

Sentencia C-712/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición de régimen disciplinario y ético para la Policía Nacional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reformas que no afectan estructura de Código

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter restrictivo

REGIMEN DISCIPLINARIO-Establecimiento

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Alcance

El Código Disciplinario Unico comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. El CDU define las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición del CDU se persigue la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Destinatarios

FUERZA PUBLICA-Regímenes disciplinarios especiales

FUERZAS MILITARES-Régimen disciplinario especial

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LA POLICIA NACIONAL-Aspectos sustanciales en relación con funciones propias del servicio

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Cláusula de reserva legal para expedición de códigos/LEGISLADOR ORDINARIO-Reglamentación de determinada materia

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias relacionada con la cláusula de reserva legal para la expedición de códigos se ha caracterizado por desarrollar una posición consistente y coherente para excluir toda posibilidad de que el legislador ordinario renuncie a su función de reglamentar sistemática,

armónica y completamente en un cuerpo normativo las disposiciones relativas a una determinada materia. Identificar cuándo la reglamentación de un asunto compromete la expedición de un código no puede soslayarse con la fórmula sacramental incluida en la ley que concede facultades, de que las normas producto de las facultades extraordinarias no constituyen un código. Si bien, en ejercicio de la facultad genérica de legislar le corresponde al Congreso definir cuándo una determinada reglamentación constituye un cuerpo jurídico susceptible de llamarse código, puede ocurrir que lo omita o mejor aún, confiera facultades extraordinarias frente a un conjunto de aspectos de los cuales resulta evidente la sistematicidad, armonía y plenitud reglamentaria.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y CODIGO-Función compiladora y de producción/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición de regímenes sancionadores

FACULTADES EXTRAORDINARIAS FRENTE A CODIGO-No desconocimiento de reserva de ley

Las facultades extraordinarias pueden conferirse siempre y cuando la regla general de reserva de ley para la expedición de códigos no se desconozca y resulte de las facultades conferidas al Gobierno una reglamentación creada de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho o la modificación sustancial de un código porque en tal sentido, se incurrirá en la violación de la reserva de ley

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Vulneración de reserva de ley

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Prohibición de expedición de códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Prohibición de reglamentar aspectos procesales distintos al C.D.U.

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición y modificación de códigos

Referencia: expediente D-3328

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1798 de 2000

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C, cinco (5) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Miguel Arcángel Villalobos Chavarro contra el Decreto Ley 1798 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 1798 DE 2000

(septiembre 14)

“por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional”

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 578 de 2000,

DECRETA

LIBRO PRIMERO

PARTE GENERAL

TITULO I

PRINCIPIOS RECTORES

ARTICULO 1. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a los funcionarios de la Policía Nacional con competencia, conocer de las conductas disciplinables de los servidores públicos de sus unidades.

ARTICULO 2. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. En desarrollo del poder disciplinario preferente, podrá el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus Delegados y Agentes, avocar mediante decisión motivada, de oficio o a petición de parte, el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten internamente en la Policía Nacional.

ARTICULO 3. AUTONOMIA. La acción disciplinaria es autónoma e independiente de las acciones penales y/o administrativas.

ARTICULO 4. LEGALIDAD. El personal uniformado, será investigado y sancionado disciplinariamente cuando incurra en las faltas establecidas en el presente decreto.

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 Director General de la Policía Nacional.

ARTICULO 5. DEBIDO PROCESO. Todo el personal uniformado deberá ser investigado conforme a las leyes sustantivas y procesales preexistentes a la falta disciplinaria que se le atribuya, ante funcionario competente previamente establecido y observando las garantías contempladas en la Constitución Política y en el procedimiento señalado en este decreto.

ARTICULO 6. RESOLUCION DE LA DUDA. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá a favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla.

ARTICULO 7. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Todo el personal uniformado a quien se le atribuya una falta disciplinaria, se presume inocente mientras no se declare legalmente su

responsabilidad en fallo ejecutoriado.

ARTICULO 8. GRATUIDAD. Ninguna actuación procesal causará erogación a quienes intervengan en el proceso, salvo las copias que solicite el investigado o disciplinado o su apoderado.

ARTICULO 9. COSA JUZGADA. Nadie podrá ser investigado más de una vez por una misma acción u omisión constitutiva de falta disciplinaria, aun cuando a ésta se le dé una denominación diferente.

ARTICULO 10. APLICACIÓN INMEDIATA DE LA LEY. La competencia es de aplicación inmediata, por lo tanto, lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir esta disposición.

ARTICULO 11. CELERIDAD DEL PROCESO. El funcionario competente impulsará oficiosamente el proceso y suprimirá los trámites y diligencias innecesarias.

ARTICULO 12. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa.

ARTICULO 13. FAVORABILIDAD. En materia disciplinaria la ley favorable o permisiva se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

ARTICULO 14. IGUALDAD ANTE LA LEY DISCIPLINARIA. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de este decreto, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

ARTICULO 15. FINALIDADES DE LA LEY Y DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. El acatamiento a la ley disciplinaria garantiza el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, en relación con las conductas del personal uniformado.

La sanción disciplinaria, por su parte, cumple esencialmente los fines de prevención y de garantía de la buena marcha disciplinaria de la Institución.

ARTICULO 16. RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Los destinatarios de este

decreto, a quienes se les atribuya la comisión de una falta disciplinaria tienen derecho a ser tratados con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

ARTICULO 17. CONTRADICCIÓN. Quien fuere objeto de investigación, tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria, para controvertir y solicitar la práctica de pruebas.

ARTICULO 18. PROPORCIONALIDAD. La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija este decreto.

ARTICULO 19. INTEGRACION NORMATIVA. En la aplicación del presente decreto, prevalecerán los principios rectores establecidos en la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, este decreto y los códigos Contencioso Administrativo, Penal y de Procedimiento Penal.

TITULO II

ÁMBITO DE APLICACIÓN

ARTICULO 20. DESTINATARIOS. El personal uniformado es destinatario de las normas de disciplina.

ARTICULO 21. AUTORES. Es autor quien realiza o induce a cometer a otro la conducta descrita en este decreto como falta disciplinaria, cualquiera sea su forma o modo de intervención.

TITULO III

DE LA DISCIPLINA

ARTICULO 22. NOCIÓN. La disciplina es la condición esencial para la existencia de la institución policial e implica la observancia de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y órdenes que consagran el deber profesional.

ARTICULO 23. MANTENIMIENTO DE LA DISCIPLINA. La disciplina se mantendrá con el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, coadyuvando a los demás a

conservarla. Del mantenimiento de la disciplina son responsables todos los servidores de la Institución.

ARTICULO 24. MEDIOS PARA ENCAUZARLA. Los medios para encauzar la disciplina pueden ser preventivos o correctivos; los primeros se utilizan para mantenerla y fortalecerla y los segundos para restablecerla cuando ha sido quebrantada.

TITULO IV

ARTICULO 25. NOCION. Orden es la manifestación externa del superior con autoridad que se debe obedecer, observar y ejecutar. La orden debe ser legítima, lógica, oportuna, clara, precisa y relacionada con la actividad institucional.

ARTICULO 26. ORDEN ILEGITIMA. La orden es ilegítima cuando excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la comisión de un hecho punible, a la violación de la ley, las normas institucionales u órdenes legítimas superiores.

ARTICULO 27. OBLIGATORIEDAD DE LA ORDEN. El cumplimiento de la orden es obligatorio. Cuando el subalterno tenga duda sobre la inconveniencia de la orden, debe advertirlo al superior en forma respetuosa. Si hubiere insistencia, previa información escrita, la orden debe cumplirse sin dilación.

ARTICULO 28. ORDEN QUE ENTRAÑA HECHO PUNIBLE. Si la orden conduce manifiestamente a la comisión de un hecho punible, el subalterno no está obligado a obedecerla; en caso de hacerlo, la responsabilidad recaerá sobre el superior que emite la orden y el subalterno que la cumple o ejecuta.

ARTICULO 29. NOCION DE CONDUCTO REGULAR. El conducto regular es un procedimiento que permite transmitir en forma ágil entre las líneas jerárquicas de la Institución, órdenes, instructivos y consignas relativas al servicio.

ARTICULO 30. PRETERMISION DEL CONDUCTO REGULAR. El conducto regular podrá pretermitirse ante hechos o circunstancias especiales, cuando de observarlo, en razón del tiempo o exigencia del caso, se deriven resultados perjudiciales.

PARAGRAFO. En los aspectos relacionados con asuntos disciplinarios y Justicia Penal Militar,

no existe el conducto regular.

TITULO V

EXTINCIÓN DE LA ACCION DISCIPLINARIA

CAPITULO I

CAUSALES DE EXTINCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA

ARTICULO 31. CAUSALES DE EXTINCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA. Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:

1. La muerte del investigado.
2. La prescripción de la acción disciplinaria.

CAPITULO II

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA

ARTICULO 32. TERMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. La acción disciplinaria prescribe en el término de cinco (5) años. La prescripción de la acción empezará a contarse, para las faltas instantáneas, desde el día de la consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado.

ARTICULO 33. PRESCRIPCION DE VARIAS ACCIONES. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

ARTICULO 34. RENUNCIA Y OFICIOSIDAD. El disciplinado podrá renunciar a la prescripción de la acción disciplinaria. En este caso la acción solo podrá proseguirse por un término máximo de un (1) año, contado a partir de la presentación personal de la solicitud, vencido el cual sin que se hubiese proferido y ejecutoriado el respectivo fallo, no procede decisión distinta de la declaratoria de prescripción.

CAPITULO III

PRESCRIPCION DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

ARTICULO 35. TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA SANCION DISCIPLINARIA. La sanción disciplinaria prescribe en un término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria del fallo.

PARAGRAFO. Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad o la suspensión e inhabilidad, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática.

TITULO VI

DE LAS FALTAS Y SANCIONES DISCIPLINARIAS

CAPITULO I

CLASIFICACION Y DESCRIPCION DE LAS FALTAS

ARTICULO 36. CLASIFICACIÓN. Las faltas disciplinarias son:

1. Gravísimas.
2. Graves.
3. Leves.

ARTICULO 37. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas, sancionables con destitución las siguientes:

2. Violar con su conducta los derechos fundamentales constitucionales y aquellos que por su naturaleza se consideren de tal categoría.
3. Realizar una conducta tipificada en la ley como delito sancionado a título doloso, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo.
4. Brindar en forma incompleta o falsa o negar u omitir información, sobre el paradero de persona o personas a las que se haya privado de la libertad.
5. Realizar cualquier acto que menoscabe la integridad de un grupo nacional, étnico, racial,

político, cultural o religioso.

6. Expulsar, trasladar o desplazar por la fuerza a personas de la zona en que habiten, sin motivos autorizados por el derecho interno o el internacional.

7. Privar ilegalmente de la libertad a una persona.

8. Elaborar, cultivar, suministrar, traficar, vender, transportar, distribuir, portar, adquirir, guardar o consumir cualquier tipo de sustancias que produzcan dependencia física o síquica o sus precursores.

9. Permitir, facilitar o suministrar información o los medios técnicos de la Institución, para cualquier fin particular ilegal en beneficio propio o de terceros.

10. Violar las normas del régimen de contratación, fiscal o contable y las demás disposiciones sobre la materia.

11. Solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión.

12. Realizar o promover actividades tendientes a paralizar total o parcialmente la prestación del servicio que corresponde a la Institución.

13. Violar la reserva profesional en asuntos de que se tenga conocimiento por razón del cargo o función; divulgar o facilitar por cualquier medio el conocimiento de información confidencial o documentos clasificados, sin la debida autorización, que ponga en peligro la seguridad nacional o institucional.

14. Permitir o dar lugar intencionalmente, por negligencia o imprevisión, a la fuga de persona capturada, retenida, detenida o condenada, de cuya vigilancia o custodia haya sido encargado; demorar injustificadamente la conducción de la misma a su lugar de destino o no ponerla a órdenes de la autoridad judicial competente dentro del término legal.

15. Utilizar el cargo o el grado para inducir al subalterno o a particulares, a respaldar una campaña política o participar en eventos de la misma naturaleza.

16. Obstaculizar en forma grave las investigaciones o decisiones que realicen o profieran las autoridades administrativas o judiciales.

17. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o permanencia de grupos armados al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos.

18. Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación; obtener información o recaudar pruebas con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y legales.

19. Ejercer o propiciar la prostitución.

20. Ejecutar actos sexuales en áreas o lugares de trabajo.

21. Respecto de documentos:

a. Omitir la verdad

b. Consignar hechos contrarios a la misma.

c. Sustituir, alterar, mutilar, destruir, ocultar, desaparecer o falsificar los mismos.

d. Utilizarlos ilegalmente para realizar actos en contra de la Institución o de sus miembros.

e. Utilizarlos fraudulentamente para ingresar o permanecer dentro de la Institución.

f. Causar o dar motivo a la pérdida de los expedientes disciplinarios, administrativos o prestacionales bajo su responsabilidad.

g. Destruir, sustraer o alterar, a través de medios magnéticos o técnicos, información de la Policía Nacional.

ARTICULO 38. FALTAS GRAVES. Son faltas graves:

1. Coaccionar al servidor público sobre sus decisiones para obtener provecho personal o de terceros.

2. Apropiarse, ocultar, desaparecer o destruir bienes, elementos, documentos y pertenencias de superiores, subalternos, compañeros o particulares.
3. Permitir la prescripción o no ejercer con el debido celo y oportunidad las atribuciones en los procesos disciplinarios, penales o administrativos.
4. Dar lugar a justificadas quejas o informes por parte de los ciudadanos, superiores, subalternos o compañeros por su comportamiento negligente o arbitrario dentro o fuera del servicio.
5. Ejecutar actos de violencia o malos tratos contra el público, superiores, subalternos o compañeros.
6. Proferir públicamente expresiones que afecten el buen nombre de la Institución o de sus servidores.
7. Despojarse, con manifestaciones de menosprecio, del uniforme, las insignias o condecoraciones.
8. Abusar de la ingestión de bebidas embriagantes.
9. No prestar la colaboración necesaria o irrespetar a los servidores del Estado a los cuales se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones.
10. Causar daño intencionalmente a su integridad personal o fingir dolencias para no ejercer las actividades propias de su cargo o función.
11. Conocido el hecho, no presentarse dentro del término de la distancia cuando ocurran alteraciones graves de orden público, en cuyo restablecimiento deba participar de acuerdo con órdenes, planes o convocatoria pública por parte de los superiores.
12. No asistir al servicio sin justa causa.
13. Ausentarse sin permiso del lugar de facción o sitio donde preste su servicio o adelante su formación académica.
14. Tener en forma estable o transitoria, para actividades del servicio, personas ajenas a la

Institución sin la autorización debida.

15. Imponer a sus subalternos trabajos ajenos al servicio o impedirles el cumplimiento de sus deberes.

16. Prestar a título particular servicios de asistencia o asesoría, en asuntos relacionados con funciones propias de su cargo.

17. Causar daño a la integridad de las personas o de los bienes, como consecuencia del exceso en el uso de las armas, de la fuerza o de los demás medios coercitivos legalmente autorizados.

18. Omitir el control administrativo de los dineros, material o equipo a su cargo; incumplir los plazos establecidos para la rendición de cuentas fiscales y contables o retardar injustificadamente la tramitación y el pago de cuentas administrativas.

20. Eludir el cumplimiento de las tareas que deba realizar de manera personal o la ejecución de las órdenes que se le impartan, lo mismo que no responder por el uso de la autoridad que se le delegue.

21. Inducir, por cualquier medio, a otras personas a error u omitir información, declaraciones, conceptos o datos que se hagan necesarios para esclarecer la verdad, acerca de un hecho relacionado con el servicio.

22. Constreñir, comprometer o inducir al subalterno, superior o compañero para que oculte una falta.

23. Omitir, retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o solicitudes de las autoridades o enviarlas a destinatario diferente al que corresponda.

24. Aceptar sin permiso de la autoridad correspondiente, cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros.

25. Incumplir, modificar, desautorizar o introducir cambios sin causa justificada, a las órdenes o instrucciones relativas al servicio.

26. Ejecutar con negligencia o tardanza las órdenes o actividades relacionadas con el servicio.

27. No informar los hechos que deben ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio o hacerlo con retardo.

28. No cumplir con las obligaciones como evaluador o revisor de acuerdo con el Decreto de Evaluación y Clasificación del Desempeño.

29. Eludir la prestación del servicio.

30. Manipular imprudentemente las armas de fuego.

31. Incurrir en despreocupación o abandono por el bienestar del personal bajo su mando.

32. Utilizar distintivos o condecoraciones no otorgadas legalmente.

33. Omitir las medidas necesarias a que están obligados los Comandantes de las unidades correspondientes, para asegurar la comparecencia a diligencias o la notificación de las decisiones del mando y demás autoridades.

34. Formular acusaciones tendenciosas o temerarias contra cualquier miembro de la Fuerza Pública.

35. Respecto de documentos:

a. Proporcionar datos inexactos u omitir información que tenga incidencia en su vinculación al cargo o a la carrera, sus promociones o ascensos.

b. Permitir el acceso o exhibir expedientes, documentos o archivos a personas no autorizadas.

c. No registrar en los libros o documentos los hechos y novedades a que se esté obligado por razón del servicio, cargo o función.

36. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional o de los de carácter particular puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores

mediante las siguientes conductas:

- a. Retenerlos o apropiárselos.
- b. Incurrir en negligencia o actuar con impericia o imprudencia en su manejo o control.
- c. Usarlos en beneficio propio o de terceros.
- d. Darles aplicación o uso diferente.
- e. Extraviarlos, perderlos, dañarlos o desguazarlos.
- f. Entregarlos a personas distintas a su verdadero dueño.
- g. Demorar injustificadamente su entrega a la autoridad competente o la devolución a su dueño.
- h. Conducirlos u operarlos sin el debido permiso o autorización.
- i. Malversarlos o permitir que otros lo hagan.

37. Respecto del personal en comisión de estudios, también son faltas:

- a. Dejar de asistir sin justificación a las clases o llegar frecuentemente retardado a ellas.
- b. No cumplir las tareas o los trabajos impuestos o no hacerlo con la oportunidad debida.
- c. Emplear medios o ejercitar actos para conocer previamente los temas de exámenes.
- d. Utilizar durante los exámenes cualquier medio fraudulento.
- e. Suministrar datos escritos o verbales a otros alumnos, durante las pruebas o exámenes.

ARTICULO 39. FALTAS LEVES. Son faltas leves las siguientes:

1. Usar de forma indebida o irreglamentaria el uniforme o descuidar su correcta presentación o concurrir en traje de uniforme, fuera de los actos académicos o del servicio, a lugares que no estén de acuerdo con la categoría policial.

2. No entregar o retardar la entrega de los elementos necesarios para el mantenimiento de los equipos de la Policía Nacional o de aquellos puestos bajo su responsabilidad para el servicio.
3. Nombrar en el servicio personas que por prescripción médica se encuentren impedidas para prestarlo.
4. No instruir debida y oportunamente a los subalternos, acerca de la observancia de los reglamentos y órdenes relacionadas con la prestación del servicio, cuando se está obligado a ello por razón del cargo o función.
5. Proceder con negligencia o parcialidad en la aplicación de los estímulos o correctivos.
6. Incumplir sus obligaciones civiles, familiares o personales que afecten la buena imagen institucional.
7. Conceder declaraciones, provocar o dar lugar a publicaciones sin causa justificada o autorización.
8. No asistir con puntualidad al servicio o a las presentaciones a que se esté obligado.
9. Presionar al subalterno para que no reclame cuando le asiste derecho para ello.
10. Omitir o retardar la legalización de los dineros recibidos por concepto de avances.

ARTICULO 40. OTRAS FALTAS. Además de las definidas en los artículos anteriores, constituyen falta disciplinaria la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las prohibiciones, el abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes contemplados en la Constitución Política, los tratados públicos ratificados por el Gobierno Colombiano, las leyes y en los diferentes actos administrativos.

La calificación de la falta será determinada por el funcionario que adelante la respectiva investigación.

CAPITULO II

CLASIFICACION Y LIMITES DE LAS SANCIONES

ARTICULO 41. SANCIONES PRINCIPALES. Son sanciones principales las siguientes:

1. Destitución: Consiste en la cesación definitiva de funciones.
2. Suspensión: Consiste en la cesación de funciones en el ejercicio del cargo sin derecho a remuneración de uno (1) hasta sesenta (60) días.
3. Multa: Consiste en imponer al infractor el pago de una suma de dinero de uno (1) hasta treinta (30) días de sueldo básico mensual, devengado al momento de la comisión de la falta, el cual se hará efectivo por la tesorería de la respectiva Unidad por medio de descuentos que se realicen al disciplinado a favor de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional.

Cuando la sanción de multa exceda de diez (10) días de sueldo, el descuento podrá hacerse proporcionalmente durante los seis (6) meses inmediatamente siguientes a su imposición.

Si el sancionado se encuentra retirado de la Institución, deberá consignar el valor de la multa en la cuenta que para el efecto se le indique, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del fallo. Si no lo hiciere, se recurrirá de inmediato por intermedio de la Jurisdicción Coactiva de la Policía Nacional.

4. Amonestación Escrita: Consiste en la desaprobación por escrito de la conducta o proceder del infractor.

PARAGRAFO. Las faltas gravísimas serán sancionadas siempre con la destitución; las graves y leves con cualquiera de las sanciones a que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 42. SANCIONES ACCESORIAS. Es sanción accesoria la inhabilidad para ejercer funciones públicas por un término entre uno (1) y cinco (5) años, la cual será fijada en el mismo fallo que disponga la destitución. La inhabilidad también procede cuando se imponga la sanción de suspensión, por un término igual al de ésta.

