

C-757-13

Sentencia C-757/13

REGIMEN DISCIPLINARIO PARA LA POLICIA NACIONAL-Destinatarios

REGIMEN DISCIPLINARIO PARA LA POLICIA NACIONAL-Autoridades con atribuciones disciplinarias

JUEZ NATURAL-Concepto/DEBIDO PROCESO-Aplicación del principio del juez natural/COMPETENCIA-Definición

Esta Corte ha establecido que el juez natural es, “aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto”. Por otro lado, la misma Corporación ha sostenido que el “Juez o Tribunal competente” es una garantía consignada en el inciso segundo del artículo 29 de la Carta de 1991, referida a la prohibición de crear Jueces, Juzgados y Tribunales de excepción, lo cual se reitera en los artículos 213 y 214 de la misma normatividad superior. Así, según la jurisprudencia, “tal concepto no significa en modo alguno que el legislador -ordinario o extraordinario- no pueda -sobre la base de criterios de política criminal y de racionalización del servicio público de administración de justicia-, crear nuevos factores de radicación de competencias en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria -en este caso, a la penal- o modificar los existentes, respetando -desde luego- los principios y valores constitucionales. La competencia ha sido definida tradicionalmente como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la ley. Normalmente la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias materiales

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la

acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

Referencia: expediente D-9611

Demandante: Iván Orlando Díaz Meléndez

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 23 parágrafo 2 parcial, y el artículo 54 numeral 5 parcial de la Ley 1015 de 2006 “Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el 5 de abril de 2013, el ciudadano Iván Orlando Díaz Meléndez, presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 23 parágrafo 2 parcial, y 54 numeral 5 parcial de la Ley 1015 de 2006.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando los apartes demandados por el accionante.

“LEY 1015 DE 2006

(febrero 7)

Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006

CONGRESO DE COLOMBIA

Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.

[...]

ARTÍCULO 23. DESTINATARIOS. Son destinatarios de esta ley el personal uniformado escalafonado y los Auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional; aunque se encuentren retirados, siempre que la falta se haya cometido en servicio activo.

PARÁGRAFO 1o. Al personal que desempeña cargos en la Justicia Penal Militar, tratándose de faltas relacionadas con el desempeño de las funciones jurisdiccionales propias del respectivo cargo, le serán aplicadas las normas disciplinarias de la Rama Jurisdiccional por la Procuraduría General de la Nación, salvo que se trate de conductas relacionadas con el ejercicio de la función policial, caso en el cual serán investigados por las autoridades disciplinarias que señala esta ley.

PARÁGRAFO 2o. Los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional, deberán regirse por el manual académico expedido por el Director General de la Policía Nacional, salvo que se trate de conductas relacionadas con el ejercicio de la función policial, caso en el cual serán investigados por las autoridades disciplinarias que señala esta ley.

ARTÍCULO 54. AUTORIDADES CON ATRIBUCIONES DISCIPLINARIAS.

<Inciso corregido por Nota Aclaratoria publicada en el Diario Oficial 46.196 de febrero 28 de 2006. El texto corregido es el siguiente:> Para ejercer la atribución disciplinaria se requiere ostentar grado de Oficial en servicio activo. Son autoridades con atribuciones disciplinarias

para conocer e imponer las sanciones previstas en esta ley, las siguientes:

1. DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL.

En Segunda Instancia de las decisiones proferidas por el Inspector General.

2. INSPECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL.

En Segunda Instancia de las decisiones proferidas por los Inspectores Delegados.

En Primera Instancia de las faltas cometidas por:

- a) Oficiales Superiores;
- b) Personal en comisión en el exterior;
- c) Personal en comisión en organismos adscritos o vinculados a la Administración Pública;
- d) Jefes de Oficinas Asesoras de la Dirección General de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 1o. Podrá iniciar, asumir, proseguir, remitir o fallar cualquier actuación disciplinaria, cuya atribución esté asignada a otra autoridad policial señalada en esta ley, cuando por su trascendencia afecte gravemente el prestigio e imagen institucional.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de su atribución disciplinaria, el Inspector General ejercerá vigilancia, control y seguimiento de las actuaciones disciplinarias.

3. INSPECTORES DELEGADOS.

- a) En Segunda Instancia de las decisiones proferidas por los Jefes de Oficinas de Control Disciplinario Interno de su jurisdicción;
- b) En Primera Instancia de las faltas cometidas por los Oficiales Subalternos en su jurisdicción.

4. JEFE DE OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO DE LA DIRECCION GENERAL.

En Primera Instancia de las faltas cometidas en la ciudad de Bogotá, D. C., por el personal

del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, y Auxiliares de Policía, que labore en la Dirección General, Subdirección General, Inspección General, Direcciones y Oficinas Asesoras.

