 6° de la Ley 62 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “alumnos” de los artículos 256 y 258 de la Ley 522 de 1999.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Jaime Córdoba Triviño, no firma la presente sentencia por cuanto en su momento le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La Corte en la sentencia C-453/94 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló las implicaciones que se derivan del carácter civil que la Constitución le ha atribuido a la Policía: “a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el

orden público sea alterado.”b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión.”c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico.”

2 Sentencia C-024 de 1994 .M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 Sentencia C-444 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

4 Sentencia C-444 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

5 Sentencia C-444 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

6 Debe precisarse que en relación con los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, el artículo 234-34 de la Carta establece una excepción al fuero penal militar, puesto que respecto de ellos la norma superior consagra un fuero integral para ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia por todos los delitos que cometan y no sólo a aquellos llevados a cabo en relación con el servicio activo. Así lo reconoció esta Corte en la Sentencia C-361 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

7 Sentencia C- 358 de 1997

8 Es de anotar que los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía nacional son simples ejecutores del poder y de la función policiva. Así lo precisó la Corte Suprema de Justicia cuando actuaba como Juez de la Carta al distinguir los conceptos de poder, función y actividad del policía: “a) El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad... b) La función de Policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste...c) En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía... no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía.2. Colígese de lo precedentemente expresado que: a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente. b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de

policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad".
Sentencia de abril 21 de 1982. M.P. Manuel Gaona Cruz