PARAGRAFO: En aquellos casos en que la conducta haya originado sanción penal, la inhabilidad procede siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso.

Cuando el servidor o disciplinado sancionado preste sus servicios en otra entidad oficial, deberá comunicarse al representante legal de ésta para que proceda a hacer efectiva la

inhabilidad.

CAPITULO III

CRITERIOS PARA LA GRADUACION DE LAS SANCIONES

ARTICULO 43. GRADUACION DE LA SANCION. Para la graduación de la sanción se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Grado de culpabilidad.
2. Grado de perturbación del servicio.
3. La naturaleza esencial del servicio.
4. La naturaleza, los efectos de la falta, las circunstancias del hecho y los perjuicios que se hayan causado en relación con el servicio.
5. El grado de participación en el hecho.
6. Las condiciones personales del infractor, tales como la categoría del cargo, la naturaleza de sus funciones y el grado de instrucción para el desempeño de su cargo.

ARTICULO 44. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION. Son circunstancias de agravación de la falta:

1. La reiteración de la conducta.
2. La complicidad con los demás miembros de la Institución.
3. La ostensible preparación de la falta.
4. Cometer la falta, bajo la influencia de bebidas embriagantes o de sustancias que produzcan dependencia física o síquica.
5. El móvil de la falta cuando busca manifiestamente el provecho personal.
6. Cometer la falta para ocultar otra.

7. Violar varias disposiciones con una misma acción.
8. Cometer la falta en circunstancias de perturbación del orden público, de calamidad pública o peligro común.
9. Cometer la falta en presencia de personal reunido para el servicio.
10. Lesionar derechos fundamentales constitucionales.
11. Cometer la falta contra menor de edad, ancianos, discapacitado o persona con trastorno mental o contra un miembro del núcleo familiar.
12. Cometer la falta aprovechando el estado de necesidad o depósito necesario de bienes o personas.
13. Evadir la responsabilidad o atribuirle sin fundamento a un tercero.
14. Cometer la falta encontrándose en el exterior.
15. Cometer la falta hallándose el personal en vuelo, navegando o en misión de transporte terrestre.

ARTICULO 45. CIRCUNSTANCIAS DE ATENUACION. Son circunstancias de atenuación de la falta:

1. La buena conducta anterior del inculpado.
2. Haber sido inducido por un superior, subalterno o compañero a cometerla.
3. Confesarla espontáneamente sin rehuir la responsabilidad.
5. Obrar por motivos nobles o altruistas.
6. Demostrar diligencia y eficiencia en el desempeño del servicio.
7. La no trascendencia social de la falta.
8. Cometerla en el desempeño de funciones que ordinariamente corresponden a un superior,

si la falta consiste en el incumplimiento de deberes inherentes a dichas funciones.

ARTICULO 46. EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. Está exento de responsabilidad disciplinaria, quien obre amparado por alguna de las causales de inculpabilidad consagradas en los códigos Penal y Penal Militar.

LIBRO SEGUNDO

DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

TITULO I

LA ACCION DISCIPLINARIA

CAPITULO I

GENERALIDADES

ARTICULO 47. NATURALEZA. La acción disciplinaria es obligatoria, oficiosa y pública. Iniciada la investigación debe terminar con fallo de responsabilidad, absolucón o archivo definitivo.

Si al culminar el proceso, el inculpado se hallare en situación de retiro, el informativo se remitirá a su hoja de vida para que obre como antecedente, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar para el cumplimiento de la sanción.

ARTICULO 48. IMPULSO DE LA ACCION. La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, por información proveniente de servidor público o queja formulada por cualquier persona o por otro medio, siempre y cuando amerite credibilidad

PARAGRAFO. Cuando se proceda en virtud de queja o informe, no es requisito indispensable su ratificación.

ARTICULO 49. OBLIGATORIEDAD Y PUBLICIDAD. El servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, si fuere competente, iniciará inmediatamente la acción correspondiente. Si no lo fuere, pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente, adjuntando las pruebas que tuviere.

PARAGRAFO. Si los hechos materia de investigación disciplinaria pudieren constituir delitos investigables de oficio, deberán ser puestos en conocimiento de la autoridad competente, enviándole las pruebas de la posible conducta delictiva.

La acción disciplinaria es pública, salvo lo dispuesto en el artículo 58 de este decreto.

ARTICULO 50. EXONERACIÓN DEL DEBER DE FORMULAR QUEJAS. No se está obligado a formular quejas contra sí mismo o contra con su cónyuge, compañero (a) permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni por hechos que se hayan conocido por causa o con ocasión del ejercicio de actividades que imponga legalmente el secreto profesional.

ARTICULO 51. ACCION CONTRA SERVIDOR RETIRADO DEL SERVICIO. La acción disciplinaria es procedente aunque el servidor ya no esté ejerciendo funciones públicas. Cuando la acción no pudiere cumplirse porque el infractor se encuentra retirado del servicio, se registrará en la Procuraduría General de la Nación y en la hoja de vida del sancionado de conformidad con lo previsto en este decreto.

ARTICULO 52. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario con atribución disciplinaria, mediante resolución motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias.

CAPITULO II

SUJETOS PROCESALES

ARTICULO 53. SUJETOS PROCESALES EN LA ACTUACION DISCIPLINARIA. Son sujetos procesales en la actuación disciplinaria, el investigado o disciplinado y su apoderado, sin perjuicio de la intervención que en razón de la vigilancia superior pueda realizar la Procuraduría General de la Nación.

Ni el informador ni el quejoso son parte en el proceso disciplinario. Su actuación se limita a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento con el deber de aportar las

pruebas que tenga en su poder.

ARTICULO 54. CALIDAD DE INVESTIGADO O DISCIPLINADO. La calidad de investigado se adquiere a partir del auto que ordena la indagación preliminar o la investigación formal. La de disciplinado se adquiere a partir de la notificación del pliego de cargos.

ARTICULO 55. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Son facultades de los sujetos procesales las siguientes:

1. Acceder a la investigación.
2. Designar defensor si lo considera necesario.
3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación hasta antes del fallo de primera instancia.
4. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas.
5. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma.
6. Impugnar las decisiones a través de los recursos de ley.
7. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato legal esta tenga carácter reservado, impedimento que en ningún momento opera cuando se obtiene la calidad de disciplinado.

PARAGRAFO. Como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado o disciplinado.

TITULO II

ACTUACION PROCESAL

CAPITULO I

GENERALIDADES

ARTICULO 56. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACION PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la Constitución Política, en el presente decreto y en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo o normas que lo modifiquen o adicionen. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.

ARTICULO 57. FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO. En la interpretación de la ley procesal, el funcionario competente debe tener en cuenta, además de la prevalencia de los principios rectores, que la finalidad del procedimiento es el logro de los fines y funciones del Estado y el cumplimiento de las garantías debidas a las personas que en él intervienen.

ARTICULO 58. RESERVA DE LA ACTUACION DISCIPLINARIA. En el procedimiento ordinario las actuaciones serán reservadas hasta que se notifique el pliego de cargos o hasta que quede ejecutoriada la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales.

El investigado o disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.

ARTICULO 59. REQUISITOS FORMALES DE LA ACTUACION. La actuación disciplinaria debe consignarse por escrito, en idioma castellano y en duplicado, salvo las excepciones previstas en este decreto.

ARTICULO 60. ADUCCION DE DOCUMENTOS. Los documentos que se aporten a las investigaciones disciplinarias lo serán en original, copia o fotocopia, de conformidad con las disposiciones legales que regulen la materia.

ARTICULO 61. ACTAS. Toda acta de diligencia practicada, indicará el lugar y la fecha de su realización y deberá suscribirse por las personas que en ella intervinieron.

ARTICULO 62. DECLARACIONES BAJO JURAMENTO. Las declaraciones que rindan los testigos en los informativos disciplinarios, se producirán bajo la gravedad del juramento en los términos que señala la ley.

PARAGRAFO. El investigado rendirá versión libre de todo apremio o juramento.

CAPITULO II

AUTOS Y FALLOS

ARTICULO 63. CLASIFICACION. Las providencias que se dicten en el proceso disciplinario serán:

1. Fallos, si deciden el objeto del proceso, previo el agotamiento del trámite de instancia.
2. Autos interlocutorios, si resuelven algún aspecto sustancial de la actuación.
3. Autos de sustanciación, cuando disponen el trámite que la ley establece para dar curso a la actuación.

ARTICULO 64. CORRECCION, ACLARACION Y ADICION DE LOS FALLOS. En los casos de error aritmético, en el nombre o identidad del investigado, de la dependencia donde labora o laboraba, en la denominación del cargo o función que ocupa u ocupaba, de omisión sustancial en la parte resolutive del fallo, éste debe ser corregido, aclarado o adicionado, según el caso, de oficio o a petición de parte, por el mismo funcionario que lo profirió.

La aclaración del fallo solo procede a petición de parte dentro del término de ejecutoria del mismo.

El fallo corregido, aclarado o adicionado, será notificado conforme a lo previsto en este decreto.

CAPITULO III

EJECUTORIA DE LAS PROVIDENCIAS

ARTICULO 65. EJECUTORIA DE LAS PROVIDENCIAS. Las providencias quedarán ejecutoriadas cinco (5) días después de la última notificación, si contra ellas no procede o no se interpone recurso.

Las providencias que se dicten en audiencia pública quedarán en firme al finalizar ésta, a menos que procedan y se interpongan los recursos en forma legal.

CAPITULO IV

NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES

ARTICULO 66. NOTIFICACIONES. La notificación puede ser personal, por estrado, por edicto, por conducta concluyente o por estado.

ARTICULO 67. NOTIFICACION PERSONAL. Se notificarán personalmente al investigado o disciplinado o a su apoderado, las siguientes decisiones:

1. El pliego de cargos.
2. El que niega la práctica de pruebas.
3. El que niega el recurso de apelación.
4. Las que resuelven sobre la acumulación y expedición de copias.
5. Los fallos.

ARTICULO 68. NOTIFICACION POR ESTRADOS. Las providencias que se dicten en las audiencias públicas o en el curso de cualquier diligencia, se consideran notificadas cuando el investigado o disciplinado o su apoderado estén presentes.

ARTICULO 69. NOTIFICACION POR EDICTO. Si dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de ejecutoria de la providencia, no fuere posible efectuar la notificación personal, se citará al investigado o disciplinado o a su apoderado, mediante comunicación enviada a la última dirección domiciliaria o laboral que aparezca registrada en el expediente, para que comparezca dentro de los cinco (5) días siguientes. Si no lo hiciere, se notificarán por edicto, que permanecerá fijado por el término de cinco (5) días hábiles, en lugar visible de la secretaría del despacho que lo hubiere proferido o del comisionado para tal efecto.

Tratándose de la notificación del pliego de cargos, vencido el término de la notificación por edicto, el funcionario investigador procederá a la designación de apoderado de oficio y se continuará el trámite de la actuación.

ARTICULO 70. NOTIFICACION POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Cuando no se haya hecho

notificación personal o se haya notificado irregularmente el auto o el fallo emitido en un proceso disciplinario, la exigencia legal se entiende satisfecha para todos los efectos, si el procesado no reclama y actúa en diligencias posteriores o interponga recursos contra ellos.

ARTICULO 71. NOTIFICACION POR FUNCIONARIO COMISIONADO. Si la notificación personal debe realizarse en unidad diferente a la del funcionario con atribución disciplinaria o investigador, éste podrá remitir copia de la providencia al Jefe de Recursos Humanos de la Unidad en la que se encuentre el disciplinado o su apoderado, para que la surta. En este evento, el término será de veinte (20) días hábiles y las formalidades serán las señaladas en este decreto.

ARTICULO 72. COMUNICACIONES. Se debe comunicar al investigado la decisión de apertura de indagación preliminar o formal investigación y al quejoso la del archivo. En este último caso se entenderá cumplida la comunicación, cuando hayan transcurrido ocho (8) días después de la fecha de entrega a la oficina de correo.

ARTICULO 73. NOTIFICACION POR ESTADO. Las demás decisiones que se adopten dentro de la actuación disciplinaria se notificarán por estado, incluida la que niega el recurso de apelación.

CAPITULO V

RECURSOS

ARTICULO 74. RECURSOS Y SU FORMALIDAD. Contra las decisiones disciplinarias, en los casos, términos y condiciones establecidos en este decreto, proceden los recursos de reposición, apelación y queja, los cuales deberán interponerse por escrito, salvo disposición en contrario.

PARAGRAFO. Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.

ARTICULO 75. OPORTUNIDAD PARA INTERPONERLOS. Los recursos se podrán interponer y deberán sustentarse, desde la fecha en que se dictó la providencia hasta el término de cinco (5) días, contados a partir de la última notificación. Si esta se hizo en estrados la impugnación y sustentación sólo procederá en el mismo acto.

Quien interponga un recurso deberá expresar por escrito las razones que lo sustentan ante el funcionario que profirió la correspondiente decisión. En caso contrario se rechazará.

ARTICULO 76. RECURSO DE REPOSICION. El recurso de reposición procederá contra las siguientes decisiones:

1. Los fallos de única instancia.
2. La que niega la solicitud de copias al investigado o disciplinado o a su apoderado.
3. La que niega la acumulación de la actuación disciplinaria.

ARTICULO 77. TRAMITE DEL RECURSO DE REPOSICION. Cuando el recurso de reposición se formule por escrito, vencido el término para impugnar la decisión, se mantendrá en la secretaría por dos (2) días en traslado a los sujetos procesales; de lo anterior se dejará constancia en el expediente. Surtido el traslado, se decidirá el recurso.

ARTICULO 78. INIMPUGNABILIDAD. La providencia que decide la reposición no es susceptible de recurso alguno, salvo que contenga puntos que no hayan sido decididos en el auto impugnado, caso en el cual podrá interponerse recurso respecto de los puntos nuevos.

También podrá recurrirse en reposición cuando alguno de los intervinientes, a consecuencia de la reposición, adquiera interés jurídico para ello.

ARTICULO 79. RECURSO DE APELACION. Este recurso es procedente contra el auto que niega pruebas dentro de la investigación disciplinaria y contra los fallos de primera instancia.

ARTICULO 80. CONCESION DEL RECURSO DE APELACION. Contra el auto que niega la totalidad de pruebas en la investigación disciplinaria, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo; si la negativa es parcial se concederá en el efecto devolutivo. El fallo de primera instancia es apelable en el efecto suspensivo.

En el proceso disciplinario el investigado es sujeto procesal, pero aún existiendo pluralidad de disciplinados habrá lugar a la figura del apelante único, excepto que el objeto de la apelación sea diferente.

ARTICULO 81. RECURSO DE QUEJA. Procederá el recurso de queja cuando se rechace el de

apelación.

ARTICULO 82. INTERPOSICION. Dentro del término de ejecutoria del auto que deniega el recurso de apelación se interpondrá y sustentará el recurso de queja, se solicitará la expedición de las copias pertinentes, las cuales se expedirán en un término no mayor de dos (2) días y se enviarán por el funcionario con atribución disciplinaria al superior funcional para que lo decida.

Si quien conoce del recurso necesitare copias de otras actuaciones procesales, ordenará al funcionario con atribución disciplinaria que las remita a la mayor brevedad posible.

ARTICULO 83. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS. Para efectos de determinar la procedencia de los recursos en relación con los fallos disciplinarios, se tendrá en cuenta que los procesos que se adelanten por faltas gravísimas y graves serán siempre de dos instancias, al igual que todos aquellos en los que se impongan las sanciones de destitución y suspensión.

ARTICULO 84. DESISTIMIENTO DE LOS RECURSOS. Podrá desistirse de los recursos antes que el funcionario competente los decida.

CAPITULO VI

REVOCATORIA DIRECTA

ARTICULO 85. CAUSALES DE REVOCACION. Los fallos disciplinarios serán revocables en los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales del investigado o disciplinado.

ARTICULO 86. COMPETENCIA. Conocerá de la revocación directa, de oficio o a petición del sancionado, quien profirió el fallo o el superior funcional de éste.

ARTICULO 87. IMPROCEDENCIA. No procederá la revocación directa prevista en este Decreto, a petición de parte, cuando el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos ordinarios.

La revocación directa prevista en este Decreto no procederá cuando se haya notificado el auto admisorio de la demanda proferido por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

ARTICULO 88. EFECTOS. Ni la petición de la revocación del fallo, ni la decisión que sobre ella se tome, revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

CAPITULO VII

PRUEBAS

ARTICULO 89. NECESIDAD DE LA PRUEBA. Toda providencia disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas, allegadas o aportadas al proceso, por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa.

ARTICULO 90. IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO EN LA BUSQUEDA Y APRECIACION DE LA PRUEBA. El funcionario buscará la verdad . Para ello deberá investigar con igual rigor, los hechos y circunstancias que demuestran la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, lo mismo que los que tiendan a mostrar su inexistencia o le eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar y practicar pruebas de oficio.

ARTICULO 91. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, el dictamen pericial, la inspección y los documentos, los cuales se apreciarán conforme a las normas del Código del Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza y las reglas del procedimiento disciplinario.

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo las normas de la sana crítica.

Los demás medios de prueba se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

ARTICULO 92. PRUEBA PARA SANCIONAR. El fallo sancionatorio sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la falta y de la responsabilidad del disciplinado.

ARTICULO 93. PETICION DE PRUEBAS. El disciplinado o quien haya rendido versión, podrá pedir la práctica de pruebas o aportar las que estime conducentes.

Cuando las pruebas sean allegadas o aportadas por el disciplinado o quien haya rendido versión, sólo se incorporarán al proceso previo auto que estime su conducencia o pertinencia. La denegación total o parcial de las solicitadas o allegadas antes de que se abra investigación disciplinaria, deberá ser motivada y comunicarse por escrito al peticionario.

ARTICULO 94. LIBERTAD DE PRUEBAS. La falta y la responsabilidad del disciplinado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

ARTICULO 95. PRACTICA DE PRUEBAS POR COMISIONADO. El funcionario con atribución disciplinaria o el investigador, podrán comisionar para la práctica de pruebas a otro funcionario idóneo.

En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas.

No obstante, el comisionado podrá practicar aquellas pruebas que surjan directamente de las que son objeto de la comisión, si así lo autoriza expresamente el comitente.

Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas.

ARTICULO 96. UTILIZACION DE MEDIOS TECNICOS. Para la práctica de cualquier prueba, se podrán utilizar los medios técnicos adecuados y autorizados.

ARTICULO 97. PRUEBA TRASLADADA. Las pruebas obrantes válidamente en un proceso judicial o administrativo, podrán trasladarse al proceso disciplinario en copia autenticada y se apreciarán de acuerdo con las reglas preexistentes, según la naturaleza de cada medio probatorio.

ARTICULO 98. INEXISTENCIA DE LA PRUEBA. La prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecte los derechos fundamentales del disciplinado, se tendrá como inexistente.

CAPITULO VIII

NULIDADES

ARTICULO 99. CAUSALES. Son causales de nulidad del proceso las siguientes:

1. La falta de competencia del funcionario para fallar.
2. La violación al debido proceso.
3. La ostensible vaguedad o ambigüedad de los cargos y la imprecisión de las normas en que se fundamenten.

ARTICULO 100. DECLARATORIA DE OFICIO. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario investigador o el funcionario con atribución disciplinaria, advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez.

ARTICULO 101. SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse antes de proferirse el fallo definitivo y deberá indicar la causal o causales invocadas y expresar las razones que la sustenten. Únicamente se podrá formular otra solicitud de nulidad por causal diferente o por hechos posteriores.

ARTICULO 102. TERMINO PARA RESOLVER. El funcionario investigador o el funcionario con atribuciones disciplinarias resolverá la solicitud de nulidad, a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo.

CAPITULO IX

DE LA SUSPENSION PROVISIONAL

ARTICULO 103. SUSPENSION PROVISIONAL. El Director General de la Policía Nacional, a solicitud del funcionario competente, podrá ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de tres (3) meses, prorrogable hasta por otro tanto, siempre y cuando existan serios elementos de juicio, que permitan establecer que la permanencia en el cargo 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.

ARTICULO 104. REINTEGRO DEL SUSPENDIDO. El disciplinado suspendido provisionalmente, será reintegrado a su cargo o servicio y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión en los siguientes casos:

a) Cuando la investigación termine porque el hecho investigado no existió, la ley no lo considera como falta disciplinaria, se justifica, el acusado no lo cometió, la acción no puede proseguirse; también, por haberse declarado la nulidad de lo actuado, incluido el auto que decretó la suspensión provisional;

b) Por la expiración del término de suspensión sin que hubiere terminado la investigación, salvo que esta circunstancia haya sido determinada por el comportamiento dilatorio del investigado o su apoderado.

PARAGRAFO. La determinación del comportamiento dilatorio, se efectuará mediante providencia motivada por el funcionario con atribuciones disciplinarias para fallar.

c) Cuando la sanción impuesta fuere de amonestación, multa o suspensión.

PARAGRAFO. Cuando la sanción impuesta fuere la multa, se ordenará descontar de la cuantía de la remuneración correspondiente al término de suspensión, el valor de la multa hasta su concurrencia.

Cuando el disciplinado fuere sancionado con suspensión de funciones en el fallo se ordenarán las compensaciones que correspondan, según lo dejado de percibir durante el lapso de la suspensión provisional.

TITULO III

COMPETENCIA

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LA COMPETENCIA

ARTICULO 106. NOCION. Es la atribución disciplinaria que tienen los miembros uniformados de la Policía Nacional, que ejercen mando o autoridad respecto de los subalternos, para aplicar sanciones disciplinarias.

ARTICULO 107. FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETENCIA. La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio en donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

ARTICULO 108. COMPETENCIA POR LA CALIDAD DEL SUJETO DISCIPLINABLE. Corresponde a los funcionarios de la Policía Nacional enunciados en el artículo 122 de este decreto, disciplinar al personal de la Institución.