5. JEFES DE OFICINAS DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO DE POLICIAS METROPOLITANAS Y DEPARTAMENTOS DE POLICIA.

En Primera Instancia de las faltas cometidas en su jurisdicción, por el personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Auxiliares de Policía, y Estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO. La Oficina de Control Disciplinario Interno de Comando de Policía Metropolitana organizada por Departamentos, conocerá en Primera Instancia de las faltas cometidas por el personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Auxiliares de Policía, y Estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional, adscrito al respectivo Comando de Metropolitana.”(Subrayado y negrilla los apartes demandados)

III. DEMANDA

El demandante explica que los apartes demandados son contrarios al artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto desconocen la garantía propia del debido proceso, según la cual, todas las personas tienen derecho a ser juzgadas “ante un juez o tribunal competente”. En relación con el parágrafo 2° del artículo 23 acusado, afirma que vulnera el principio del “Juez Natural” porque de la norma acusada se desprende que los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por las oficinas de control interno disciplinario de dicha institución, cuando lo cierto es que los mencionados estudiantes no pueden cumplir funciones policiales. Señala que la naturaleza del régimen disciplinario del ente en cuestión (Policía Nacional) se deriva justamente de las funciones policiales asignadas al Estado, y ejercidas por éste mediante sus funcionarios. Según su perspectiva las conductas disciplinables de los estudiantes no se pueden equiparar a las conductas disciplinables de un funcionario de la policía que ejerce funciones policiales, por lo cual no pueden tener el mismo régimen disciplinario.

Aclara el demandante que ni siquiera las prácticas de policía, que hacen parte del pensum académico de estos estudiantes, revisten en caso alguno a los estudiantes de la

competencia para ejercer funciones policiales, ya que dichas prácticas no configuran funciones públicas. En efecto, agregó que una persona que estudia para ser policía y realiza las prácticas establecidas en el pensum académico, no ejerce en ningún momento una función policial, porque “simplemente el estudiante no es un servidor público, ostenta una condición especial y se encuentra regulado, por las normas especiales propias para la actividad académica (...), en consecuencia los estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional no ejercen función policial pues su condición en la escuela es únicamente de estudiantes”.

De otro lado, en relación con el artículo 54 numeral 5°, el cual dispone que las oficinas de Control Interno Disciplinario de la Policía Nacional son disciplinadores de los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional, señala que: “nuevamente se equivoca el legislador cuando está permitiendo que a unas pocas personas que ostentan la calidad de estudiantes, que no son servidores públicos se les aplique normas para servidores públicos, pues tanto la ley 734 de 2002, reformada por la ley 1474 de 2011, así como la ley 1015 de 2006 tienen por destinatarios a servidores públicos, condición que no reúnen los estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional. En consecuencia la ley 1015 de 2006 en su artículo 23 párrafo 2º (parcial) y artículo 54, numeral 5 (parcial), se constituye -sic- en normas contrarias al postulado constitucional del artículo 29 de juez natural, pues se está dando la competencia a un juez disciplinario para investigar y sancionar a unas personas que no tienen las calidades de servidores públicos, por la misma razón enunciada anteriormente; además la condición de estudiante como lo ha señalado la propia Corte Constitucional en sentencia que se indicará más adelante, indicó que los estudiantes no hacen parte de la jerarquía policial y por tanto no están escalafonados” -folio 8-.”

Explicó igualmente que la situación de las personas que ingresan a la Escuela de Formación de la Policía Nacional, sugiere que “su condición en la escuela es de estudiantes, (...) se presentaron a la convocatoria para ser policías y superaron un proceso de selección, el cual les permitió vincularse a una escuela de la policía, ese vínculo se da mediante resolución proferida por la Dirección de la Escuela, y a partir de ese momento nace un vínculo netamente administrativo que origina la condición de estudiante, el cual lo hace acreedor de derechos y obligaciones contenidos en el Reglamento Académico de la Escuela, por tanto, es ese reglamento el que se debe aplicar en todo el lapso de estudiante a

quienes ostenta esa calidad”.