PARAGRAFO. El personal no uniformado de la Policía Nacional, no podrá disciplinar al personal uniformado de la Institución.

ARTICULO 109. FACTOR TERRITORIAL. Es competente en materia disciplinaria, el funcionario de la Policía Nacional del territorio donde se realizó la conducta y, en los casos de omisión, donde debió realizarse la acción.

ARTICULO 110. COMPETENCIA POR RAZON DE LA CONEXIDAD. Cuando un funcionario de la Institución cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.

Cuando varios servidores de la Policía Nacional participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso por quien tenga la competencia para disciplinar al de mayor jerarquía.

ARTICULO 111. COMPETENCIA FUNCIONAL. Corresponde a las autoridades con atribuciones disciplinarias, imponer las sanciones dentro de los límites y condiciones que este decreto establece.

ARTICULO 112. CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS. Cuando se presente concurrencia de competencia entre falladores, por haberse cometido la falta por personal perteneciente a diferentes unidades u organismos policiales, será competente para investigar y sancionar el

superior con atribuciones disciplinarias comunes a todos ellos.

PARAGRAFO. Cuando existan dudas sobre la autoridad que deba asumir la investigación disciplinaria, el Director General de la Policía Nacional la designará mediante auto motivado contra el cual no procede recurso alguno.

ARTICULO 113. COMPETENCIA A PREVENCIÓN. Cuando un servidor de la Institución cometa una falta en jurisdicción de una unidad policial distinta a la que pertenece, el Comandante del Departamento donde se cometió la falta iniciará la investigación disciplinaria, debiendo remitirla al superior funcional del investigado dentro de los quince (15) días siguientes.

ARTICULO 114. ACUMULACION DE INVESTIGACIONES. La acumulación de las investigaciones disciplinarias que se adelanten contra un mismo investigado, podrá ordenarse de oficio o a solicitud del mismo a partir de la notificación del auto de cargos, siempre que no se haya proferido fallo de primera instancia.

Si se niega, deberá expedirse auto motivado contra el cual procede el recurso de reposición.

ARTICULO 115. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. El funcionario con atribuciones disciplinarias que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria, deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, dentro de los diez (10) días siguientes, a quien de conformidad con lo dispuesto en este decreto tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato con el objeto de que este dirima el conflicto. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

Este mismo procedimiento se aplicará cuando existan dos o más funcionarios que se consideren competentes.

ARTICULO 116. OTRAS ATRIBUCIONES. Cuando se produzcan cambios en la denominación de

los organismos o dependencias, el Director General de la Policía Nacional, mediante resolución, fijará la atribución disciplinaria conforme a las pautas establecidas en el presente decreto, siempre que la norma que disponga el cambio o denominación no la contemple.

ARTICULO 117. TRASLADO O COMISION DEL INVESTIGADO O DISCIPLINADO. Si el investigado o disciplinado cambia de unidad por traslado o comisión del servicio, la atribución disciplinaria para investigar y sancionar la falta continuará siendo del superior que fuere competente en el momento en que ocurrieron los hechos.

CAPITULO II

IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

ARTICULO 119. CAUSALES DE RECUSACION Y DE IMPEDIMENTO. Son causales de recusación y de impedimento para los servidores de la Policía Nacional que ejercen la acción disciplinaria, las establecidas en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal.

ARTICULO 120. PROCEDIMIENTO EN CASO DE IMPEDIMENTO. El servidor de la Policía Nacional impedido o recusado, pasará el proceso a su superior jerárquico o funcional, según el caso, fundamentando y señalando la causal existente y si fuere posible aportará las pruebas pertinentes, a fin de que el superior decida de plano y determine quién lo sustituye.

La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida.

Cuando el recusado o impedido sea el funcionario investigador, el competente para decidir la causal será el funcionario con atribuciones disciplinarias que ordene la investigación.

ARTICULO 121. IMPROCEDENCIA DE IMPEDIMENTO Y RECUSACION. No están impedidos ni son recusables, los funcionarios a quienes corresponda decidir el incidente.

CAPITULO III

AUTORIDADES CON ATRIBUCIONES DISCIPLINARIAS

ARTICULO 122. AUTORIDADES CON ATRIBUCIONES DISCIPLINARIAS. Son autoridades con atribuciones disciplinarias para imponer las sanciones previstas en este Decreto:

1. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL:

Conoce del recurso de apelación y del grado de consulta, de los procesos fallados en primera instancia por el Director General de la Policía Nacional.

2. DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL:

a. Conoce de las faltas cometidas por el Subdirector General, Inspector General, Jefes de las Oficinas Asesoras y del personal de su Despacho.

b. Del grado jurisdiccional de consulta

c. Del recurso de apelación contra los fallos de primera instancia

3. SUBDIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL:

a. Conoce de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y por los Directores de la Dirección General.

b. De las faltas cometidas por el personal adscrito a las dependencias de la Dirección General de la Policía Nacional, cuando el superior inmediato carezca de atribuciones disciplinarias.

4. INSPECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL:

Conoce de las faltas cometidas por el personal de su Despacho, Director del Centro de Reclusión, personal en comisión en el exterior.

5. DIRECTORES DE LA DIRECCION GENERAL:

a. Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Jefes de Area.

b. El Director Operativo conocerá de las faltas cometidas, además de lo prescrito en el literal anterior, por los Comandantes de Departamento y Comandantes de Policía Metropolitana.

c. El Director de la Escuela Nacional de Policía "General Santander" conoce, además de lo establecido en el literal a, de las faltas cometidas por los Directores de las Seccionales de formación.

6. JEFES DE OFICINAS ASESORAS DE LA DIRECCION GENERAL:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho.

7. COMANDANTES DE POLICIA METROPOLITANA:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Subcomandantes de Policía Metropolitana.

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Subcomandantes de Departamento.

9. DIRECTORES DE SECCIONALES DE FORMACION:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y los Jefes de Area.

10. SUBCOMANDANTES DE DEPARTAMENTO Y DE POLICIA METROPOLITANA:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho, los Comandantes de Distrito y Jefes de Grupo, según el Subcomando que corresponda.

11. COMANDANTES DE DISTRITO:

Conocen de las faltas cometidas por el personal del Comando de Distrito y Comandantes de Estación.

12. JUECES DE INSTANCIA O DE CONOCIMIENTO DE LA POLICIA NACIONAL VINCULADOS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho.

13. JEFES DE AREA Y COMANDANTES DE ESTACION:

a. Los Jefes de Area conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

b. Los Comandantes de Estación conocen de las faltas cometidas por el personal del Comando de Estación y los Comandantes de Subestación.

14. JEFES DE GRUPO Y SUBCOMANDANTES DE ESTACION:

Conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

ARTICULO 123. COMPETENCIA PARA DISCIPLINAR AL PERSONAL EN COMISION O ADSCRITO A OTRAS UNIDADES. El personal que se encuentre en comisión en una unidad policial, quedará sometido a la atribución disciplinaria del funcionario que se indique en el acto administrativo que ordena la misma. El que se encuentre adscrito, a la atribución disciplinaria del Comandante o Director de dicha unidad.

El personal que se encuentra en comisión en el ramo de la defensa o en otras entidades, quedará sometido a la atribución disciplinaria del jefe policial directo. Cuando carezca de éste, la atribución disciplinaria corresponderá al Director de Recursos Humanos.

ARTICULO 124. COMPETENCIAS ESPECIALES. Las siguientes son competencias especiales:

a. Los Comandantes de Zona Antinarcoóticos, conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando directo y los Comandantes de Compañía.

b. Los Comandantes de Base Aérea, Escuadrón Móvil Antidisturbios, Gaula, Copes, Goes, Jefes de Sipol y Sijin, conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

c. El Comandante de Policía de Carreteras, conoce de las faltas que cometan los Subcomandantes y los Comandantes de Zona, y estos últimos, de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

ARTICULO 125.- COMPETENCIAS EN CUANTO AL PERSONAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR. Con relación al personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que desempeñen cargos en la Justicia Penal Militar, corresponde al Director Ejecutivo de la Justicia Penal Militar conocer de las faltas disciplinarias en única instancia para las leves y en primera instancia para las graves y gravísimas a las que se refiere el presente decreto. Corresponde al Ministro de Defensa Nacional, en segunda instancia, de las faltas graves y gravísimas.

PARAGRAFO. Tratándose de faltas relacionadas con el desempeño de las funciones jurisdicciones propias del respectivo cargo, les serán aplicadas las normas disciplinarias de la rama jurisdiccional por las autoridades en ellas señaladas.

ARTICULO 126. COMPETENCIA POR RAZON DE LA FALTA Y DE LA SANCION. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, únicamente podrán ordenar la apertura de investigación por faltas gravísimas los funcionarios a que se refieren los numerales 2 al 9 del artículo 122.

La sanción de destitución sólo podrá ser impuesta en primera instancia por los mismos funcionarios a que se refiere el inciso anterior.

La sanción de suspensión sólo podrá ser impuesta en primera instancia por los funcionarios a que se refieren los numerales 2 al 10, los Jefes de Área, los Comandantes de Zona Antinarcóticos y el Comandante de Policía de Carreteras.

TITULO IV

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

CAPITULO I

INDAGACION PRELIMINAR

ARTICULO 127. INDAGACION PRELIMINAR. En caso de duda sobre la procedencia de investigación disciplinaria, se ordenará indagación preliminar.

ARTICULO 128. FINES DE LA INDAGACION PRELIMINAR. La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria e identificar o individualizar al uniformado que haya intervenido en ella.

ARTICULO 129. FACULTADES EN LA INDAGACION PRELIMINAR. Para el cumplimiento de los fines de la indagación preliminar, el funcionario que la adelante hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en versión al servidor público, para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado.

ARTICULO 130. TERMINO. Cuando proceda la indagación preliminar no podrá prolongarse por más de seis (6) meses.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos; al vencimiento de este término perentorio, el funcionario con atribución disciplinaria sólo podrá abrir investigación o

archivar definitivamente el expediente.

ARTICULO 131. FUNCIONARIO COMPETENTE. En la indagación preliminar podrá nombrarse funcionario investigador para que adelante la respectiva indagación, la cual, una vez perfeccionada, será enviada al funcionario con atribución disciplinaria para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

Por razón de la distancia o del lugar donde deba practicarse alguna prueba, quien adelante la indagación preliminar o la investigación disciplinaria, podrá comisionar a funcionario de igual o inferior categoría, quien una vez surtida la comisión devolverá la actuación al comitente.

PARAGRAFO. Podrá desempeñarse como funcionario investigador cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 135 del presente decreto.

CAPITULO II

INVESTIGACION DISCIPLINARIA

ARTICULO 132. INVESTIGACION DISCIPLINARIA. Cuando de la indagación preliminar, de la queja o del informe y de sus anexos, el funcionario con atribución disciplinaria encuentre establecida la existencia de una falta disciplinaria y la prueba del posible autor de la misma, ordenará investigación disciplinaria.

El auto de trámite que la ordene contendrá los siguientes requisitos:

2. Breve fundamentación sobre la existencia del hecho u omisión que se investiga y sobre el carácter de la falta disciplinaria.
3. La orden de las pruebas que se consideren conducentes.
4. Solicitud para que la unidad donde el uniformado esté o haya estado laborando, informe sobre sus antecedentes disciplinarios, el sueldo devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida.
5. La orden de dar aviso al disciplinado sobre esta decisión. Contra esta determinación de trámite no procede recurso alguno.

ARTICULO 133. INFORME DE APERTURA DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA. De la iniciación de toda investigación disciplinaria, se informará de inmediato a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, al Comisionado Nacional para la Policía y a la Inspección General de la Policía Nacional, con los siguientes datos:

1. Nombres, apellidos, estado civil, nivel educativo, sexo, edad, lugar de nacimiento, documento de identificación del presunto infractor, cargo que desempeñaba, unidad administrativa a la cual pertenecía y el lugar donde ejercía sus funciones.
2. Descripción de la presunta falta objeto de la actuación, así como el lugar y fecha de su posible comisión.
3. Disposiciones generales y especiales presuntamente quebrantadas.
4. Unidad policial que adelanta el asunto disciplinario, con precisión del número de la radicación, fecha del auto de apertura e indicación de su dirección.

PARAGRAFO. Todo funcionario que culmine investigación disciplinaria de su competencia, lo hará saber a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, precisando el sentido de su decisión.

ARTICULO 134. OPORTUNIDAD PARA RENDIR VERSION. Quien tenga conocimiento de la existencia de una investigación disciplinaria en su contra y antes de que le formulen cargos, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba la versión libre.

ARTICULO 135. FUNCIONARIO INVESTIGADOR. Para que se adelante la investigación disciplinaria podrá nombrarse funcionario investigador, cargo que podrá recaer en un Oficial, miembro del Nivel Ejecutivo a partir del grado de Subintendente, Suboficial o personal no uniformado, para este último es requisito esencial ostentar el título de abogado.

PARAGRAFO. Dentro de la jerarquía policial, no podrá designarse como funcionario investigador a persona de menor antigüedad o grado de quien es objeto de investigación.

ARTICULO 136. TÉRMINO. El término de la investigación disciplinaria será de doce (12) meses, contados a partir de la fecha del auto que la ordena. Cuando se investiguen dos (2) o más funcionarios, este término podrá prorrogarse hasta en la mitad.

CAPITULO III

EVALUACION

ARTICULO 137. EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos o se haya vencido el término de la investigación, el funcionario con atribución disciplinaria, y mediante decisión motivada, dentro de los quince (15) días siguientes evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y procederá a formular pliego de cargos contra el investigado; sino hay mérito, dispondrá el archivo definitivo de la actuación.

ARTICULO 138. FORMULACION DEL PLIEGO DE CARGOS. El funcionario con atribución disciplinaria, formulará pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

ARTICULO 139. REQUISITOS FORMALES DEL PLIEGO DE CARGOS. El pliego de cargos deberá contener:

1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.
2. El análisis de la prueba recaudada.
3. La individualización funcional e identificación del posible autor o autores de la falta o faltas, señalando el grado, cargo, unidad en la que se desempeña o se desempeñaba y la fecha o época aproximada de los hechos.
4. La determinación de la(s) norma(s) presuntamente violada(s).
5. La descripción de la conducta violatoria de las normas, señalando por separado la prueba en que se fundamenta cada uno de los cargos.
6. La clasificación a que pertenece la presunta falta investigada, de conformidad con lo dispuesto en este decreto.

ARTICULO 140. ARCHIVO DEFINITIVO. En cualquier estado de la investigación el funcionario

con atribuciones disciplinarias declarará el archivo definitivo, cuando se establezca plenamente:

1. Que la conducta no ha existido o que el inculpado no lo ha cometido.
2. Que el hecho no está tipificado como falta o que existe causal de justificación.
3. Que la acción no puede iniciarse o proseguirse, por prescripción o muerte del implicado.

La decisión de archivo definitivo hará tránsito a cosa juzgada.

CAPITULO IV

DESCARGOS, PRUEBAS Y FALLO

ARTICULO 141. TERMINO PARA PRESENTAR LOS DESCARGOS. El disciplinado dispondrá de un término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación del pliego de cargos, para que presente sus descargos, solicite y aporte pruebas, si así lo estima conveniente. Durante ese término, el expediente permanecerá a su disposición en la secretaría.

ARTICULO 142. RENUENCIA. La renuencia del disciplinado o de su apoderado a presentar descargos no interrumpe el trámite de la actuación.

ARTICULO 143. TERMINO PARA DECRETAR PRUEBAS. Vencido el término anterior, el investigador tendrá hasta veinte (20) días para decretar las pruebas pedidas y las que de oficio considere conducentes, hasta el máximo de los términos fijados en el artículo 136 de este decreto para su práctica; pero si fueren más de tres (3) los disciplinados, el término para la práctica se ampliará en tres (3) meses.

Si contra el auto que decreta pruebas se interpone recurso de apelación, este será decidido por el funcionario con atribuciones disciplinarias si quien la profirió fue el funcionario investigador. En caso contrario, conocerá del recurso el superior funcional con atribución disciplinaria.

ARTICULO 144. TERMINO PARA FALLAR. Practicadas las pruebas o vencido el término a que se refiere el artículo anterior, el funcionario con atribución disciplinaria proferirá decisión de

fondo dentro del término de treinta (30) días. En caso de que los investigados sean tres (3) o más, el término se ampliará en quince (15) días.

ARTICULO 145. INSUFICIENCIA DE COMPETENCIA. Si el funcionario con atribuciones disciplinarias que ordenó la investigación carece de competencia para imponer la sanción a que haya lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 de este decreto, procederá a consignar tal circunstancia mediante auto debidamente motivado, y a remitir de inmediato lo actuado al superior funcional competente, para que profiera la decisión correspondiente.

Contra el auto a que se refiere este artículo no procederá recurso alguno.

ARTICULO 146. CONTENIDO DE LOS FALLOS. Todo fallo contendrá:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. Un análisis jurídico probatorio.
4. El análisis y valoración jurídica de los cargos imputados y de los descargos.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
7. La exposición fundamentada de los criterios utilizados para determinar la graduación de la sanción.
8. La decisión que se adopte y las comunicaciones necesarias para su ejecución. Si al momento del fallo el funcionario objeto de investigación se encuentra retirado del servicio, el fallo ordenará que se ejecute la sanción con el registro y la anotación en la Hoja de Vida.
9. Cuando se haya decretado la suspensión provisional, se decidirá sobre la misma y se ordenarán las compensaciones a que haya lugar cuando fuere el caso.

ARTICULO 147. COMUNICACIÓN AL QUEJOSO. De los autos que ordenen el archivo definitivo de las diligencias investigativas, excepto cuando la causal sea la muerte del implicado, así como del fallo absolutorio, se libraré comunicación al quejoso a la dirección registrada en la queja al día siguiente de su pronunciamiento, para que pueda impugnar mediante recurso de

apelación debidamente fundamentado en la forma y términos del artículo 75 de este decreto.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO VERBAL

ARTICULO 148. PROCEDENCIA. Se aplicará este procedimiento, cuando se trate de faltas leves admitidas por el disciplinado.

ARTICULO 149. PROCEDIMIENTO. Cuando el superior con atribuciones disciplinarias, tenga conocimiento directo de la comisión de una falta disciplinaria leve cometida por un funcionario bajo su mando, procederá a requerir en forma escrita al presunto responsable, sobre los hechos respectivos, indicándole las normas infringidas. Si la falta es admitida por el investigado, lo citará para audiencia, precisando el lugar, fecha y hora de su celebración, la cual no podrá realizarse ni antes de cinco (5) ni después de diez (10) días siguientes a la notificación de esta citación, lapso durante el cual el expediente permanecerá a su disposición en la secretaría del despacho del competente.

Contra el auto de citación a audiencia no procede recurso alguno.

El investigado o su apoderado podrán solicitar por escrito pruebas o aportarlas dentro de los cinco (5) días anteriores a la celebración de la audiencia.

Llegados el día y la hora para su celebración, se dará lectura al escrito de citación audiencia y se procederá a resolver sobre la conducencia de las pruebas solicitadas y aportadas y se decretarán las que de oficio se consideren necesarias. La notificación del auto que resuelve sobre pruebas, se hará en estrados y contra él sólo procederá el recurso de reposición, que se interpondrá y resolverá inmediatamente.

Agotado el trámite se procederá a la práctica de las pruebas, las que si deben recaudarse en una unidad diferente, se podrá comisionar hasta por diez (10) días para el efecto, término durante el cual se suspenderá la audiencia.

En caso de que se decrete prueba pericial, la audiencia puede suspenderse hasta por el mismo término.

El término para la práctica de pruebas en audiencia no podrá ser superior a veinte (20) días hábiles.

Agotado el término probatorio, se concederá, por una sola vez, la palabra al investigado y a su apoderado, si lo tuviere. La intervención sólo podrá referirse en forma concreta a los cargos por los cuales se citó a audiencia; el incumplimiento de este mandato dará lugar a amonestación y su reiteración, autorizará al competente para limitar prudencialmente el tiempo de la misma.

Concluida la intervención se procederá verbal y motivadamente, a emitir el fallo en el transcurso de la misma diligencia. El funcionario con atribución disciplinaria podrá suspender para este efecto la diligencia por una vez y por un término de hasta cinco (5) días hábiles.

De todo lo actuado en las diligencias de audiencia, se dejará constancia en un acta que será firmada por los intervinientes. En caso de renuencia de alguno de los participantes a firmarla o en el de inasistencia se dejará constancia.

Contra el fallo proferido, sólo procede recurso de reposición que se interpondrá en el mismo acto y sustentará verbalmente o por escrito dentro de los dos (2) días siguientes, el cual se decidirá en el término de tres (3) días.

CAPITULO VI

SEGUNDA INSTANCIA

ARTICULO 150. DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA. El Ministro de Defensa o el Director General de la Policía Nacional, según el caso, una vez recibido el proceso deberá decidir dentro de los cuarenta (40) días hábiles siguientes. En caso de que los investigados sean tres (3) o más, el término se ampliará en quince (15) días más.

El funcionario de segunda instancia podrá, únicamente de oficio, decretar y practicar las pruebas que considere indispensables para la decisión, dentro de un término de diez (10) días libres de distancia, pudiendo comisionar para su práctica.

CAPITULO VII

CONSULTA

ARTICULO 151. CONSULTA. Se establece el grado jurisdiccional de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Si transcurridos seis (6) meses de recibido del expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo materia de la consulta y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente.

ARTICULO 152. FALLOS CONSULTABLES. Son consultables los fallos de primera instancia que no hayan sido apelados.

En relación con la consulta dentro de la ejecutoria del fallo absolutorio, el disciplinado podrá solicitar, mediante petición debidamente fundamentada, su confirmación.

ARTICULO 154. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir del primero de enero de 2001 y deroga los Decretos 2584 del 22 de diciembre de 1993 y 575 del 4 de abril de 1995 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE,

Dado en Bogotá, D.C., a 14 de septiembre de 2000.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Defensa Nacional,

Luis Fernando Ramirez Acuña”

II. LA DEMANDA

Afirma el actor que la norma transcrita vulnera los artículos 4, 6, 150, numerales 1, 2 y 10 y el 189, numerales 11 y 16 de la Constitución Política.

Manifiesta que según lo dispuesto por el artículo 4 de la Carta, debe primar la norma sustancial o material constitucional sobre cualquier norma legal, y por ese motivo la legislación acusada adolece de un vicio material o formal, toda vez que el Congreso, en

forma irregular, facultó al Presidente de la República para que legislara sobre temas que son de su competencia exclusiva, desbordando las facultades contenidas en el artículo 150 de la Constitución.

A su juicio, para los regímenes especiales de la Fuerza Pública existe un Código Disciplinario Único procesal y es bajo esa normatividad que debe juzgarse disciplinariamente al personal, en forma armónica con la parte sustantiva de sus estatutos especiales, y lo que hizo el Decreto impugnado fue establecer un procedimiento para la investigación disciplinaria, olvidando que ello debe hacerse al amparo de la Ley 200 de 1995. Con ello se advierte -a juicio del actor- que el Ejecutivo reformó la mencionada Ley y, por tanto, el Decreto en cuestión deviene en inconstitucional.

Asegura también que el Congreso de la República desconoció lo previsto en el artículo 150, numerales 1 y 2 de la Constitución, por cuanto, a través de la Ley 578 de 2000, otorgó facultades al Ejecutivo para que legislara sobre un tema exclusivo del resorte de su competencia, es decir para que “legislara sobre un código disciplinario exclusivamente para la Policía Nacional”. Ello significa -en su opinión- que únicamente es al Congreso de la República al que le corresponde derogar o modificar la Ley 200 de 1995, pero en ningún momento al Ejecutivo.

Sostiene que el Presidente de la República derogó parcialmente el artículo 20 y, por contera, el 177 del Código Disciplinario Único, al excluir de su esfera disciplinaria procesal a los servidores públicos de la Policía Nacional, sometiénolos para tales efectos a la aplicación de un nuevo régimen especial.

Reitera el actor el cargo endilgado relativo al exceso de facultades otorgadas por el Congreso al Presidente, toda vez que resultó colegislando en temas que eran del exclusivo resorte del legislador, teniendo en cuenta que la elaboración de un código según el artículo 150, numeral 2 de la Constitución, corresponde al legislador ordinario.

A juicio del impugnante el decreto ley demandado, al ser expedido con fundamento en una ley de facultades extraordinarias, violó el contenido del inciso 3 del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, toda vez que estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

Respecto de la violación que se presenta a los numerales 11 y 16 del artículo 189, el actor no presenta argumentos claros en los cuales se fundamente su posición.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Blanca Cecilia Mora Toro, en su calidad de representante judicial del Ministerio de Defensa Nacional, interviene en el proceso de la referencia solicitando a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 1798 de 2000.

Considera que no es procedente el cargo relativo a la violación del artículo 6 de la Constitución, toda vez que el Presidente de la República no se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir el decreto materia de examen constitucional, dado que la reglamentación expedida obedeció al cumplimiento estricto de lo dispuesto por el legislativo a través de la Ley 578 de 2000.

Aprecia la representante del Ministerio de Defensa Nacional que, el Decreto acusado no derogó la Ley 200 de 1995, sino que en virtud de lo señalado por el artículo 219 de la Constitución Política, el Ejecutivo previó una reglamentación mediante la cual se estableciera el régimen disciplinario especial para el personal uniformado de la Policía Nacional, motivo por el cual se sustrajo al citado personal de la aplicación del régimen disciplinario establecido en el Código Disciplinario Único.

Manifiesta que la justificación para que la Fuerza Pública goce de un régimen especial, se encuentra dada por la especialidad de sus funciones constitucionales y legales, de tal modo que en reiterada jurisprudencia constitucional, se ha planteado la legitimidad de la existencia de regímenes especiales -en materia disciplinaria-, para los miembros de la Fuerza Pública.

Sostiene la interviniente que, en ninguna de las normas constitucionales se señala que el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias, no pueda modificar, adicionar o derogar leyes preexistentes, que versen sobre las materias incluidas en las facultades extraordinarias.

Considera que la demanda en estudio es imprecisa, toda vez que el tema objeto de análisis recae sobre la inconstitucionalidad del Decreto Ley 1798 de 2000, pero los argumentos esgrimidos por el actor atacan es la legalidad de la Ley 578 de 2000.

En criterio de la representante del Ministerio de Defensa, el decreto impugnado no tiene la naturaleza de un código como lo afirma el demandante, ya que se trata de una reglamentación que si bien aborda algunos puntos del Código Disciplinario Único, los mismos no tocaron la esencia normativa del régimen disciplinario (Ley 200) y por tanto su expedición debe ser declarada constitucional.

Aprecia también que el decreto 1798, unificó la parte sustancial y procedimental aplicable al personal uniformado de la Policía Nacional, respetando los principios fundamentales que rigen todo procedimiento y guardando plena armonía con los postulados señalados en el Código Disciplinario Único, quedando de esta forma descartada la afirmación del actor según la cual el Decreto 1798 de 2000 constituye un Código Disciplinario Único para la Policía Nacional, quedando derogados los presupuestos normativos contemplados en la Ley 200 de 1995.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Título I del Decreto 1798 de 2000 y la inexecuibilidad del Título II, artículos 47 a 153 inclusive, por ser contrarios al artículo 150, numeral 10 inciso final de la Constitución Política.

En primer término advierte el Jefe del Ministerio Público que, los miembros de la Fuerza Pública deben tener un régimen disciplinario especial acorde con las funciones que sus miembros están llamados a desempeñar, por cuanto éstas difieren en grado sumo a las asignadas al resto de servidores públicos (artículos 217 y 218 de la Constitución).

De otro lado y con fundamento en numerosa jurisprudencia constitucional, manifiesta que los miembros de la Fuerza Pública deben contar con un régimen que regule de forma especial la parte sustantiva del derecho disciplinario a ellos aplicable, pero no así en cuanto a la parte procedimental, que ha de ser igual para todos los funcionarios al servicio del Estado, por cuanto no existe ninguna razón objetiva que impida procesarlos de conformidad con el derecho procesal que el legislador ha fijado para los servidores públicos en general.

Por lo anterior, el Procurador afirma que el personal uniformado de la Fuerza Pública ha de regirse por dos clases de disposiciones en materia sancionatoria: las que hacen parte de sus

estatutos especiales relativas a conductas y sanciones, y las contenidas en el Código Disciplinario Único -Ley 200 de 1995- referente al procedimiento único para todos los servidores públicos.

Además considera que existe una excepción al régimen especial y es cuando estos servidores actúan en el desempeño general y ordinario de la administración en cumplimiento de funciones diferentes a las contempladas como propias de la fuerza pública. Allí, pueden ser investigados y sancionados bajo el régimen disciplinario único, cuando incurran en infracciones tipificadas en éste y que no requieran la cualificación especial del funcionario, es decir, que en este evento, se deberá aplicar la Ley 200, si en el régimen especial no se contempló la conducta o ésta es sancionada en forma menos gravosa que para el común de los servidores públicos.

El Procurador considera que previo el presente examen constitucional, es conveniente efectuar un análisis del contenido de los decretos que fueron modificados por el Decreto Ley 1798 de 2000.

Afirma que los decretos 2584 de 1993 y 575 de 1995, mediante los cuales se reglamentó el régimen sustantivo disciplinario de la Policía Nacional, podían ser sustituidos por un nuevo régimen expedido por el Presidente de la República, en su calidad de legislador extraordinario.

Destaca que luego de la expedición de la Ley 200 de 1995, en su artículo 177 se estableció que los principios rectores como el procedimiento aplicable a los juicios disciplinarios para los miembros de la Fuerza Pública sería, a partir de su vigencia, el señalado en esa legislación. Por lo anterior resulta lógico concluir que, el Código Disciplinario Único, derogó el procedimiento contemplado en los decretos 2584 de 1993 y 575 de 1995 y por tanto la Ley 200 se convirtió en parte integrante del reglamento disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional.

En conclusión, el Procurador considera que la Ley 578 de 2000, por medio de la cual se expidió el Decreto 1798 de 2000, se ajusta a los fundamentos constitucionales, pero no sucede lo mismo con la regulación del régimen procedimental disciplinario contenida en el decreto enjuiciado.

Observa el Procurador General de la Nación que, el Presidente de la República carecía de competencia para modificar el régimen procedimental que venía rigiendo para los miembros de la Policía Nacional y que por expresa disposición consagraba el artículo 177 de la Ley 200 de 1995.

Comparte el argumento expuesto por el actor, según el cual el Libro Segundo del Decreto 1798 de 2000 al consagrar el procedimiento disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional, invadió el contenido de la competencia asignada para estos asuntos en el Código Disciplinario Único.

Reitera que el Presidente de la República al expedir la reglamentación enjuiciada, introdujo una serie de modificaciones a la Ley 200 (aplicable en lo procedimental al personal de la Policía Nacional), sin tener la facultad expresa para tal efecto, contrariando lo dispuesto por el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política.

Afirma que las modificaciones o derogaciones que a los preceptos contenidos en el Código Disciplinario Único se pretendan introducir, han de ser efectuadas por el legislador ordinario a través de una ley, ya que en virtud de la prohibición expresa contenida en la norma constitucional citada, el uso de las facultades extraordinarias no se podrán conferir para expedir códigos y menos para reformarlos.

Finaliza su intervención el Jefe del Ministerio Público afirmando que, el Decreto 1798 de 2000 es también inconstitucional, porque viola el artículo 218 de la Constitución Política, que autoriza la expedición de un régimen especial para los miembros de la Policía Nacional en lo sustantivo, pero no en lo procedimental.

En igual sentido sostiene que a pesar de que el legislador ordinario afirme que el decreto 1798 no es un código, es evidente que sí lo es, y que además, con su expedición fue modificado en un aspecto sustancial de otro código, es decir, la Ley 200 de 1995, invadiendo el Ejecutivo una competencia que le es propia al Congreso de la República en su calidad de legislador ordinario.

Solicita el Procurador a la Corte, que declare la inexecutable de la integridad del Decreto 1798 de 2000. Sin embargo, advierte que de no prosperar esta petición, como solicitud subsidiaria pide que sea declarado inconstitucional el Libro Segundo del Decreto 1798, por

cuanto en éste, el Presidente de la República reformó un código -Ley 200 de 1995-, asunto que a todas luces desbordó las precisas facultades a él conferidas por la Ley 578 de 2000.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Los cargos formulados por el demandante apuntan a considerar que las facultades conferidas al legislador extraordinario desconocen la reserva de ley al permitir que modifique, derogue o suprima el Código Disciplinario Único (en adelante CDU). Afirma que el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000 creó un procedimiento para juzgar disciplinariamente al personal uniformado de la Policía Nacional, acto que deroga normas expresas del CDU.

En la intervención de la representante del Ministerio de Defensa Nacional considera que el legislador extraordinario no derogó el CDU sino que creó la reglamentación de un régimen disciplinario especial, tal y como lo prescribe la Constitución en su artículo 218 que permite sustraer del régimen disciplinario del CDU al personal de la Policía. Expone además que en ninguna de las normas constitucionales se prohíbe al ejecutivo modificar, adicionar o derogar leyes preexistentes que se relacionen con las materias incluidas en las facultades extraordinarias. Además agrega, que la demanda es imprecisa porque la acción de inconstitucionalidad se interpone contra el Decreto Ley 1798 de 2000 pero los argumentos se concentran en atacar la Ley 578 de 2000.

El señor Procurador General considera que por medio de facultades extraordinarias no se podía establecer un régimen de procedimiento disciplinario diferente al establecido por el CDU. Con esta reglamentación especial, el ejecutivo introdujo una serie de modificaciones al CDU que contrarían el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política.

De los aspectos considerados por las partes que intervienen en el proceso se define como problema jurídico a considerar por parte de la Corte, la necesidad de establecer si el Decreto 1798 de 2000, expedido por medio de facultades extraordinarias, contraría el principio de reserva de ley previsto en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución.

1. ¿Qué facultades le fueron conferidas al legislador extraordinario en la Ley 578 de 2000 en

relación con el régimen disciplinario de los miembros de la Policía?

Como antecedentes que ilustran el presente estudio es importante citar las sentencias C-1713 y C-1493 de 2000 que realizan el estudio de constitucionalidad de las facultades extraordinarias conferidas al gobierno, y declaran la inexecutable de las expresiones ambiguas y de otro lado la executable de las facultades específicas entre las que se encuentran las relativas a la expedición del régimen disciplinario y ético para los miembros de la Policía Nacional. El texto de la ley habilitante es:

“LEY 578 DE 2000

1. “Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República
2. de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

Artículo 1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2. En desarrollo de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo anterior el Presidente de la República podrá derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95,

1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia.

Artículo 3. Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) Senadores de la República y cinco (5) Representantes a la Cámara, con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración. De la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado.

Parágrafo. Los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de estas facultades no serán considerados códigos.”

La sentencia C-1493 de 2000 declaró inexecutable las expresiones subrayadas por considerarlas vagas e imprecisas lesionando de esta manera el artículo 150, 10 de la Carta. Los decretos que el Presidente de la República podrá modificar, adicionar o derogar, de conformidad con el artículo 2º acusado, no son otros que los expresamente enumerados en tal disposición. No se olvide que en este campo no se admiten las facultades implícitas.

La sentencia C-1713 de 2000 estudia la constitucionalidad de la parte final del artículo 1º

..así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Y del artículo 2º

Artículo 2. En desarrollo de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo anterior el Presidente de la República podrá derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia.

El cargo expuesto en la demanda hace referencia a la violación del artículo 150 numeral 10º de la Carta Política debido a que el actor considera que las facultades conferidas le permiten al ejecutivo expedir un código, facultad objeto de la reserva de ley. Esta Corte desestima las consideraciones del actor porque de la Ley no se infiere que exista una autorización extendida a la expedición de códigos pues si bien, la restricción constitucional ha de entenderse circunscrita, como el mismo texto lo indica, a la expedición de un cuerpo legislativo que debido a su estructuración alcanza la denominación de “código” y no ha todos los asuntos tratados en él. El fallo cita jurisprudencia en la que esta Corporación ha declarado que

“Como quedó definido en sentencias, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla”1.

Es más, la Jurisprudencia señala claramente que no toda modificación a una norma reconocida como código implica el quebrantamiento de la Constitución:

“En todo caso, aún en el evento de que una modificación de este tipo hubiese tenido lugar, tampoco se habría incurrido en inconstitucionalidad por este motivo, debido a que se trataría simplemente de una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta”2.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte respecto a los fallos que estudian la Ley 578 de 2000, deben considerarse como puntos de referencia para la interpretación de los alcances de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, en el estudio del

constitucionalidad del Decreto Ley 1798 de 2000. Las sentencias identifican los aspectos para los cuales el ejecutivo estaba específicamente facultado y por ello, declaró inconstitucional las expresiones que permitían transferir facultades genéricas y frente a la facultad de derogar se declaró exequible porque es una potestad conferida en forma específica frente a los decretos enunciados en la Ley y no es ni genérica ni abierta para derogar cualquier norma que se considere contraria a la reglamentación por expedir.

En repetidas ocasiones la Corte se ha referido al carácter restrictivo que tienen las facultades extraordinarias en la Constitución de 1991 3. El constituyente en atención a la necesidad histórica de restringir la práctica de la vía excepcional de producir las leyes que desconoce el procedimiento democrático, consideró indispensable restablecer la responsabilidad que tiene el Congreso de expedir la legislación en respuesta al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa. Los principios constitucionales de la soberanía popular, la división de poderes y el pluralismo resultan vacíos e inútiles si el legislador ordinario renuncia a su principal función. Si la regla general es la producción de las leyes por parte del legislador ordinario y la Corte ya se pronunció sobre los alcances de las facultades extraordinarias en el caso sub judice la pregunta obvia se relaciona con la necesidad de precisar si el Decreto Ley 1798 de 2000 responde a los límites impuestos para la expedición de un régimen disciplinario especial para los miembros de la Policía Nacional.

2. ¿La Policía Nacional debe tener un régimen disciplinario especial? Contenido y alcance de la legislación especial.

La Carta Política de 1991 establece que los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El establecimiento de un régimen disciplinario corresponde al desarrollo del principio de legalidad propio de un Estado de derecho en el que las autoridades deben respeto y observancia al ordenamiento jurídico y responden por las acciones con las que infrinjan las normas o por las omisiones al debido desempeño de sus obligaciones.

El Código Disciplinario Único comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. El CDU define las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se

puede incurrir y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición del CDU se persigue la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado.

En el artículo 20 de la Ley 200 de 1995 se señalan como destinatarios de la ley disciplinaria a los miembros de las corporaciones públicas y empleados y trabajadores del Estado y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, y se reafirma su aplicación a los miembros de la fuerza pública, con las excepciones previstas en el art. 175, a “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 lucha ciudadana y las personas que administran los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución”.

El artículo 20 debe ser interpretado en concordancia con el artículo 177 que prescribe:

“Esta ley regirá 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 que tengan competencia disciplinaria; se aplicará a 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 art. 175 de este Código”.

Y el artículo 175 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 aplicará 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.

En la sentencia C-310 de 1997 se estudia la constitucionalidad del artículo 175 del CDU y se define su exequibilidad en los siguientes términos 4:

“En relación con la unificación de estatutos y su obligatoriedad para todos los servidores públicos excepto los regidos por normas especiales, como son los miembros de la Fuerza Pública, afirmó la Corte que “si el legislador pretendía por medio del CDU (Código

Disciplinario Único) 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 en la Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts. 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen.....”

En efecto: la facultad del legislador para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la Fuerza Pública (fuerzas militares y policía nacional), proviene de la misma Constitución, concretamente de los artículos 217 y 218 en cuyos apartes pertinentes se lee:

“La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.” (art. 217 inciso 2o.). Y en el inciso 1o. del artículo 218 se alude al de la Policía Nacional en estos términos: “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario? Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir. Dicho régimen por ser especial prevalece sobre el general u ordinario, en este caso, sobre el Código Disciplinario Único.

Sin embargo, la norma demandada parcialmente, deja vigentes las disposiciones disciplinarias de carácter sustantivo que rigen a la Fuerza Pública y que están contenidas en tales estatutos especiales, disponiendo que éstas deberán aplicarse con observancia de los principios rectores contenidos en el Código Disciplinario Único y siguiendo el procedimiento

señalado en el mismo, lo cual no vulnera la Constitución, pues la remisión en estos aspectos no significa desconocimiento del régimen especial.

Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal.

No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el Código Disciplinario Único.

En relación con este tema expresó la Corte en reciente sentencia (C-088/97), al referirse a la misma norma que es hoy objeto de acusación, “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.” (M. P. Antonio Barrera Carbonell). Subrayado fuera del texto.

La existencia de estatutos especiales no impide al legislador incluir en ellos normas que se identifican con las de estatutos de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, por el contrario, si ellas sustentan su contenido la reiteración es pertinente. Los principios rectores del proceso disciplinario -debido proceso, principio de legalidad, principio de favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, etc.-

deben necesariamente identificarse, cualquiera que sea el régimen al que se pertenezca, pues se han instituido para garantizar al servidor público, objeto de investigación, el respeto de sus derechos constitucionales en el adelantamiento del proceso respectivo. Subrayado fuera del texto.

Como lo que pretende el demandante es que se elimine el régimen especial y, en consecuencia, se aplique la totalidad de las normas del Código Disciplinario Único a los miembros de la Fuerza Pública, basta recordar, como ya se expuso en párrafos anteriores, que es la misma Constitución la que autoriza al legislador para expedir el régimen especial disciplinario aplicable a los miembros de la Fuerza Pública; y que el legislador, de acuerdo con una política preestablecida, goza de autonomía y cierta discrecionalidad para describir las conductas que constituyen falta disciplinaria, las sanciones imponibles y el procedimiento que ha de seguirse para su aplicación, siempre y cuando con este comportamiento no vulnere normas superiores. Ante estas circunstancias mal podría el legislador desconocer la Constitución y ordenar la abolición del citado régimen especial.

La aplicación de normas sustanciales con procedimientos especiales, deberá hacerse por las instancias competentes señaladas en los ordenamientos correspondientes.

Así las cosas, no encuentra la Corte que le asista razón al accionante y, en consecuencia, el artículo 175 de la ley 200 de 1995 será declarado exequible por no vulnerar norma constitucional alguna.

Conforme a lo expuesto el régimen disciplinario especial para los miembros de la Policía Nacional que puede ser expedido por el legislador extraordinario en uso de las facultades conferidas por la Ley 578 de 2000, sólo podía reglamentar lo relativo a los aspectos sustanciales relacionados con la actividad específica que cumple la Fuerza Pública, pero tal y como observa el señor Procurador General, este régimen sustantivo especial se aplicará en todo lo relacionado con las funciones propias del servicio y el CDU en todas las otras actividades que los miembros de la Policía desempeñen como servidores públicos en general. No le estaba permitido al legislador extraordinario crear un procedimiento especial y con ello derogar lo previsto por el legislador ordinario en el proceso de unificación del régimen disciplinario (artículos 20, 175 y 177 del CDU).