Por consiguiente, “[e]n tanto no exista un acto administrativo que determine el ingreso al escalafón los estudiantes que han cursado y aprobado satisfactoriamente el plan de estudios, seguirán siendo estudiantes, pues no hacen parte de la jerarquía policial ni pertenecen a ella, por ende no están sujetos al régimen disciplinable contenido en la Ley 1015 de 2006, “régimen Disciplinario para la Policía Nacional” y la ley 734 de 2002, modificada por la ley 1474 de 2011.// Por lo tanto los estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional, -sic- no ostentan la calidad de servidores públicos, durante el periodo de formación y no son sujetos de las normas disciplinarias aplicables a los servidores públicos, además estos tienen una normatividad especial a aplicar (Reglamento Académico y Disciplinario) por ende los artículos acusados en sus respectivos apartes contravienen el artículo 29 de la carta magna en lo que hace mención al principio de juez natural, pues, las faltas disciplinarias que cometan los estudiantes en las prácticas de policía no tienen relación con el servicio activo, sino en desarrollo de una actividad académica reconocida por la misma ley 30 de 1992, reiterando una vez más que estas personas no tienen la calidad de servidores públicos” -folio 10-.

Por otra parte, indicó que la Corte Constitucional en sentencia C-1214 de 2001, sostuvo que los estudiantes no pertenecen a la jerarquía policial y por ende no ejercen funciones públicas, pero ello no quiere decir que los estudiantes no tengan un régimen jurídico, pues el Decreto 1791 del 2000, “Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.”, establece en sus artículos 6, 73, 74, 75, 76, 77 y siguientes, la regulación respecto a la condición, nombramiento, retiro, plan de estudios, causales de retiro, partida de alimentación, bonificación mensual entre otros.

Agregó que también el Decreto 1798 de 2000 “Por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional”, derogado por la Ley 1015 de 2006, establecía en su artículo 20[1], que el destinatario de entre otras, normas relativas a la ética y la disciplina de los miembros de la Policía era el personal uniformado, y a su turno su artículo 4° especificaba que “los estudiantes se regían por el manual académico y disciplinario expedido por el Director de la Policía Nacional”[2].

También hizo alusión a que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992[3], “los estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional poseen un régimen especial en consecuencia deben ajustarse al reglamento académico, pues esta ley da el derecho a las universidades e instituciones de educación superior universitaria el derecho a darse su propia reglamentación referente a los estudiantes y docentes, esto como desarrollo del artículo 69 de nuestra Constitución Política que otorgó autonomía universitaria, de lo cual en cumplimiento de la Constitución y la ley, el Director General de la Policía Nacional expidió un Reglamento Académico y Disciplinario para los estudiantes de las escuelas, el cual resulta parcialmente inaplicado cuando la Ley 1015 de 2006 otorgó competencia a las oficinas de Control Disciplinario Interno de esa Institución para que investigue y juzgue las conductas de los estudiantes, a partes de la ley que resultan contrarios al artículo 29 de la Constitución Política.”

Concluyó que hasta que no exista un acto administrativo que determine el ingreso al escalafón, el cual se expide cuando se culminan los cursos de formación y se aprueban satisfactoriamente, la condición será de estudiante, pues este acto administrativo contiene la orden para que los estudiantes sean incorporados al escalafón de la carrera profesional de oficiales e inicien su desempeño de la función policial adquiriendo la calidad de servidores públicos de la institución.

De acuerdo con la demanda presentada, los artículos señalados desconocerían que los estudiantes de las seccionales -ahora escuelas- de policía no pueden ejercer funciones públicas, pues no se han incorporado como miembros del cuerpo de policía. El actor señala como vulnerado el principio de juez natural previsto en el artículo 29 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

Entidades Estatales

1. Policía Nacional

El Ministerio en cuestión solicita a esta Corte que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, en aras de proteger el cumplimiento fiel de la misión superior entregada a la Policía Nacional. Explica que en un Estado Social de Derecho, quienes se vinculan al cuerpo policial, en todo momento y desde sus inicios se ven abocados a servir a la sociedad y a

aportar lo mejor en pro de la convivencia y seguridad ciudadanas.

Después de analizar la normatividad relacionada con la condición del estudiante y su función social, indicó que, en el ejercicio de las prácticas académicas, el estudiante cumple un rol que conlleva el cumplimiento de objetivos definidos y parámetros específicos para que pueda dimensionar la responsabilidad que amerita su actuar. Labor que entraña una función eminentemente policial, en la que el estudiante puede incurrir en conductas descritas como falta disciplinaria o delito (ingerir bebidas embriagantes, extralimitarse en el uso de la fuerza causando lesiones a un ciudadano o empleando vocabulario inadecuado entre otros), que no se encuentran contemplados en el manual o reglamento académico de la escuela, pero sí en la Ley 1015 de 2006. Lo cual a su vez es posible porque el régimen disciplinario de los servidores públicos es aplicable a los particulares que transitoriamente cumplen funciones públicas, en los términos establecidos en la Constitución Política, artículo 123[4].