En concordancia con el estudio de constitucionalidad de la Ley 578 de 2000 hecho por la Sentencia C-1713 de 2000, la pregunta obligada es saber si la reglamentación expedida por el legislador extraordinario con la promulgación del Decreto 1798 de 2000 por medio del cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional, modifica sustancialmente el CDU o es simplemente una reforma incidental?

3. Las facultades extraordinarias y la modificación de los códigos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias relacionada con la cláusula de reserva legal para la expedición de códigos se ha caracterizado por desarrollar una posición consistente y coherente para excluir toda posibilidad de que el legislador ordinario renuncie a su función de reglamentar sistemática, armónica y completamente en un cuerpo normativo las disposiciones relativas a una determinada materia. Identificar cuándo la reglamentación de un asunto compromete la expedición de un código no puede soslayarse con la fórmula sacramental incluida en la ley que concede facultades, de que las normas producto de las facultades extraordinarias no constituyen un código. Si bien, en ejercicio de la facultad genérica de legislar le corresponde al Congreso definir cuándo una determinada reglamentación constituye un cuerpo jurídico susceptible de llamarse código, puede ocurrir que lo omita o mejor aún, confiera facultades extraordinarias frente a un conjunto de aspectos de los cuales resulta evidente la sistematicidad, armonía y plenitud reglamentaria.

(Subrayado fuera del texto).

Luego en la sentencia C-129 de 1995 se hizo más estricta la valoración del uso de las facultades extraordinarias y se declaró la inexecutable del artículo que revistió de facultades al Presidente de la República para compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios y para reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas, además declaró también la inexecutable de la totalidad del Decreto 2626 de 1994 dictado por el Gobierno en su desarrollo. En esta oportunidad la Corte se refirió a la competencia exclusiva del legislador para expedir códigos y frente a la compilación expresó que se trata de una facultad que en nada puede alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas.

La sentencia mencionada advirtió que la facultad de compilar no implica la expedición de un nuevo texto jurídico en el que se incorporen nuevas disposiciones o se extingan otras porque esta es una atribución esencialmente legislativa asignada al Congreso.

La sentencia C-255 de 1995 declaró inexecutable tanto el artículo que confirió las facultades extraordinarias como el decreto producto de las mismas por medio del cual se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud por considerar que las facultades concedidas violan la reserva de ley al expedir un estatuto Orgánico que tiene por objeto sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente eliminar las normas repetidas o superfluas, lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de las leyes orgánicas o estatutarias.

En la sentencia C-397 de 1995 la Corte reitera que La función codificadora está reservada al Congreso de la República, ya que ha sido prohibida la institución de las facultades extraordinarias para tal efecto... en cuanto a la codificación, puede ser efectuada por el Gobierno y aún por los particulares, por lo cual no sería necesaria una ley de facultades para llevarla a cabo. Pero, si en efecto se concede autorización para codificar, ella es válida mientras no signifique en realidad la atribución presidencial extraordinaria de cumplir funciones propias de la tarea codificadora, exclusivas del legislador ordinario.

Hace parte de la jurisprudencia sobre las facultades extraordinarias y la reserva de ley sobre la expedición de códigos los fallos que evalúan el tipo de modificaciones que pueden introducirse por medio de estas facultades a los códigos así, la sentencia C-077 de 1997 considera que siempre y cuando las facultades conferidas al Gobierno para la modificación de códigos no afecten la estructura general del código ni establezcan una regulación sistemática e integral de la materia no incurren en la violación de la reserva legal. Además, añade, es de resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada deba cumplir con las formas propias de un código e incluso puede descodificarla. Así, por ejemplo en la sentencia C-064 de 1997 la Corte consideró que el estatuto de Registro (Decreto 1250 de 1970) era una materia descodificada y que por lo tanto no formaba parte del Código Civil y, en tal virtud, el legislador podía conceder facultades para su reforma. (subrayado fuera del texto).

Respecto a las facultades extraordinarias para la expedición de regímenes sancionadores la Corte ha dicho en sentencia C-059 de 1997, al estudiar la constitucionalidad de una norma que facultó al Presidente de la República para expedir, precisamente, el régimen sancionatorio para las infracciones cambiarias de conocimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se señaló:

“Corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

“Así las cosas, bien podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como se contempla en la norma impugnada.”

Lo anterior significa que las facultades extraordinarias pueden conferirse siempre y cuando la regla general de reserva de ley para la expedición de códigos no se desconozca y resulte de las facultades conferidas al Gobierno una reglamentación creada de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho o la modificación sustancial de un código porque en tal sentido, se incurrirá en la violación de la reserva de ley como lo declaró la Corte en sentencia C-725 de 2000 al considerar inexecutable el Decreto 1073 de 1999 por el cual se expide el Régimen Disciplinario Especial para los servidores públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-

“Como salta a la vista, sin esfuerzo queda claro que el Decreto 1073 de 1999, no sólo modifica el Código Disciplinario Único (Ley 200 de 1995), en cuanto a sus destinatarios y campo de aplicación, sino que, con toda la amplitud que se creyó necesaria o conveniente, de manera integral en él se regula por completo lo concerniente al régimen disciplinario de unos servidores públicos determinados, haciendo caso omiso de la prohibición constitucional

para que se modifiquen los códigos mediante decretos-leyes.”

En concordancia con la jurisprudencia constitucional respecto al uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República y la reserva de ley para expedir códigos en la cual, esta Corporación ha definido reiteradamente la imposibilidad que tiene el Gobierno de expedir o reformar códigos, mas la jurisprudencia que declaró exequibles los artículo 20, 175 y 177 del Código Disciplinario Único que definen el ámbito de aplicación del código y el contenido del régimen especial disciplinario para los miembros de la Fuerza pública, permite considerar para el caso sub examine, que el Decreto Ley 1798 de 2000 viola la reserva legal prescrita en el artículo 150 numeral 10° de la Constitución.

La violación de la reserva de ley en la que incurre el Decreto Ley 1798 de 2000 consiste en primer lugar, en la expedición de una legislación en la cual reglamenta de manera completa, metódica, sistemática y coordinada todo lo relacionado con el régimen disciplinario de las miembros de la Policía Nacional:

En el libro Primero

- Los principios rectores.
- Ámbito de aplicación.
- De las ordenes.
- Extinción de la acción disciplinaria.
- De las faltas y sanciones disciplinarias.
- Clasificación y límite de las sanciones.
- Criterios para la graduación de las sanciones.

En el Libro Segundo

- El procedimiento disciplinario.
- La acción disciplinaria.

- Sujetos procesales.
- Actuación procesal.
- Autos y Fallo.
- Ejecutoria de las providencias.
- Recursos.
- Revocatoria directa.
- Nulidades.
- De la suspensión provisional.
- Competencia.
- Impedimentos y recusaciones.
- Autoridades con atribuciones disciplinarias.
- Procedimiento ordinario.
- Indagación preliminar.
- Investigación disciplinaria.
- Evaluación.
- Procedimiento verbal.
- Segunda instancia.
- Consulta.

El legislador ordinario puede conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir normas relacionadas con el régimen disciplinario de la Policía Nacional y si bien, la Constitución prescribe para estos servidores públicos la instauración de un régimen especial

(artículo 218) no se infiere de la especialidad del régimen la facultad para expedir un código, debido a que la normatividad prescrita en el Decreto 1798 de 2000 reglamenta sistemática y de manera completa las conductas, sanciones, principios, acciones y procedimiento para juzgarlos disciplinariamente. Las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo sólo podían establecer lo relativo al régimen disciplinario sustancial contenido en el Libro Primero del Decreto Ley 1798 de 2000.

Conforme a lo expuesto la cuestión sub judice se define en consideración a los siguientes aspectos jurídicos:

i) En la sentencia C-1493 de 2000 esta Corporación declaró inexecutable la expresión y demás normas relacionadas con la materia del artículo 2° de la Ley 578 de 2000, que concede facultades legislativas al Presidente de la República para derogar, modificar o adicionar las normas referidas al tema. Sin embargo, la declaratoria de inexecutable de la expresión restringe el sentido de la ley habilitante al definir como normas objeto de las facultades los decretos taxativamente descritos en la mencionada ley y no cualquier otro. La Corte Constitucional declaró la frase contraria a la Carta Política por ser ambigua, situación que dota al ejecutivo de facultades contrarias al artículo 150, 10 superior, luego el gobierno tan sólo estaba facultado para derogar los decretos allí mencionados y no cualquier otra norma, como en efecto lo hizo al modificar los artículos 20, 175 y 177 del Código Único Disciplinario.

ii) En la sentencia C-1713 de 2000 la Corte Constitucional declaró executable la facultad extraordinaria de derogar en relación con los decretos expresamente identificados en la Ley habilitante. En su fallo, expresó que tal facultad no revestía al gobierno de facultades para expedir ni modificar un código. Señala que de la Ley 578 de 2000 no se infiere ninguna facultad que desconozca la reserva legal prevista en el artículo 150, 10 de la Constitución Política que consistiría en la expedición o modificación sustancial de un código. El ejecutivo al expedir un régimen disciplinario para los miembros de la Policía desconoció las facultades expresas para derogar y modificar los decretos mencionados porque incluso modificó los artículos 20, 175 y 177 del CDU, al cambiar su ámbito de aplicación y sacar a los miembros de la Policía, cuando ellos estaban cubiertos expresamente por las normas mencionadas.

iii) El Código Disciplinario Único pretende regular en forma integral lo relativo al

comportamiento y eficiencia de los servidores públicos. De allí que los artículos 20 y 177 perciban que se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias... salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código. Subrayado fuera del texto. Conforme a esta expresión el CDU ya había derogado lo dispuesto en el Decreto 575 del cuatro de abril de 1995 que hacía referencia a un procedimiento disciplinario especial para los miembros de la Policía, luego no le estaba permitido al ejecutivo mediante facultades extraordinarias modificar el ámbito de aplicación del Código, de los decretos que hace mención la ley habilitante el gobierno sólo podía derogar lo relacionado con el régimen sustancial.

iv) El artículo 175 del CDU reconoce la prescripción constitucional establecida en los artículos 217 y 218 para crear por medio de la ley los estatutos especiales para los miembros de la fuerza pública, pero acto seguido el legislador ordinario, al expedir el CDU, determinó que estos regímenes especiales deberán someterse a la observancia de los principios rectores y al procedimiento señalado el Código Disciplinario Único, condición que no se puede modificar por medio de facultades extraordinarias porque hace parte de uno de los aspectos sustanciales del código como es su ámbito de aplicación. Una interpretación contraria llevaría a que por medio de la especialidad de las funciones que desempeñan los servidores públicos, se promoviera un vaciamiento del CDU y además que se concedan facultades extraordinarias para modificar sustancialmente una norma denominada por el propio legislador ordinario como código en franca contradicción con la norma superior.

Con la expedición del Decreto 1798 de 2000 el legislador extraordinario no sólo excedió sus facultades al expedir un código disciplinario para la Policía sino que además incurrió en la violación de la reserva de ley porque modifica en forma sustancial el Código Disciplinario Único en lo dispuesto por los artículos 20, 175 y 177, artículos que definen el ámbito de aplicación del código en los cuales incluye expresamente a los miembros de la Fuerza Pública y, además, prescribe que frente a los regímenes disciplinarios especiales aplicables a 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 (artículo 175 del CDU). Normas declaradas exequibles en los fallos ya citados.

El Decreto 1798 de 2000 reglamenta tanto lo relacionado con la parte sustancial como lo procesal. En el Libro Primero define la totalidad de los aspectos relacionados con la descripción de los principios, conductas y destinatarios del régimen disciplinario especial para los miembros de la Policía Nacional. De acuerdo con los aspectos definidos en esta parte considerativa, el Gobierno estaba facultado para expedir esta normatividad. Pero en relación con los aspectos procesales definidos en el Libro Segundo del Decreto Ley no podía el ejecutivo por medio de facultades extraordinarias dictar un procedimiento especial y diferente al previsto en el Código Disciplinario Único.

En consecuencia, la Corte declarará inexecutable el libro segundo del Decreto Ley 1798 de 2000 por haber excedido las facultades extraordinarias al expedir un código y modificar el Código Disciplinario Único al crear un procedimiento para las sanciones disciplinarias de la miembros de la Fuerza Pública cuando sólo podía expedir un estatuto disciplinario sustancial.

Por último, la Corte considera oportuno recalcar que los efectos de este fallo únicamente operan hacia el futuro, en consecuencia, las actividades procesales que se encuentren en curso y se estén rigiendo por las normas que se declararán inexecutables, deberán concluirse bajo lo dispuestos por estas normas, y en adelante se deberán aplicar las normas del Código Disciplinario Único.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero declarar EXEQUIBLE el Libro Primero que inicia en el artículo 1° y finaliza en el artículo 46 del Decreto Ley 1798 de 2000.

Segundo Declarar INEQUIBLE el Libro Segundo que inicia en el artículo 47 y finaliza en el artículo 154 del Decreto Ley 1798 de 2000.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-712/01

CODIGO-Alcance/CODIGO-Definición/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos (Salvamento parcial de voto)

De acuerdo con jurisprudencia de esta Corporación, se entiende por Código “ el conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo”. No obstante, por la mera unión sistemática y orgánica de una materia, no se puede considerar a un determinado texto normativo como código, requiere además, que de lugar a la creación o perfeccionamiento de una rama del derecho, por ejemplo, del derecho civil, comercial, administrativo, penal o disciplinario. Un código, por lo tanto, es la consagración ordenada, sistemática y armónica de los diferentes principios, instituciones y reglas de una rama del derecho, lo que conduce a afirmar, que la existencia de ordenamientos especiales desarrollados a partir de reglas generales plasmadas en un código, por más precisos y

completos que sean, no conducen a la creación de una nueva rama del derecho, por el contrario, simplemente constituyen la ampliación de una de sus materias.

NORMAS DE DISCIPLINA Y ETICA PARA LA POLICIA NACIONAL-Regulación especial de rama del derecho (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reformas que no afectan estructura de códigos (Salvamento parcial de voto)

REGIMEN DISCIPLINARIO-No distinción entre aspecto sustancial y procesal (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Expediente D-3328

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1798 de 2000.

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte acogida en la presente sentencia. Manifiesto las razones por las cuales salvo parcialmente mi voto, de la siguiente manera:

El texto demandado (Decreto Ley 1798 de 2000) establece las normas de disciplina y ética para los miembros de la Policía Nacional, determinando el desarrollo de la acción disciplinaria, a través del señalamiento de los principios rectores, faltas y sanciones, acompañadas del procedimiento o trámite para acusar, investigar y sancionar a los infractores.

La Corte decidió que el libro primero del citado Decreto Ley era exequible, mientras que declaró inexecutable el libro segundo⁵, "...por haber excedido las facultades extraordinarias al expedir un código y [por] modificar el Código Disciplinario único al crear un procedimiento para las sanciones disciplinarias de los miembros de la Fuerza Pública cuando sólo podía expedir un estatuto disciplinario sustancial..."⁶. Contrario a lo resuelto por la Corte en la presente sentencia, con el debido respeto considero que el Libro Segundo debió ser

declarado exequible por las siguientes razones:

1. En lo relativo a la vulneración de la prohibición consagrada en el artículo 150 numeral 10 inciso 3º de la Constitución Política, por virtud del cual, las facultades extraordinarias no se pueden conferir para expedir códigos, se considera:

De acuerdo con jurisprudencia de esta Corporación, se entiende por Código “ el conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo”⁷. No obstante, por la mera unión sistemática y orgánica de una materia, no se puede considerar a un determinado texto normativo como código, requiere además, que de lugar a la creación o perfeccionamiento de una rama del derecho, por ejemplo, del derecho civil, comercial, administrativo, penal o disciplinario. Un código, por lo tanto, es la consagración ordenada, sistemática y armónica de los diferentes principios, instituciones y reglas de una rama del derecho, lo que conduce a afirmar, que la existencia de ordenamientos especiales desarrollados a partir de reglas generales plasmadas en un código, por más precisos y completos que sean, no conducen a la creación de una nueva rama del derecho, por el contrario, simplemente constituyen la ampliación de una de sus materias.

En este caso, el Decreto Ley 1798 de 2000, establece una normatividad especial incluida dentro del derecho disciplinario, consistente en el ejercicio de la acción disciplinaria tanto en el aspecto sustancial como procesal, en relación con los miembros de la Policía Nacional, normatividad que tiene su origen en el mandato constitucional consagrado en el inciso 3º del artículo 218, por virtud del cual , “ La ley determinará [para el cuerpo de policía] su régimen de carrera, prestacional y disciplinario” ⁸.

De acuerdo a lo expuesto, el Libro Segundo del citado Decreto 1798 de 2000, simplemente desarrolla una normatividad especial de acuerdo con el mandato constitucional plasmado en el artículo 218 de la Constitución, el cual ordena la creación de un marco disciplinario especial (sin distinguir entre aspectos sustanciales y procedimentales) para los miembros de la Policía Nacional. Por lo tanto, el Decreto en cuestión, en ningún momento dio lugar al nacimiento de un nuevo código, solamente regula una materia especial de una rama del derecho, en este caso, la disciplinaria⁹.

2. En cuanto a la modificación del Código Disciplinario Unico por crear un procedimiento para las sanciones disciplinarias de los miembros de la Policía Nacional, se considera:

Esta Corporación ha sostenido que la prohibición consagrada en el inciso 3º numeral 10 del artículo 150 de la Carta Fundamental, prohíbe no sólo conferir facultades extraordinarias para expedir códigos, sino que igualmente excluye las modificaciones y adiciones que alteren su esquema fundamental, es decir, las normas que de manera completa, coordinada y sistemática regulan las instituciones de una rama del derecho¹⁰. Por lo tanto, la Corte ha estimado que las modificaciones a un código en ejercicio de facultades extraordinarias, no vulnera la prohibición del artículo 150-10, siempre que su estructura general y su esencia permanezcan incólumes¹¹.

En el presente caso, la modificación realizada por el Decreto Ley 1798 de 2000 a los artículos 175 y 177 del Código Disciplinario Unico (CDU), no compromete ni altera la estructura y esencia de este último, cuyos principios, instituciones y procedimientos se mantienen intangibles; por el contrario, desarrolla un mandato constitucional (artículo 218 C.P), que ordena crear un régimen especial disciplinario, aún en asuntos sustanciales y procedimentales¹² para los miembros de la Policía Nacional. Aunque dicho régimen especial prevalezca sobre el general, no conduce a una modificación esencial del citado ordenamiento, ya que no se está desconociendo o comprometiendo la estructura normativa de las instituciones del Derecho Disciplinario sino regulando con carácter especial una materia específica.

3. Para la Corte, mediante el Decreto Ley 1798 de 2000, tan sólo se podía expedir o modificar el aspecto sustancial del estatuto disciplinario de los miembros de la Policía Nacional pero no el aspecto procedimental. Al respecto se considera:

* La Constitución Política en su artículo 218, no distingue entre un régimen disciplinario especial de naturaleza sustancial y otro procedimental, por el contrario, ordena su creación sin distinción alguna, evento por el cual, el interprete y garante de la Constitución no puede hacer distinciones cuando la Carta Fundamental no las hace, más allá de la existencia de una diferenciación de carácter legal (artículo 175 del CDU).

* La Corte estimo que: “..el régimen disciplinario especial para los miembros de la Policía Nacional que puede ser expedido por el legislador extraordinario en uso de las facultades conferidas por la Ley 578 de 2000, sólo podía reglamentar lo relativo a los aspectos sustanciales relacionados con la actividad específica que cumple la Fuerza Pública..”, consideración que se fundamentó en la transcripción de algunos apartes de la sentencia C-310 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se declaró exequible el artículo 175 del CDU. Con el debido respeto, considero que se incurrió en un error al tomar dicha providencia como sustento de la citada afirmación, ya que el cargo por el cual se valoró el artículo 175 del CDU, fue la posible vulneración de la igualdad al permitir la ley un régimen disciplinario especial sustancial, no la existencia de un régimen procedimental común. No obstante, la Corte estimo en dicha providencia que el procedimiento que debe seguirse para la aplicación de tales sanciones disciplinarias, “puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos¹³”, es decir, al consagrado en el CDU, evento por el cual, aún en la citada providencia, se estima que el legislador ordinario o extraordinario puede modificar el régimen procedimental y establecer uno similar, como en el citado caso¹⁴.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-712/01

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Especialidad (Salvamento de voto)

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Contenido sustancial y procedimental (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Contenido sustancial y procedimental (Salvamento de voto)

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Norma legal ordinaria (Salvamento de voto)

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Adopción de procedimientos (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No afectación de esencia ni modificación de aspectos estructurales de un código/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reforma de elementos de un código (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de procedimiento de un código (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exclusión de destinatarios de un código (Salvamento de voto)

REGLAMENTO DE DISCIPLINA Y ETICA DE LA POLICIA NACIONAL-Facultades para modificación de procedimiento (Salvamento de voto)

NORMAS DE DISCIPLINA Y ETICA DE LA POLICIA NACIONAL-Concepto de reglamento (Salvamento de voto)

REGLAMENTO DE DISCIPLINA Y ETICA DE LA POLICIA NACIONAL-No constituye un código (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3328

Demanda de inconstitucionalidad contra

el Decreto Ley 1798 de 2000

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro

Magistrado ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el debido respeto, salvamos nuestro voto por las siguientes razones:

1. Estimamos que el problema jurídico que debía resolver la Corte era si hubo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias para expedir el reglamento de disciplina de la

Policía Nacional. Para abordar el problema la Corte ha debido analizar varias preguntas: a) ¿puede haber un régimen disciplinario especial para la policía? b) ¿cuáles son las materias que puede comprender dicho régimen en caso de que sea constitucionalmente permitido? c) ¿puede un decreto legislativo regular dichas materias o éstas son de reserva del legislador ordinario? d) ¿el ámbito de las facultades extraordinarias desarrolladas por el decreto demandado cobijaba tan solo algunas de estas materias y por lo tanto la regulación de todas ellas representa, en lo pertinente, un exceso en el ejercicio de dichas facultades?

El análisis constitucional de la sentencia y de la discusión en Sala Plena se centró en la tercera pregunta y quizás ello condujo a una interpretación que no compartimos acerca de los límites que tenía el legislador extraordinario cuando ejerció las facultades que le confirió la Ley 578 de 2000. Nos apartamos de dicha interpretación porque contradice la jurisprudencia sostenida de la Corte Constitucional y no es consistente con las premisas en que se funda la opinión mayoritaria.

2. Estimamos que el decreto era exequible porque esa es la conclusión inevitable de una respuesta a las preguntas enunciadas basada en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia de esta Corte.

2.1 Respecto de la pregunta a), no hay duda de que la Constitución autoriza de manera expresa que exista un régimen disciplinario especial para la Policía Nacional. Así lo dispone el artículo 218 de la Carta.

2.3 Respecto de la pregunta c), ni del texto de la Constitución ni de la jurisprudencia de esta Corte se puede concluir tampoco que el legislador extraordinario sólo puede ocuparse de los aspectos sustanciales, mas no de los procedimentales del régimen disciplinario especial. La Corte en la providencia de la cual nos apartamos llega a una conclusión contraria con fundamento en el art. 175 citado, dándole un alcance que no tiene y contrariando la jurisprudencia sostenida de esta Corte.

2.3.1 El artículo 175 de Código Disciplinario Unico es tan sólo una norma legal ordinaria. El hecho de que pertenezca a un cuerpo normativo denominado código no le otorga un rango supralegal ni lo convierte en un referente normativo al cual esté obligado a someterse el legislador extraordinario. Tampoco ha sido su rango elevado a un nivel superior al de la ley por el hecho de que la Corte Constitucional lo haya declarado exequible. En la sentencia de la

cual nos apartamos se le ha conferido a dicho artículo una jerarquía superior al de la ley. Por eso, se convierte en el criterio determinante de lo que es exequible o inexecutable. Así, se concluye que el libro primero del decreto legislativo, al no regular procedimientos, es exequible, mientras que el libro segundo que se ocupa del procedimiento disciplinario especial aplicable a la Policía Nacional es inexecutable.

Se aduce que dicho artículo si es un límite al legislador extraordinario porque la Constitución prohíbe que mediante decretos legislativos se expidan códigos. Nos apartamos de este argumento. El decreto demandado se limita a dictar las normas especiales del orden disciplinario aplicables a la Policía Nacional. La regulación de esta materia es completa y desarrolla los criterios que esta Corte había sentado en la misma sentencia que ahora es invocada por la mayoría para justificar la inexecutableidad. En ella se dice expresamente que el régimen especial que después de haber entrado en vigor el Código Disciplinario Unico sea adoptado para la Policía Nacional o las Fuerzas Militares puede comprender principios rectores, faltas disciplinarias, autoridades disciplinarias competentes y procedimiento disciplinario. Dijo la Corte:

“La existencia de estatutos especiales no impide al legislador incluir en ellos normas que se identifican con las de estatutos de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, por el contrario, si ellas sustentan su contenido la reiteración es pertinente. Los principios rectores del proceso disciplinario - debido proceso, principio de legalidad, principio de favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, etc.- deben necesariamente identificarse, cualquiera que sea el régimen al que se pertenezca, pues se han instituido para garantizar al servidor público, objeto de investigación, el respeto de sus derechos constitucionales en el adelantamiento del proceso respectivo.

Como lo que pretende el demandante es que se elimine el régimen especial y, en consecuencia, se aplique la totalidad de las normas del Código Disciplinario Unico a los miembros de la Fuerza Pública, basta recordar, como ya se expuso en párrafos anteriores, que es la misma Constitución la que autoriza al legislador para expedir el régimen especial disciplinario aplicable a los miembros de la Fuerza Pública; y que el legislador, de acuerdo

con una política preestablecida, goza de autonomía y cierta discrecionalidad para describir las conductas que constituyen falta disciplinaria, las sanciones imponibles y el procedimiento que ha de seguirse para su aplicación, siempre y cuando con este comportamiento no vulnere normas superiores. Ante estas circunstancias mal podría el legislador desconocer la Constitución y ordenar la abolición del citado régimen especial.

La aplicación de normas sustanciales con procedimientos especiales, deberá hacerse por las instancias competentes señaladas en los ordenamientos correspondientes. (subrayado fuera del texto)

Así las cosas, no encuentra la Corte que le asista razón al accionante y, en consecuencia, el artículo 175 de la ley 200 de 1995 será declarado exequible por no vulnerar norma constitucional alguna”.

Además de contradecir los propios lineamientos que había trazado anteriormente la Corte en esta materia específica, la sentencia de la cual nos apartamos no es compatible con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación sobre la posibilidad de modificar códigos por vía de decretos legislativos. Al respecto la Corte ha sostenido que el legislador extraordinario no puede afectar la esencia de un código ni modificar sus aspectos estructurales, pero si puede reformar elementos del mismo. Por ejemplo, la Corte ha dicho:

“no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia.¹⁵

En este caso el decreto legislativo demandado no modifica el procedimiento establecido en el Código Disciplinario Unico. Dicho estatuto no sufre ningún cambio en cuanto a etapas procesales, términos, recursos, providencias, etc. Y no hay cambio alguno por la sencilla razón de que el decreto demandado no pretende modificarlo. Su objeto es dictar el régimen disciplinario especial de la Policía Nacional. Sin duda ello entraña no una modificación al

código mencionado sino la exclusión de unos destinatarios, v.gr. el personal uniformado de la Policía Nacional. Se dirá que ello constituye un cambio esencial al Código Disciplinario Unico en la medida en que a estos destinatarios no se les aplicará el procedimiento establecido en dicho código sino el especial fijado en el decreto demandado. Es cierto pero en esto consiste obviamente un régimen especial para unos determinados sujetos. Se dirá que en el caso del régimen especial para los funcionarios de la DIAN, citado en la presente sentencia, la Corte señaló que éstos no podían ser excluidos del ámbito de aplicación de Código Disciplinario Unico. Lo que sucede es que dicho antecedente jurisprudencial no es aplicable en este caso por la sencilla razón de que no existe ninguna norma constitucional que permita que los funcionarios de la DIAN estén sometidos a un régimen especial disciplinario mientras que el art 218 de la Constitución dice expresamente que los miembros de la Policía Nacional sí están sometidos a un régimen disciplinario especial el cual, como se anotó, comprende también la materia procedimental.

2.3.2 Adicionalmente, estimamos que la Corte no ha aplicado de manera consistente la premisa en la cual ha fundado su decisión. El criterio determinante para definir qué apartes del decreto demandado son contrarios a la Constitución fue el texto del art. 175 de Código Disciplinario Unico este 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.

Del texto de dicha norma concluye la mayoría de nuestros colegas que los principios rectores y el procedimiento señalado en este código deben aplicarse a los miembros de la fuerza pública. Sin embargo, en la sentencia de la cual nos apartamos sólo se declara inexecutable el libro segundo sobre aspectos procedimentales pero se declara constitucional el título primero del libro primero dedicado expresamente a los principios rectores. Ello no es consistente.

En conclusión, nada impide que mediante un decreto extraordinario se regulen tanto los aspectos sustanciales como los procedimentales del régimen disciplinario especial de la Policía Nacional.

2.4 La anterior conclusión no es suficiente para declarar exequible el decreto demandado pero si lo es para que nos apartemos respetuosamente de lo decidido por la Corte en esta oportunidad. Para nosotros lo determinante para apreciar la exequibilidad del decreto demandado no era el texto de una ley, v.gr. el art. 175 del Código Disciplinario Unico, sino las normas y la doctrina constitucionales relativas a la institución de las facultades extraordinarias. Esto nos conduce a la cuarta pregunta enunciada anteriormente: ¿el decreto demandado excede el ámbito de las facultades que le confirió al Ejecutivo la ley habilitante correspondiente? La respuesta a este interrogante exige abordar dos puntos.

En primer lugar, es preciso analizar el concepto de reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional. Sin duda la noción de reglamento no se refiere en este caso a los decretos que ordinariamente y sin necesidad de ley habilitante alguna puede expedir el Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria. El concepto de reglamento en este campo fue usado por el legislador de acuerdo con el uso que en esta rama del derecho se le ha dado y por lo tanto comprende el conjunto de normas que regulan el régimen disciplinario especial de la Policía Nacional. Antes de la expedición del decreto demandado dicho reglamento se encontraba en las siguientes disposiciones:

- El Decreto 2584 del 22 de diciembre de 1993, por medio del cual se modificó el Reglamento de Disciplina para la Policía Nacional¹⁶;
- El Decreto 575 del 4 de abril de 1995, que modificó parcialmente el Decreto 2584 de 1993, Reglamento de disciplina para la Policía Nacional.¹⁷

Estas dos disposiciones, derogadas expresamente por el Decreto Ley 1798 de 2000 demandado, contenían normas sustantivas y procedimentales en materia disciplinaria para la Policía Nacional. Definían las obligaciones especiales de la policía y las conductas que podían generar responsabilidad disciplinaria. Consagraron las faltas y el sistema de graduación de sanciones en las que podrían incurrir los funcionarios de la Policía Nacional que desconocieran tales obligaciones especiales en el ejercicio de sus atribuciones. Establecían las competencias de las autoridades disciplinarias dentro de la institución y regulaban expresamente el procedimiento disciplinario, sus principios rectores y las formalidades del mismo. Correspondían, por lo tanto, al concepto de reglamento disciplinario especial para la Policía empleado por el legislador y aceptado por esta Corporación.

Por ello, no es cierto que al dictarse el Decreto Ley cuestionado el Ejecutivo sólo podía establecer normas sustantivas por ser éste el ámbito dentro del cual se ubicaban las normas que con anterioridad al Decreto 1798 de 2000 establecían el régimen disciplinario especial para la Policía Nacional. Del texto del reglamento anterior se deduce con toda claridad que el procedimiento fue regulado expresamente en las normas para cuya modificación el Presidente de la República recibió facultades.

En segundo lugar, es necesario analizar si el reglamento demandado es en realidad un código. Concluimos que no lo es. El hecho de que el legislador extraordinario haya tocado todos los aspectos propios del régimen disciplinario no le confiere la naturaleza de código. Tampoco se la da el que el legislador extraordinario se preocupe por expedir un régimen armónico. Además la ley habilitante expresamente indica que no tiene naturaleza de código y así lo establece en el párrafo del artículo 3 de la Ley 578 de 2000 que dice

“Los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de estas facultades no serán considerados códigos.”

Este criterio no es puramente formal ya que es el Congreso el que determina en qué casos la regulación de una materia tiene las características propias de un código. En otras palabras es el Congreso el que puede codificar o descodificar una materia. En este caso decidió no codificar el régimen disciplinario especial de la Policía Nacional. Adicionalmente, ni la Constitución le dio estatus de código a las normas disciplinarias ni el régimen disciplinario de la fuerza pública constituye en sí misma una rama del derecho como lo puede ser el derecho penal, el civil, el comercial, o el laboral.

Se dirá que lo determinante para apreciar si un estatuto es o no es un código no es la voluntad del Congreso sino las características del mismo. Aplicando este criterio, tampoco se concluye que el decreto demandado sea un código. Las normas examinadas no introducen modificaciones sustanciales a la estructura del Código Disciplinario Único, no modifican los principios ni la finalidad que lo orienta, ni comprometen su unidad. Se limitan a tener en cuenta las particulares condiciones del servicio de policía y, en consecuencia, a establecer prohibiciones y obligaciones específicas, aplicables sólo a los miembros de la Policía Nacional. Ello se justifica por la especificidad del servicio de policía y por las necesidades que surgen de asegurar la cabal ejecución de las funciones y responsabilidades que la Carta les

asigna.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-712/01

REGLAMENTO-Definición/REGLAMENTO-Clasificaciones aplicables (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO EN DERECHO DISCIPLINARIO/REGLAMENTO EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Complemento legal de tipos disciplinarios en blanco (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Complementación de tipos disciplinarios en blanco (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Origen, naturaleza y límites (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Alcance (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO IMPROPIO-Alcance (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Poder sancionatorio del Estado/LEGISLADOR EN TIPO PENAL Y TIPO DISCIPLINARIO-Reducto temático mínimo no desarrollado por vía reglamentaria/TIPO PENAL Y TIPO DISCIPLINARIO-Reducto temático mínimo legislativo no desarrollado por vía reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

Es claro que en todos los ámbitos en los cuales se hace manifiesto el poder sancionatorio del Estado, es aplicable el principio de tipicidad, expresión por excelencia del principio constitucional de legalidad, inherente al debido proceso. Ello se traduce en que debe existir

un reducto temático mínimo reservado al Legislador al momento de definir los tipos penales y disciplinarios; un mínimo que no puede ser desarrollado por vía reglamentaria, porque se contrariaría tanto el principio democrático, como la vigencia de las garantías fundamentales propias del debido proceso.

DERECHO DE PENAL-Aplicación de principios al disciplinario/DERECHO DISCIPLINARIO-Vigencia de garantías individuales propias del penal (Salvamento parcial de voto)

DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación de principios del derecho penal (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación (Salvamento parcial de voto)

El principio de legalidad, propio del derecho penal, es claramente aplicable al ámbito del derecho disciplinario, pero con un alcance y un contenido particular derivado de las especificidades propias del derecho penal administrativo que aquél ejemplifica. Es decir, el citado principio cobra aplicabilidad en el derecho disciplinario, por ser éste una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, del cual el derecho penal es la ultima ratio. Sin embargo, precisamente por la diferencia de grado que existe entre el derecho disciplinario y el penal, la delimitación del principio de legalidad debe matizarse y adaptarse a las particularidades de aquel.

IUS PUNIENDI-Reserva legislativa en otros ámbitos/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONATORIO-Diferencia en la intensidad (Salvamento parcial de voto)

Si bien existe, por virtud del mandato del artículo 29 Superior, una reserva legal común a cualquier tipo de expresión del ius puniendi, en virtud de la cual será el Legislador quien delimite en términos generales la conducta prohibida y su sanción, ello no obsta para afirmar que tal reserva no opera con igual intensidad en todos los ámbitos en los que se manifiesta dicha potestad sancionatoria. En consecuencia, el mencionado principio de legalidad, así como la reserva legal que de él se deriva, tendrán un alcance máximo en el ámbito del derecho penal, uno intermedio en el ámbito del “derecho penal administrativo” (del cual es una clara expresión el derecho disciplinario), y uno mínimo en el ámbito del derecho administrativo sancionador -definido por los doctrinantes de mayor renombre como aquel

que es propio de la potestad sancionadora de la Administración, y que se despliega, en lo esencial, mediante actos de intervención en la economía y en el sector de los servicios públicos-. La diferencia en la intensidad con la cual se aplica el principio de legalidad en estas esferas, se explica por la dinámica propia del ius puniendi en cada una de ellas.

LEGISLADOR EN DERECHO SANCIONATORIO-Mínimo reservado/LEGISLADOR EN DERECHO SANCIONATORIO-Extensión de reserva (Salvamento parcial de voto)

El Legislador siempre tendrá un mínimo reservado para él cuando se trate del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, pero la extensión de tal reserva -derivada del principio de legalidad- variará en función del grado con el cual se manifieste, en cada caso, el ius puniendi. Mientras que en el derecho penal y, con menor intensidad, en el derecho disciplinario, el legislador deberá establecer los elementos básicos, tanto de la conducta punible como de su sanción, en el derecho administrativo sancionador la ley deberá limitarse a establecer unas pautas mínimas, que definan los elementos más esenciales de conducta y sanción, pero permitan a la Administración un mayor campo de actuación para complementar, dependiendo de las circunstancias concretas, ambos elementos de la descripción típica.

TIPO EN BLANCO EN MATERIA DISCIPLINARIA-Técnica del legislador (Salvamento parcial de voto)

FALTA DISCIPLINARIA-Definición anticipada y general en la ley y sanción (Salvamento parcial de voto)

TIPO DISCIPLINARIO-Configuración legislativa genérica (Salvamento parcial de voto)

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Establecimiento legislativo de elementos esenciales de conducta y sanción/TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Norma complementaria legal o reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

Es el Legislador quien debe señalar el núcleo de la conducta prohibida, es decir, los elementos mínimos constitutivos de la falta y la sanción correspondiente. Esto quiere decir que, pudiendo escoger entre la regulación integral de la materia y la remisión a otras normas, cuando el Legislador adopta la técnica de los tipos disciplinarios en blanco, tendrá

que establecer él mismo, los elementos esenciales de la conducta reprochable y de la sanción; y posteriormente, la norma complementaria -sea de tipo legal o reglamentario- habrá de completar su propia definición.

TIPO EN BLANCO-Colaboración reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Hipótesis de remisión a reglamento (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Complemento reglamentario (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Mecanismos de colaboración reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

La colaboración reglamentaria de conformidad con la Carta puede ser desarrollada a través de varios mecanismos. Ellos son: a) la potestad reglamentaria del Presidente de la República; b) los reglamentos constitucionales autónomos; c) los reglamentos que desarrollan leyes marco; d) los reglamentos que desarrollan leyes habilitantes; y e) los reglamentos residuales.

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Colaboración reglamentaria por vía de la potestad del Ejecutivo (Salvamento parcial de voto)

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Competencia para establecimiento de deberes y prohibiciones (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO CONSTITUCIONAL AUTONOMO-Alcance (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO CONSTITUCIONAL AUTONOMO-Características (Salvamento parcial de voto)

LEY MARCO-Temas de regulación/LEY MARCO-Reglamentos que desarrolla (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO RESIDUAL-Alcance (Salvamento parcial de voto)

DISCIPLINA DE LA FUERZA PUBLICA-Mecanismo de colaboración reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

El mecanismo a través del cual el Presidente de la República puede ejercer la colaboración

reglamentaria en materia de disciplina de la Fuerza Pública, es el de los reglamentos constitucionales autónomos, al contar con funciones que le han sido atribuidas directamente por la Carta, con un contenido normativo de amplio alcance.

IUS PUNIENDI-Reserva de ley para descripción de núcleo de conducta y sanción/IUS PUNIENDI-Rigidez atendiendo ámbito (Salvamento parcial de voto)

En materia de ejercicio del ius puniendi, siempre hay reserva de ley para la descripción del núcleo esencial de la conducta y su sanción. No obstante, la reserva no se aplica con la misma rigidez en todos los ámbitos. Es cerrado en Derecho Penal, pero se flexibiliza gradualmente en el Derecho Penal Administrativo y en el Derecho Administrativo sancionador.

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Colaboración reglamentaria de la administración (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO CONSTITUCIONAL AUTONOMO EN DISCIPLINA DE FUERZA PUBLICA (Salvamento parcial de voto)

TIPO EN BLANCO-Determinación del complemento normativo (Salvamento parcial de voto)

Para determinar la naturaleza del complemento normativo del tipo en blanco, hay que precisar si la materia tiene reserva de ley o reserva de reglamento. El primer caso da lugar a los tipos en blanco impropios, el segundo, a los propios.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Respeto de la complementación reglamentaria (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Regulación de complementos que tienen reserva de ley (Salvamento parcial de voto)

NORMAS DE DISCIPLINA Y ETICA DE LA POLICIA NACIONAL-Desconocimiento de reserva del reglamento/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos (Salvamento parcial de voto)

CODIGO-Características (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO Y CODIGO-Distinción (Salvamento parcial de voto)

Con el debido respeto por la posición mayoritaria de la Sala, sustentó el salvamento parcial de voto que expresé al momento de adoptar la decisión.

En dicha providencia, se resolvió declarar exequible el Libro Primero del Decreto Ley 1798 de 2000, correspondiente a la parte sustantiva del régimen disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional, e inexecutable el Libro Segundo del mismo, contentivo de la regulación procesal. El fundamento de tal decisión, fue el hecho de que, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, el Presidente de la República únicamente podía reglamentar los aspectos sustanciales de tal régimen disciplinario, pero no establecer una regulación procesal integral que modificara la establecida en el Código Disciplinario Único, puesto que en esta segunda hipótesis, resultaba desconocida la prohibición constitucional de expedir y modificar códigos en uso de facultades extraordinarias.

A pesar de lo anterior, en criterio del suscrito Magistrado, la decisión de inexecutableidad debió extenderse también a la parte sustantiva del mencionado decreto, porque las facultades fueron conferidas con el fin de expedir un reglamento en materia disciplinaria y no una regulación integral de la misma. Así lo dice la norma: revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis meses, para expedir "...el reglamento de disciplina y ética..." de la Policía Nacional y "...los reglamentos de régimen disciplinario..." de las Fuerzas Militares.

En consecuencia, para determinar con precisión el alcance constitucional de dichas facultades, se hace necesario resaltar dos asuntos relevantes: el alcance de la noción de "reglamento", y los límites del Presidente de la República al momento de ejercer la función legislativa que allí se le atribuyó.