En consecuencia, señaló que se observa la necesidad fáctica y el soporte jurídico para la consagración de una norma que permita disciplinar a los estudiantes de los diferentes centros educación de la Policía Nacional, habida cuenta que la misión constitucional otorgada a la institución, no da márgenes al libre albedrío, incluso para quienes a través de sus practicas se ven enfrentados al quehacer diario del personal uniformado, así como a innumerables “motivos de policía” que implican un proceder diáfano, coherente, respetuoso y sometido a la legalidad, de quienes representan ante la sociedad colombiana, la guarda de la seguridad y la garantía de la convivencia.

2. Ministerio de Defensa Nacional

Este interviniente solicitó declarar la exequibilidad de la norma demandada, con base en los antecedentes legislativos de la Ley 1015 de 2006 y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la potestad legislativa para crear nuevas categorías de servidores públicos[5] y la constitucionalidad de la creación de cargos públicos ad-honorem[6].

En primer lugar indicó, que el régimen disciplinario fue elaborado de acuerdo con un completo tratamiento legal que permite crear seguridad jurídica y beneficios para la propia disciplina, dirigido a facilitar su aplicación, dentro de los límites que impone la Constitución y las leyes, con calidad técnica y tratamiento adecuado para permitir un correcto

funcionamiento que beneficie a la institución de la Policía Nacional.

En segundo lugar señaló, que uno de los cometidos estatales es el poder y las facultades que el Estado debe tener a través de sus instituciones, por lo cual es necesario que dichas instituciones cuenten con elementos jurídicos a fin de combatir eficazmente, los hechos que le impiden el normal desarrollo de la vida social, económica, cultural etc., de los habitantes y entidades del territorio nacional. De ahí que, se deban autorizar las facultades requeridas para el cumplimiento ágil, eficiente y seguro de las funciones propias de la Policía.

En tercer lugar refirió, que la noción de servidor público no se encuentra bien definida, motivo por el cual, el legislador cuenta con la facultad constitucional de establecer categorías de servidores públicos distintas a las previstas por el Constituyente[7].

Por último reseñó apartes de la Sentencia C-588 de 1997, donde se explica que “la Corte quien visualizó el servicio de auxiliar ad-honorem en las Defensorías de Familia como un cargo público definido por el Legislador- ha establecido que no contraria lo dispuesto en la Carta Política el que se abra la posibilidad de prestar servicios no remunerados al estado, ostentando la categoría de servidor público, mucho más cuando mediante ello se pretende el logro de cometidos sociales y se contribuye, de contera, al proceso formativo de quienes prestan el servicio”.

Universidades

3.- Universidad Militar Nueva Granada

Según el concepto emitido por el decano de la facultad de derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, sería conveniente modificar lo estipulado en la Ley 1015 de 2006, pues tras realizar un análisis de la función y organización de los miembros de la Policía Nacional, y lo establecido en Sentencia C-024 de 1994, que determinó que “en ningún momento doctrinal o legal se nombra como funcionarios de la policía a los alumnos de las escuelas de la formación policial, es decir, que en ningún momento cumplen funciones determinadas en los reglamentos interno de esta institución”, concluyó que un alumno que no puede cumplir funciones policiales, no puede ser investigado por las Oficinas de Control Disciplinario Interno, por cuanto cada uno debe tener su juez natural de acuerdo a su función, y en este caso los estudiantes deben tener su juez natural.

4. Escuela de Cadetes de la Policía General “Francisco de Paula Santander”

El jefe de asuntos jurídicos de esta institución académica militar, solicitó declarar inexequible los apartes de la norma demandada, al considerar que el demandante hizo una interpretación errónea de la norma, toda vez que la Ley 1015 de 2006 hace referencia a aquellos estudiantes uniformados y escalafonados que se encuentran matriculados en programas de formación, especialización, capacitación, actualización y posgrados ofrecidos por las escuelas.

Señaló que la Resolución N° 2338 de 2004, en su artículo 2° estableció que los miembros de la Policía Nacional pueden ostentar la calidad de estudiantes cuando se encuentren matriculados en cursos de formación, sin perder su condición de funcionarios, por ende, cuando incurra en faltas disciplinarias de índole académico se sujetará al Manual Disciplinario Único (Resolución N° 2018 de 2004), y cuando incurra en conductas que estén relacionadas con el ejercicio de la función policial se sujetarán a lo establecido en la Ley 1015 de 2006.

Indicó, que diferente situación sucede con los estudiantes civiles o no escalafonados de las escuelas de formación de la Policía Nacional, quienes estarán sujetos al Régimen Académico y al Manual Disciplinario Único de los estudiantes y no la Ley 1015 de 2006. Por lo que la norma no es inexequible, pues no somete a los estudiantes que no son policías en servicio al régimen disciplinario de quienes sí lo son.