I. La noción de "reglamento" en la Carta de 1991. Alcances de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente.

1. El término "reglamento" cuenta con una amplia variedad de acepciones en la Constitución Política. Sobre los múltiples sentidos de dicho concepto, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Corporación; así, en la sentencia C-447 de 1996, se explicó que el

reglamento ha sido definido por la generalidad de los tratadistas como el “conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del Poder Público, que no ostentan la potestad legislativa”. En la misma oportunidad, la Corte precisó que existen varias clasificaciones aplicables a los reglamentos; así, por ejemplo, atendiendo a la existencia de una ley previa, unos serían los reglamentos “ejecutivos” o “secundum legem” -dictados en ejecución de una ley preexistente, bien sea para detallarla, desarrollarla, complementarla o preparar su ejecución-, y otros los reglamentos “independientes” o “praeter legem” -que no responden a la existencia de una ley previa, sino que regulan materias de las cuales el Legislador no se ha ocupado, o se ha ocupado parcialmente-. De conformidad con otra clasificación, que atiende al ámbito en el cual los reglamentos habrán de producir efectos, éstos pueden ser “jurídicos o normativos”, o “administrativos o de organización”: los primeros son aquellos cuyos efectos se generan en la esfera propia del ciudadano, mientras que los segundos son los que dicta la Administración en ejercicio de su potestad reglamentaria, o en virtud de las “relaciones especiales de sujeción”, es decir, hacia el interior de la Administración misma.

2. Igualmente, existen alusiones a la noción de “reglamento” en varios artículos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 189-11 consagra la potestad reglamentaria genérica del Presidente de la República; en el artículo 151 se ordena que mediante ley orgánica se expida el reglamento del Congreso; el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del artículo 257-3 de la Carta, tendrá que expedir un reglamento para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, así como los “relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”; e igualmente, las Altas Cortes deberán reglamentar lo propio de su organización interna (arts. 235-6, 237-6, 241-11 y 264-11). En conclusión, existen variadas nociones de reglamento en la Constitución.

3. Lo cierto es que, en este caso, el término “reglamento” se debe interpretar en el contexto del derecho disciplinario. Ello remite de inmediato al tema de los tipos disciplinarios en blanco, y de la llamada “colaboración reglamentaria de la Administración”. En otras palabras, en virtud de los principios y reglas constitucionales que se explicarán a continuación, el reglamento que el Presidente de la República estaba habilitado para expedir en uso de las facultades extraordinarias aludidas, únicamente podía ser el complemento legal de un tipo

disciplinario en blanco, previamente definido por el Legislador. Lo anterior quiere decir que en desarrollo de las citadas facultades, el legislador extraordinario contaba con una esfera de acción claramente limitada por la naturaleza de la función que se le estaba transfiriendo: la de complementar, con fuerza de ley, la estructura básica de los tipos disciplinarios en blanco, señalados por el Congreso de la República para ser aplicados a los miembros de la Fuerza Pública.

4. El origen, la naturaleza y los límites propios de los tipos en blanco ya fueron explorados en el salvamento parcial de voto del suscrito Magistrado a la sentencia C-333 de 2001. En tal oportunidad, se explicó que esta noción es utilizada en la actualidad, con el fin de hacer alusión a los casos en los cuales el legislador ordinario no describe íntegramente el contenido de la conducta prohibida, y remite a otras normas o autoridades para que éstas se encarguen de complementar la descripción típica. Es decir: en el campo sancionatorio, el Legislador puede optar por una de dos vías: a) desarrollar la materia en forma integral, estableciendo en forma cerrada y taxativa todos los elementos de cada tipo en particular; o b) acudir a la técnica de los tipos en blanco, caso en el cual únicamente define los elementos constitutivos esenciales de la conducta punible y la sanción, efectuando una remisión a normas de igual naturaleza o de otra categoría, para que complementen la descripción típica. Es esta segunda hipótesis la relevante en el caso concreto y sobre la cual versa el presente salvamento.

5. Como se indicó, si el Legislador acude a la técnica de los tipos en blanco, puede efectuar una remisión a normas de igual categoría (a otra ley) para que complementen su descripción típica (técnica de los “tipos en blanco impropios”), o remitir a normas de otra naturaleza y jerarquía (“tipos en blanco propios”). De la ley de facultades transcrita, se deduce que el Legislador utilizó en este caso la técnica de los tipos en blanco “impropios”, puesto que remitió a normas de igual naturaleza y jerarquía (v.g. las normas expedidas por el Presidente en uso de facultades extraordinarias), con el propósito de que efectuaran la complementación normativa de los tipos disciplinarios aplicables a los miembros de la Policía Nacional. Por lo mismo, los límites constitucionales propios de tales facultades, eran fundamentalmente dos:

(i) No podía el Presidente, en tanto legislador extraordinario, invadir la órbita propia de la reserva reglamentaria. Esta última se presenta cuando existen competencias

constitucionales autónomas (desarrolladas a través de reglamentos constitucionales autónomos) o concurrentes entre la administración y el Legislador (desarrolladas con base en reglamentos que ejecutan leyes marcos o leyes habilitantes), que hacen imperiosa la “colaboración reglamentaria”; los casos precisos en que existe se detallarán más adelante.

Para una mejor comprensión de estos límites, es conveniente hacer referencia al principio de legalidad y su aplicación en el ámbito del derecho sancionatorio.

II. El principio de legalidad en materia sancionatoria

6. Es claro que en todos los ámbitos en los cuales se hace manifiesto el poder sancionatorio del Estado, es aplicable el principio de tipicidad, expresión por excelencia del principio constitucional de legalidad, inherente al debido proceso. Ello se traduce en que debe existir un reducto temático mínimo reservado al Legislador al momento de definir los tipos penales y disciplinarios; un mínimo que no puede ser desarrollado por vía reglamentaria, porque se contrariaría tanto el principio democrático, como la vigencia de las garantías fundamentales propias del debido proceso¹⁸. La pregunta que de allí se deriva es, entonces, la de cuál es el alcance de dicha reserva legal. Para resolver este interrogante, es necesario aludir a la forma en que el asunto se ha manejado en materia penal, puesto que los mismos principios son aplicables, con ciertos matices, en materia disciplinaria (así como en el área del derecho administrativo sancionatorio).

7. Como cuestión preliminar, es pertinente indicar que la aplicación de los principios del derecho penal al derecho disciplinario ya ha sido aceptada por la jurisprudencia nacional. De esta forma, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. 17 de marzo 7 de 1985 (M.P. Manuel Gaona Cruz), se estableció que en el derecho disciplinario rigen las garantías individuales propias de las categorías dogmáticas del derecho penal. La Corte Constitucional, en la sentencia T-483/92, señaló que tanto el derecho penal como el disciplinario usan las sanciones como principal mecanismo de coacción represiva, por lo cual el derecho disciplinario, que es en últimas un derecho penal administrativo, debe aplicarse con observancia de los mismos principios aplicables al derecho penal común. Ello va acorde con el artículo 29 de la Constitución, que ordena aplicar el debido proceso a todo tipo de actuaciones judiciales o administrativas. En consecuencia, también rigen en derecho disciplinario los principios de tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, etc. La anterior regla fue

reiterada en las sentencias C-310/97, C-195/93, C-280/96 y C-306/96, entre otras.

8. En el mismo sentido se han pronunciado las altas Cortes de otras naciones, como por ejemplo el Tribunal Constitucional español, el cual, en la sentencia STC 77/1983, afirma que “existen unos límites de la potestad sancionatoria de la Administración que de manera directa se encuentran contemplados en el artículo 25 de la Constitución y que dimanen del principio de la legalidad de las infracciones y de las sanciones. Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos, se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente pueden imponerlas”. Igualmente, en la STC 61/1990, el mismo Tribunal afirmó que “siempre deberá ser aplicable en el campo sancionador (...) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad, como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación -nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la relación”.

9. Así, volviendo al caso concreto, se concluye que el principio de legalidad, propio del derecho penal, es claramente aplicable al ámbito del derecho disciplinario, pero con un alcance y un contenido particular derivado de las especificidades propias del derecho penal administrativo que aquél ejemplifica. Es decir, el citado principio cobra aplicabilidad en el derecho disciplinario, por ser éste una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, del cual el derecho penal es la ultima ratio. Sin embargo, precisamente por la diferencia de grado que existe entre el derecho disciplinario y el penal, la delimitación del principio de legalidad debe matizarse y adaptarse a las particularidades de aquel. Ello es especialmente relevante, cuando se trata de establecer el ámbito reservado al Legislador en estas materias; en efecto, si bien existe, por virtud del mandato del artículo 29 Superior, una reserva legal común a cualquier tipo de expresión del ius puniendi, en virtud de la cual será el Legislador quien delimite en términos generales la conducta prohibida y su sanción, ello no obsta para afirmar que tal reserva no opera con igual intensidad en todos los ámbitos en los que se manifiesta dicha potestad sancionatoria. En consecuencia, el mencionado principio de legalidad, así como la reserva legal que de él se deriva, tendrán un alcance máximo en el ámbito del derecho penal, uno intermedio en el ámbito del “derecho penal administrativo” (del cual es una clara expresión el derecho disciplinario), y uno mínimo en el ámbito del derecho administrativo sancionador -definido por los doctrinantes de mayor renombre como

aquel que es propio de la potestad sancionadora de la Administración¹⁹, y que se despliega, en lo esencial, mediante actos de intervención en la economía y en el sector de los servicios públicos-.

10. La diferencia en la intensidad con la cual se aplica el principio de legalidad en estas esferas, se explica por la dinámica propia del *ius puniendi* en cada una de ellas. Así, por ejemplo, el derecho administrativo sancionador, al estar relacionado con la intervención estatal en la economía, es mucho más dinámico y amplio que el derecho penal administrativo, o que el derecho penal mismo. Por lo tanto, deberá acoger algunos de los principios propios de estas últimas áreas, pero restringiendo tal adopción a un mínimo, ya que algunos de estos principios al ser trasladados a la esfera administrativo-sancionadora, se convertirían en un obstáculo para el funcionamiento eficaz de esta última, contrariando - en consecuencia- el artículo 209 Superior; así sucede, entre otros, con el principio de aplicación retroactiva de algunas normas favorables (v.gr, las que no modifican el núcleo esencial de la prohibición). No podría ser aplicado el principio de favorabilidad, por ejemplo, cuando se trate de hacer efectivo el régimen de los encajes que administra el Banco de la República, puesto que en dicho régimen se podrán establecer porcentajes más o menos altos dependiendo de las circunstancias de cada momento, sin que la entidad sujeta a dicho régimen pueda alegar la aplicación retroactiva de una disposición posterior más benéfica. Igual sucede con el principio de legalidad: por los objetivos y la dinámica propios de la potestad sancionadora de la Administración Pública, es recomendable que ésta cuente con un margen amplio de discrecionalidad al definir las conductas reprochables y su sanción, puesto que así se garantiza una mayor efectividad para sus actividades.

11. En síntesis, el Legislador siempre tendrá un mínimo reservado para él cuando se trate del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, pero la extensión de tal reserva -derivada del principio de legalidad- variará en función del grado con el cual se manifieste, en cada caso, el *ius puniendi*. Mientras que en el derecho penal y, con menor intensidad, en el derecho disciplinario, el legislador deberá establecer los elementos básicos, tanto de la conducta punible como de su sanción, en el derecho administrativo sancionador la ley deberá limitarse a establecer unas pautas mínimas, que definan los elementos más esenciales de conducta y sanción, pero permitan a la Administración un mayor campo de actuación para complementar, dependiendo de las circunstancias concretas, ambos elementos de la descripción típica.

III. Normas en blanco en materia disciplinaria

12. El legislador, en materia de derecho disciplinario, en la mayor parte de casos acude a la técnica de los tipos en blanco, dada la naturaleza del objeto que se está regulando: la conducta de los servidores públicos, que se encuentra regida por el principio de legalidad (art. 6, C.P.), motivo por el cual es imposible enumerar todas las hipótesis de desviación de la norma. En consecuencia, se efectúan remisiones generales para definir las faltas disciplinarias, a las diversas normas que establecen inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, conflictos de interés, deberes, etc. El mismo Código Disciplinario Unico adopta una definición genérica de la falta disciplinaria que encuadra bajo este esquema: en su artículo 38, dispone que “Constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés”. Definición genérica que, al remitir necesariamente a las normas que establecen deberes, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses, configura un ejemplo paradigmático de los tipos disciplinarios en blanco.

13. Sobre este tema ya ha dicho la Corte en la sentencia C-417/93, que las faltas disciplinarias se encuentran definidas en forma anticipada y general en la ley, así como la sanción correspondiente a cada una, en aplicación de los artículos 6 y 124 de la Carta -en virtud de los cuales los servidores públicos serán responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, y será el legislador quien determine la responsabilidad de los funcionarios públicos y la forma en que deberá hacerse efectiva-. En el mismo sentido, en las sentencias C-427/94 y C-708/99, se afirmó que es competencia del legislador configurar los tipos disciplinarios en forma genérica; y que de hecho, es una peculiaridad del derecho disciplinario el que las conductas constitutivas de una falta se encuadren como tipos en blanco. La razón de ser de lo anterior, tal y como se explicó en esta última providencia, es que mientras en el derecho penal se requiere gran precisión en la descripción típica de la conducta punible, el derecho disciplinario incorpora una mayor flexibilidad y margen de apreciación para el superior jerárquico encargado de evaluar la falta disciplinaria, dadas las características propias de la función pública y su relación con las políticas institucionales de cada entidad estatal en concreto.

14. Sin embargo, como ya se precisó, en este esquema también debe quedar un reducto mínimo reservado a la ley, para garantizar tanto el debido proceso como la democracia. En virtud de tal mínimo, es el Legislador quien debe señalar el núcleo de la conducta prohibida, es decir, los elementos mínimos constitutivos de la falta y la sanción correspondiente. Esto quiere decir que, pudiendo escoger entre la regulación integral de la materia y la remisión a otras normas, cuando el Legislador adopta la técnica de los tipos disciplinarios en blanco, tendrá que establecer él mismo, los elementos esenciales de la conducta reprochable y de la sanción; y posteriormente, la norma complementaria -sea de tipo legal o reglamentario- habrá de completar su propia definición.

IV. Colaboración reglamentaria de la administración y de los entes autónomos. Características generales

15. Si el Legislador elige la técnica de los tipos en blanco, debe ser respetuoso de las reglas constitucionales aplicables a las hipótesis de "colaboración reglamentaria"; es decir, a los casos en los cuales la Carta ha previsto que la Ley y el reglamento concurren en la regulación de un mismo asunto, como manifestación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113, C.P.). La pregunta que se plantea es, entonces, cuándo puede el Legislador remitir a un reglamento, el complemento de su propia descripción típica. En criterio del suscrito Magistrado, ello es constitucionalmente admisible en las siguientes hipótesis:

(i) Cuando el legislador, por motivos de conveniencia, lo ha decidido en forma expresa. En estos casos, es necesario que se trate de un asunto cuya regulación compete en principio al titular de la función legislativa; el alcance de la intervención reglamentaria dependerá, así, de la necesidad que se presenta en cada caso concreto y que motivó la colaboración reglamentaria.

(ii) Cuando existe, por mandato de la Carta, una "reserva de reglamento", es decir, un ámbito reservado por el constituyente para ser regulado exclusivamente por vía reglamentaria. Esta reserva se estructura:

1. En los casos de competencias autónomas, radicadas directamente por la Carta en cabeza

de un funcionario, dependencia o entidad del Estado. La existencia de este tipo de competencias implica que el ente reglamentador en cuestión tiene facultad para desarrollar en forma directa los mandatos constitucionales. El ejemplo paradigmático son los reglamentos constitucionales autónomos.

2. En la hipótesis de competencias compartidas entre el órgano legislativo, las entidades que ejercen la función administrativa, y/o los órganos autónomos. Hay competencias concurrentes, en dos tipos de casos:

(a) el de los reglamentos que desarrollan las leyes marco (art. 150-19, C.P.), y

(b) el de las leyes que consagran principios y reglas generales que habilitan la actuación reglamentaria del Ejecutivo. Son situaciones en las cuales el ejercicio de las competencias de las entidades públicas ha sido sometido por el Constituyente, de manera genérica, a lo dispuesto por el legislador; es decir, hipótesis en que la Carta, al señalar las funciones administrativas de las entidades públicas, utiliza la fórmula “de conformidad con la ley”, o alguna similar.

16. La diferencia que existe entre las hipótesis (a) y (b), esto es, entre los reglamentos que desarrollan leyes marco y los reglamentos expedidos en virtud de una ley habilitante, es tripartita: 1) en el caso de una ley marco existen competencias compartidas entre el Legislador y el Gobierno; mientras que en el caso de las leyes que habilitan la actuación del ejecutivo, la competencia básica radica en cabeza del Gobierno (o, en general, del titular de la función administrativa-reglamentaria), quien la deberá ejercer de conformidad con unas pautas y principios generales trazados previamente por el Legislador. 2) En las leyes marco el espacio de reglamentación se distribuye en forma equilibrada entre el Congreso y el Gobierno, mientras las leyes habilitantes presumen la existencia de una capacidad de reglamentación mucho más amplia, dado que el Legislador únicamente traza pautas muy generales a seguir por el ente reglamentador. 3) Las materias que debe regular el ejecutivo en desarrollo de una ley marco son eminentemente cambiantes y requieren de una gran dinámica reglamentaria; lo que no sucede en las leyes habilitantes.

17. Visto lo anterior, es pertinente anotar que el complemento reglamentario puede provenir, o bien de un ente que forma parte de la Administración misma, o de uno de los organismos constitucionales autónomos. Así, por ejemplo, el Contralor General de la República cuenta

con la función de señalar los métodos y las formas en que se cumple la función de control fiscal (art. 268-1, C.P.). Al desarrollar esta atribución, bien puede el Contralor señalar deberes y prohibiciones en materia de control, que deberán ser observados por quienes administren fondos públicos; como el quebranto de tales deberes y prohibiciones genera responsabilidad disciplinaria para el implicado (la cual es independiente de la responsabilidad fiscal a la que haya lugar), bien puede concluirse que también los órganos autónomos pueden ejercer, en ciertos aspectos señalados por el Constituyente, la colaboración reglamentaria.

18. En todo caso, el reglamento debe tener efectos erga omnes en el sector público; y en los regímenes especiales, en su específico ámbito. No puede realizarse la colaboración reglamentaria con base en reglamentos internos que sólo vinculan a una entidad en particular, porque se violaría el principio de igualdad.

V. Mecanismos de colaboración reglamentaria de la administración y de los entes autónomos - enumeración y explicación.

19. Con base en el anterior análisis, se infiere que la colaboración reglamentaria a la cual se alude, de conformidad con la Carta puede ser desarrollada a través de varios mecanismos, que para efectos de claridad se explicarán brevemente en seguida. Ellos son: a) la potestad reglamentaria del Presidente de la República; b) los reglamentos constitucionales autónomos; c) los reglamentos que desarrollan leyes marco; d) los reglamentos que desarrollan leyes habilitantes; y e) los reglamentos residuales.

A. La potestad reglamentaria del Presidente de la República

20. El jefe del Ejecutivo cuenta, por virtud del artículo 189-11 Superior, con la potestad reglamentaria, que le faculta en forma genérica para reglamentar las leyes. A fin de establecer cuándo se puede ejercer esta atribución en materia disciplinaria, es necesario recordar que, como se dijo, el Legislador al desarrollar el reducto mínimo que le es propio, puede optar por una de dos alternativas: (i) desarrollar la materia en forma integral, estableciendo de manera taxativa y cerrada todos los elementos del tipo y de la sanción, o (ii) acudir a la técnica de los tipos en blanco. En este segundo caso, el Presidente podrá ejercer la colaboración reglamentaria por vía de la potestad en comento, siempre y cuando el Legislador lo haya permitido expresamente, al señalar que el régimen de deberes y prohibiciones por él establecido no es taxativo. Así sucede, por ejemplo, en los artículos

40-28 y 41-33 de la Ley 200 de 1995, que rezan en lo pertinente:

“Artículo 40. Los deberes. Son deberes de los servidores públicos los siguientes: (...) 28. Además de los anteriores son también deberes de los servidores públicos los indicados en la Ley 190 de 1995, en las demás disposiciones legales y en los reglamentos. (Subrayas fuera de texto)

(...) Artículo 41. Prohibiciones. Está prohibido a los servidores públicos: (...) 33. Las demás prohibiciones incluidas en leyes y reglamentos” (Subrayas fuera de texto)

21. Por lo demás, cuando el Legislador no haya efectuado tal autorización, debe entenderse que no puede el Gobierno, so pretexto de este tipo de reglamentación, ampliar el régimen de deberes y prohibiciones señalado en la ley. En otras palabras, la competencia para establecer deberes y prohibiciones disciplinarias corresponde en principio al Legislador, y éste puede permitir la intervención del Gobierno por vía de un reglamento dictado en ejercicio de la atribución del artículo 189-11 Superior, dependiendo de la necesidad con la que cuente en cada momento.

B. Los reglamentos constitucionales autónomos

? En el artículo 355 Superior, se estableció que corresponde al Gobierno Nacional reglamentar la forma en que se podrán celebrar contratos por parte del Gobierno con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo.

? En el artículo 268, numeral 12 de la Carta, se faculta al Contralor General de la República para “dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial”.

? El artículo 246 contempla una facultad normativa sui generis, de especialísimas particularidades, en cabeza de las autoridades de los pueblos indígenas, quienes podrán establecer y aplicar sus propias normas y procedimientos jurisdiccionales;

? El artículo 235-6 faculta a la Corte Suprema de Justicia para darse su propio reglamento; iguales atribuciones tienen el Consejo de Estado (art. 237-6 Superior) y la Corte Constitucional (art. 244-11 ibídem).

? El Presidente de la República puede establecer por vía de reglamento las normas relativas a la dirección de la Fuerza pública y de las operaciones de guerra, en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas (art. 189-3, 189-5).

? El Presidente de la República también tiene la competencia para distribuir los negocios, según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (art. 189-17 ibídem); tal distribución puede, igualmente, desarrollarse por vía de un reglamento autónomo.

? De igual forma, el Presidente de la República puede cumplir con sus funciones de ejercer la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos (art. 189-22, C.P.), así como sobre las instituciones de utilidad común (art. 189-26, ibídem).

? El artículo 189 Superior faculta al Presidente de la República para proveer a la seguridad exterior de la República (art. 189-6, C.P.) y permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional (art. 189-7, ibídem); funciones que se pueden cumplir por medio de la expedición de un reglamento constitucional autónomo.

? De conformidad con el artículo 131, inciso 3, de la Carta, corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro, así como la determinación del número de notarios y oficinas de registro, lo cual también se puede efectuar por esta vía.

? Finalmente, el Presidente de la República puede dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el seno de organismos internacionales, que así lo dispongan (art. 224).²⁰

23. Los reglamentos constitucionales autónomos que se acaban de ejemplificar, se caracterizan en general por lo siguiente:

- Constituyen un desarrollo directo de la Constitución;
- En el sistema de fuentes de derecho, cuentan con una jerarquía igual a la ley;
- En tanto reglamentos, se encuentran sujetos al principio de legalidad, pero éste debe ser entendido en el sentido de que únicamente se pueden regular por esta vía las competencias

constitucionales propias del organismo en cuestión, sin que se invada la órbita correspondiente al Legislador;

- Pueden ser expedidos tanto por el Presidente de la República -o por el Gobierno-, como por los organismos independientes, tales como la Contraloría General de la República; y

- Tienen efectos generales.

24. Asimismo, es importante precisar que los reglamentos constitucionales autónomos del ámbito territorial (las entidades territoriales pueden desarrollar directamente la Carta, en los asuntos que atañen al núcleo esencial de la autonomía), si bien comparten algunas de las características señaladas, no pueden servir como vía para efectuar la complementación reglamentaria de un tipo disciplinario, por la sencilla razón de que su ámbito de validez está circunscrito a la entidad territorial correspondiente. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos señalados por el Legislador para el régimen disciplinario de los servidores públicos es el de la homogeneidad, sería errado permitir la existencia de tantos regímenes disciplinarios como entidades territoriales hay en el país.

C. Los reglamentos que desarrollan leyes marco

25. Las leyes marco han sido previstas principalmente en el artículo 189-19 como aquellas en las cuales el Congreso dicta normas genéricas sobre ciertas materias, y señala al mismo tiempo los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno al momento de expedir la reglamentación complementaria que sea del caso. La norma constitucional en comento dispone que este mecanismo de colaboración entre las ramas del poder público, se aplicará en la regulación de los siguientes temas:

- La organización del crédito público;

- La regulación del comercio exterior y el señalamiento del régimen de cambio internacional, “en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República”;

- La modificación, por razones de política comercial, de los aranceles, tarifas y demás disposiciones relativas al régimen de aduanas;

- La regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y en general, las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público;
- La fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;
- La regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En estos casos, las competencias del Congreso y el Gobierno son concurrentes y se encuentran equilibradas; asimismo, el reglamento del que se trata, únicamente podrá ser expedido por el Gobierno Nacional, puesto que así lo dispuso en forma expresa el Constituyente.

D. Reglamentos que desarrollan leyes habilitantes

26. Como se explicó, estos son los casos en que una determinada entidad pública cuenta con una competencia constitucional propia, cuyo ejercicio ha sido sometido por la misma Carta Política a una habilitación legal. Son todas las hipótesis en las cuales la Constitución utiliza la fórmula “de conformidad con la ley”, al asignar las competencias normativas propias del Gobierno o de los organismos autónomos. Entre ellos se pueden citar, a título enunciativo, los siguientes:

- La posibilidad con que cuenta la Nación para participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en virtud de lo cual podrán expedirse reglamentos de carácter general, respetuosos de los términos señalados en la ley (art. 67, inciso 6, C.P.);
- Las siguientes atribuciones del Presidente de la República: decretar la inversión de las rentas y caudales públicos (art. 189-20, C.P.); ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza (art. 189-21, C.P.); celebrar los contratos que le correspondan (art. 189-23); conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles (art. 189-27, C.P.); y expedir cartas de naturalización (art. 189-28, C.P.).

- La función del Presidente de la República de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios (art. 370, C.P.), función que es independiente de la de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los mismos;
- Las funciones que los artículos 256 y 257 de la Carta asignan al Consejo Superior de la Judicatura;
- Las atribuciones que el artículo 265 Superior confiere al Consejo Nacional Electoral;
- La función del Defensor del Pueblo de organizar y dirigir la defensoría pública (art. 282-4, C.P.);
- Las funciones del contador general del Estado de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en Colombia (art. 354, C.P.);
- Las funciones de la junta directiva del Banco de la República en tanto autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (art. 372, C.P.); y
- La función del Presidente de la República de ejercer la inspección, vigilancia y control del Banco de la República (art. 372, C.P.).

27. En las situaciones que se acaban de enumerar, la competencia originaria para reglamentar la materia es del ejecutivo o de la entidad autónoma correspondiente, pero sólo se podrá ejercer en los casos en que el Legislador haya expedido la habilitación correspondiente. Es claro, que la capacidad de reglamentación propia de estas atribuciones es mucho más amplia que cuando se trata, por ejemplo, del desarrollo de leyes marco, o de ejercer la potestad reglamentaria, puesto que en estos casos la ley se limita a señalar ciertas pautas y principios muy generales.

E. Reglamentos residuales

28. Por último, aparecen los llamados “reglamentos residuales”. Son aquellos en los cuales el gobierno efectúa la regulación de un tema que, en principio, se encuentra dentro de la órbita de competencia propia del Legislador, pero no ha sido desarrollada por este. Es decir, el

Gobierno puede efectuar la reglamentación a la que haya lugar, siempre y cuando no exista un régimen legal sobre el tema. Por ejemplo, cuando pone en vigencia el plan de desarrollo, si no lo ha aprobado el Congreso.

Estos reglamentos tienen una naturaleza claramente temporal, ya que sólo mantienen su vigencia en ausencia de una reglamentación legal de la materia. En otras palabras, como su nombre lo indica, son reglamentos de aplicación subsidiaria o residual. En ese mismo sentido, mientras no exista una ley que regule la materia, el reglamento podrá trazar las reglas aplicables con total autonomía y con la misma amplitud de la ley.

VI. La colaboración reglamentaria del Presidente en materia de disciplina de la Fuerza Pública.

29. Una vez señaladas las diversas alternativas constitucionales en materia de colaboración reglamentaria, es pertinente regresar al caso concreto, para determinar exactamente cuáles son las posibilidades del Presidente de la República en el campo disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En términos generales, es claro que cuenta con amplias facultades para organizar la disciplina interna de la administración central, en calidad de supremo director de la administración pública; en efecto, el numeral 14 del artículo 189 dispone que corresponde al Presidente señalar las funciones específicas de los distintos empleos de tal administración, competencia que lleva implícita la facultad de señalar normas generales de tipo disciplinario, por vía reglamentaria. Ello, por supuesto, con el debido respeto por la reserva de ley que arriba se explicó, en cuanto al señalamiento del núcleo de la prohibición disciplinaria y de la sanción a imponer.

30. Sin embargo, las relaciones entre el Presidente y la Fuerza Pública, por sus especiales características, cuentan con una naturaleza especial, que otorga un fundamento distinto a la facultad normativa que tiene aquél en materia disciplinaria, y que le faculta para ejercer la complementación reglamentaria pertinente. En efecto, se trata de “relaciones de especial sujeción”, que han sido caracterizadas por la doctrina del derecho administrativo como sigue:

“Las relaciones de sujeción especial (también llamadas de supremacía especial) son una

vieja creación del Derecho alemán imperial mediante las cuales se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos –sin respeto a sus deberes fundamentales ni al principio de reserva legal- que resultaría intolerable para los ciudadanos que se encontraran en una relación de sujeción general”²¹. (Tesis hoy abandonadas, pues en ningún caso la restricción de un derecho fundamental puede afectar su núcleo esencial)

De acuerdo con Gómez Pavajeau²², la teoría de las relaciones especiales de sujeción consiste en que existen ciertos vínculos estrechos entre una persona y el Estado, que son de naturaleza especial, distinta al vínculo general de sujeción que se establece con la generalidad de la población. Mientras que el derecho penal responde al concepto de relaciones generales de sujeción, ya que la inmensa mayoría de tipos penales tiene un sujeto activo indeterminado, el derecho disciplinario constituye el ejemplo por excelencia de las relaciones de especial sujeción, puesto que cuenta, como regla general, con tipos de sujeto activo cualificado.

31. Esta última distinción se puede inferir de la sentencia C-214/94, en la cual se afirmó que la potestad sancionadora de la Administración puede asumir una modalidad disciplinaria que es distinta a la que ejerce el juez penal, y que se diferencia de ésta, en términos de García de Enterría, porque pretende proteger el orden social colectivo en forma general y abstracta; mientras que la primera es una potestad de auto-protección de la Administración, ejercida no respecto de la sociedad en general, sino respecto de unos sujetos determinados, que tienen con la Administración un vínculo directo.

En ese orden de ideas, las relaciones que se establecen entre el Presidente de la República en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y los miembros de estas últimas, son de especialísima sujeción; máxime si se tiene en cuenta que existe una previsión constitucional específica que otorga al jefe del ejecutivo una verdadera preeminencia jerárquica, en la cual se deben entender implícitos ciertos poderes normativos de amplio alcance. Sobre esta relación jerárquica de especial fuerza, se ha pronunciado esta Corte en varias oportunidades. Así, en la sentencia C-048/01, se afirmó que el principio constitucional de supremacía del poder civil sobre las funciones militares y de policía se manifiesta, entre otras, en las amplias facultades con las que cuenta el ejecutivo para determinar la estructura, organización y dirección de este cuerpo. Por tal motivo, en dicha oportunidad se estableció que corresponde al Presidente de la República la dirección de la administración

militar y de las políticas de defensa del Estado, atribución que le permite ejercer su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir las actuaciones de la Fuerza Pública. En el mismo sentido, las sentencias C-477/98 y C-525/95 confirman las amplias potestades del Presidente en relación con las Fuerzas Armadas; tanto así que, en el segundo pronunciamiento que se cita, la Corte afirmó que “ninguna autoridad en la República cuenta, como el Presidente, con atribuciones tan claras y precisas en lo que hace a la dirección de las fuerzas militares”.

32. Por lo mismo, ha de concluirse lo siguiente: el mecanismo a través del cual el Presidente de la República puede ejercer la colaboración reglamentaria en materia de disciplina de la Fuerza Pública, es el de los reglamentos constitucionales autónomos, al contar con funciones que le han sido atribuidas directamente por la Carta, con un contenido normativo de amplio alcance.

VII. Conclusiones sobre el principio de legalidad y colaboración reglamentaria.

1. Si bien la Constitución no da un concepto unívoco de reglamento, en este contexto debe entenderse que las facultades extraordinarias se concedieron para expedir un reglamento que regulara materias con reserva de ley (v.gr. inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés). El legislador utilizó la técnica de las normas en blanco impropias, en las cuales el complemento tiene la misma naturaleza de ley.

2. Es necesario acudir a la “colaboración reglamentaria de la administración”, cuando hay potestades autónomas del Presidente o de otro órgano, o en los casos de competencias concurrentes entre el Congreso y ciertas autoridades.

3. En materia de ejercicio del ius puniendi, siempre hay reserva de ley para la descripción del núcleo esencial de la conducta y su sanción. No obstante, la reserva no se aplica con la misma rigidez en todos los ámbitos. Es cerrado en Derecho Penal, pero se flexibiliza gradualmente en el Derecho Penal Administrativo y en el Derecho Administrativo sancionador.

4. La colaboración reglamentaria de la administración se presenta a través de reglamentos constitucionales autónomos, o de reglamentos que complementen leyes marcos o desarrollen leyes habilitantes, o a través de la potestad reglamentaria o los reglamentos residuales.

5. La colaboración reglamentaria puede ser desarrollada por la administración, o por órganos y funcionarios autónomos como el Banco de la República, el Contralor General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura. Cualquiera de ellos puede complementar un tipo disciplinario en blanco en los asuntos propios de su competencia y en la medida en que no exista reserva de ley.

6. En materia de fuerza pública, el instrumento mas importante con que cuenta el Presidente es el de los reglamentos constitucionales autónomos, que expide como supremo director de la institución.

7. Para determinar la naturaleza del complemento normativo del tipo en blanco, hay que precisar si la materia tiene reserva de ley o reserva de reglamento. El primer caso da lugar a los tipos en blanco impropios, el segundo, a los propios.

VIII. Análisis de la extralimitación

33. Teniendo en cuenta las anteriores reglas, aplicables al tema de la colaboración reglamentaria, es indispensable recordar que en este caso el Presidente de la República, al expedir los decretos que se demandan, estaba ejerciendo la función legislativa, y no la reglamentaria que le es propia. Es decir, obraba como legislador extraordinario y no como comandante supremo de las fuerzas armadas; la naturaleza de los actos expedidos por él, en consecuencia, es distinta de los reglamentos que se han enumerado.

Por esta razón, al ejercer tal función legislativa, el Presidente de la República debió haber respetado plenamente el ámbito reservado por la Carta a la complementación reglamentaria; por lo tanto, mal haría en regular por vía legislativa asuntos que son propios de su calidad de supremo director de la Fuerza Pública. Es decir, en desarrollo de las facultades extraordinarias estudiadas, el Presidente únicamente podía regular aquellos complementos del tipo disciplinario que tienen reserva de ley –por ejemplo, los temas relacionados con inhabilidades, conflictos de interés, impedimentos y competencias generales, sujetos a la más estricta reserva legal-. De lo contrario, estaría invadiendo la órbita propia de la reglamentación administrativa, y al mismo tiempo, desconociendo la prohibición constitucional de expedir códigos en ejercicio de tales facultades.

34. Salta a la vista que con la expedición del decreto que se estudia, el Presidente incurrió en los dos vicios que se acaban de señalar –desconocimiento de la reserva del reglamento, y expedición de un código en desarrollo de facultades extraordinarias-, ya que pretendió regular temas mucho más amplios que los propios de la reserva legal indicada. Para estos efectos, se debe tener en cuenta que cuando se habla de “código”, se está haciendo alusión a un cuerpo normativo que cuente con las características reseñadas en la sentencia C-725/00, a saber: a) que se trate de la regulación unificada y armónica de una determinada materia; b) que dicha regulación se efectúe en forma estructurada, y con sujeción a unos principios comunes; c) que exista coherencia interna entre las disposiciones de tal normatividad, las cuales deben estar referidas a un mismo ramo de la legislación; d) que cumpla como objetivos: (i) promover la seguridad jurídica, por medio de la eliminación de normas múltiples y dispares, y (ii) facilitar el conocimiento futuro de una determinada normatividad. Si las normas expedidas en virtud de las facultades presentan las anteriores características, habrá de concluirse, forzosamente, que ellas desconocen el ámbito propio del Legislador Nacional, así como el que incumbe a la colaboración reglamentaria del Presidente, por lo cual se viola la garantía propia de la legalidad disciplinaria.

35. Pues bien, en este caso la codificación que pretende el decreto acusado es evidente. Ello se infiere de una simple comparación entre la estructura de tal decreto y la del Código Disciplinario Unico, ejercicio que confirma el hecho de que ambos instrumentos regulan exactamente las mismas materias. En la sentencia C-712/01, respecto de la cual se expide el presente salvamento, se explica que el Código Disciplinario Unico efectúa una regulación integral de la materia que trata, así:

“El Código Disciplinario Unico comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. El CDU define las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición del CDU se persigue la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado”

Se observa que la norma declarada exequible tiene un contenido que resulta idéntico al del CDU, puesto que, como igualmente se señala en la providencia respecto de la cual se

discrepa, el libro primero está estructurado en torno a los siguientes temas:

- Principios rectores
- Ambito de aplicación
- De las órdenes
- Extinción de la acción disciplinaria
- De las faltas y sanciones disciplinarias
- Clasificación y límite de las sanciones
- Criterios para la graduación de las sanciones.

La codificación pretendida resulta, así, notoria, no sólo por regular temas idénticos a los del CDU, sino por cuanto pretende una sistematización detallada e integral de las normas aplicables.

36. En consecuencia, al declarar la constitucionalidad de la parte sustancial de las normas demandadas, la Corte hizo caso omiso de la diferencia que existe entre una norma expedida en uso de facultades extraordinarias, una reglamentación disciplinaria que complemente la tipificación legal, y un código. Por lo mismo, admitió que el Presidente, por vía de una norma del primer tipo indicado, desconociera la reserva constitucional con la que cuentan ciertos mecanismos de colaboración reglamentaria, y simultáneamente, violara la prohibición expresa contenida en el artículo 150-10 de la Carta. En síntesis, la Corte entendió que reglamento es igual a código.

Por las anteriores razones, me aparto parcialmente de su decisión, y expido el presente salvamento de voto. No había, a la luz de la Carta, alternativa distinta a la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto estudiado, en su integridad.

Fecha ut supra.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 Sentencia C-077/97M.P. Antonio Barrera Carbonell

2 Sentencia C-296/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ver entre otras sentencias C-417 de 1993, C-080 de 1994, C- 050 de 1997 y C-702 de 1999.

4 Respecto al mismo tema ver las sentencias C-088 de 1997 y C-620 de 1998. Ambas reiteran la condición de un régimen disciplinario especial de los miembros de la Fuerza Pública hace referencia al establecimiento de las faltas y las sanciones que atiendan a la especificidad de las funciones y no al procedimiento disciplinario que debe ser el mismo para todos los servidores del Estado.

5 El libro primero está compuesto por: los principios rectores, el ámbito de aplicación, las ordenes, la extinción de la acción disciplinaria, las faltas y sanciones disciplinarias, la clasificación y límites de las sanciones y los criterios para su graduación. El libro segundo está compuesto por: el procedimiento disciplinario, la acción disciplinaria, los sujetos procesales, la actuación procesal, los autos y fallos, la ejecutoria de las providencias, los recursos, la revocatoria directa, las nulidades, la suspensión provisional, la competencia, los impedimentos y recusaciones, las autoridades con atribuciones disciplinarias, el procedimiento ordinario, la indagación preliminar, la investigación disciplinaria, la evaluación, los descargos, las pruebas, el procedimiento verbal, la segunda instancia y la consulta.

7 Sentencia C-558 de 1992. Ver entre otras: C-248 de 1994 y C-310 de 1997.

8 Subrayado por fuera del texto original.

9 En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-252 de 1994: "...Se reitera que un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho..." (subrayado por fuera del texto original).

10 Ver entre otras las sentencias: C-248 de 1994, C-252 de 1994 y C-077 de 1997.

11 Ver entre otras las sentencias: C-252 de 1994, C-296 de 1995 y C-077 de 1997.

12 La Corte mediante sentencia C-296 de 1995, señaló que se entiende por régimen especial: “¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario?. Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir.” (subrayado por fuera del texto original).

13 Subrayado por fuera del texto original

14 La citada sentencia C-310 de 1997 sostiene: “Como lo que pretende el demandante es que se elimine el régimen especial y, en consecuencia, se aplique la totalidad de las normas del Código Disciplinario Unico a los miembros de la Fuerza Pública, basta recordar, como ya se expuso en párrafos anteriores, que es la misma Constitución la que autoriza al legislador para expedir el régimen especial disciplinario aplicable a los miembros de la Fuerza Pública; y que el legislador, de acuerdo con una política preestablecida, goza de autonomía y cierta discrecionalidad para describir las conductas que constituyen falta disciplinaria, las sanciones imponibles y el procedimiento que ha de seguirse para su aplicación, siempre y cuando con este comportamiento no vulnere normas superiores. Ante estas circunstancias mal podría el legislador desconocer la Constitución y ordenar la abolición del citado régimen especial”.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-077/97, MP: Antonio Barrera Carbonell. Ver también las sentencias C-252/94, MP: Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa y C-296/95, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 DIARIO OFICIAL.AÑO CXXIX. N. 41151. 23, DICIEMBRE, 1993. PAG. 11. Este decreto derogó expresamente el Decreto 100 de 1989 y definió entre otros temas el ámbito de aplicación del reglamento de disciplina para la Policía Nacional, las órdenes, el conducto regular, los permisos, los estímulos y correctivos a ciertas conductas señala las faltas, las atribuciones y

competencias de las distintas autoridades disciplinarias dentro de la Policía Nacional, el procedimiento disciplinario, sus principios rectores, la acción disciplinaria, las formalidades, los recursos, los impedimentos y recusaciones, las nulidades, las reglas y principios de ética profesional, los mecanismos de control disciplinario y normas para el manejo de la documentación disciplinaria.

17 DIARIO OFICIAL. AÑO CXXX. N. 41795. 6, ABRIL, 1995. PAG. 7. Este decreto modificó el ámbito de aplicación del Decreto 2584 de 1993, estableció requisitos adicionales para ser funcionario investigador, definió las competencias disciplinarias de algunos funcionarios de la Policía Nacional, estableció un procedimiento común para la investigación disciplinaria y un procedimiento abreviado e introdujo modificaciones a la segunda instancia.

18 . Así lo han reconocido en forma concluyente los principales doctrinantes colombianos que han escrito sobre la materia: Sandra Morelli Rico, quien sostiene una reserva absoluta de ley, negando cualquier colaboración reglamentaria (Deberes y prohibiciones de carácter disciplinario creadas por reglamento. Viabilidad constitucional y legal. Procuraduría General de la nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, 1998) y Carlos Arturo Gómez Pavajeau (Dogmática del Derecho Disciplinario. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001).

19 . NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p. 26.

20 . Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-021/93, C-188/94 y C-037/00. Igualmente, a nivel de doctrina, se puede consultar el texto de Jaime Orlando Santofimio, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Universidad Externado, p. 450; igualmente, el texto de Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo, Temis, 2000, pag. 294, 295.

21 . NIETO, Alejandro. Op. Cit., p. 223.

22 . GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op. Cit. Pag. 36 y ss.