5.- Universidad Libre de Colombia

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de este centro académico solicitó declarar inexequible los artículos demandados, al considerar que vulneran el principio de juez natural. Afirman que la Corte Constitucional expresó que “la policía Nacional tiene la finalidad específica de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La actividad que cumple es de vital importancia para sostener las condiciones mínimas de convivencia, sobre la base de la persecución material al delito, merced a las acciones y operativos indispensables para la localización y captura de quienes lo perpetran y para la frustración de sus antisociales propósitos”.

En consecuencia, sostiene que el hecho de que ciertas personas se encuentren en un proceso de capacitación y formación académica, no quiere decir que ejerzan funciones encaminadas a mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades públicas, actividades que sí desempeña el personal uniformado y escalafonado de que trata el artículo 5 del decreto 1791 del 2000.

Concluye que los estudiantes de la institución policial, no ejercen funciones policiales, y por ende, la normatividad disciplinaria que se les debe aplicar es la contenida en el Manual Disciplinario Único para estudiantes en periodo de formación de las seccionales de la Escuela Nacional de Policía General Santander.

6. Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional solicitó en su escrito de intervención, declarar condicionalmente exequible la norma demandada, pues no distingue entre Estudiantes de Formación de la Policía Nacional y un estudiante que siendo Policía, ingresa a la Escuela para capacitación, ascensos y otros.

Manifestó que los estudiantes en formación para adquirir la calidad de policía, se encuentran sometidos al reglamento estudiantil, por ende es esta normatividad la que se les debe aplicar. Situación diferente, sucede con los policías que adquirieron la calidad de servidores públicos, a los cuales se les debe aplicar el régimen disciplinario que la ley establezca y ésta a su vez la que designa el respectivo juez natural que deba juzgarlos. Por ello propone a la Corte que se declaren exequibles las disposiciones jurídicas acusadas, bajo el entendido que el contenido normativo se dirige a establecer el sometimiento de los estudiantes que ya son policías, al régimen disciplinario de la Ley 1015 de 2006, pero no es aplicable.

Finalmente señaló que una persona que estudia para ser policía no está revestido de funciones públicas, por ende no es servidor público y no puede ser investigado por la Oficinas de Control Interno Disciplinario.

7. Universidad Externado de Colombia

El Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de este centro académico, solicitó a

esta Corte declarar inexecutable los artículos demandados, al señalar que, para determinar el fuero penal militar que cubre a la Policía Nacional, se deben conformar dos requisitos; el primero tiene que ver, con que la persona procesada sea un miembro de la fuerza pública en servicio activo (criterio subjetivo) y, en segundo lugar, el delito por el cual se investiga, debe tener una relación directa o próxima con las funciones constitucionales asignadas finalmente (criterio objetivo).

Indica que la jurisprudencia constitucional ha señalado al respecto que “los estudiantes no son sujetos disciplinables por jefes de control interno disciplinario por no tener asignadas funciones policiales. En consecuencia, no pueden estar comprendidos por el fuero disciplinario policial y ser sujetos de la justicia disciplinaria. Así pues, las infracciones a los deberes impuestos por el manual académico y cometidos por los estudiantes de las escuelas de formación de la Policía Nacional deben ser de conocimiento de las autoridades dispuestas en esta norma de derecho blando. Los estudiantes son miembros de la Policía Nacional y deben sujetarse al reglamento académico de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, que reconoce a las universidades e instituciones de educación superior universitaria el derecho de darse sus reglamentos, de conformidad con el artículo 69 superior, que garantiza la autonomía universitaria.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5589 en el proceso de la referencia. La vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable las expresiones demandadas.

Señaló el Procurador que de acuerdo con la Sentencia C-1214 de 2001, los estudiantes de las escuelas de formación solo hacen parte de la Policía Nacional, cuando al finalizar el curso de formación acceden a la jerarquía y al escalafón de la Policía Nacional y a ciertos beneficios prestacionales previstos en el Decreto 1791 del 2000. En consecuencia, los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional no ostentan la calidad de servidores públicos y, por tanto, no pueden ejercer funciones públicas, no solo por su condición de estudiantes, sino porque las escuelas tienen carácter de entidad universitaria, por ende las normas que rigen su conducta son, el Reglamento Académico de la Escuela

Nacional de la Policía General Santander y el Manual Disciplinario Único para los alumnos.

Sobre la garantía del juez competente indicó que, existen dos tipos de habilitación en materia de atribuciones de competencias, la primera se refiere a las competencias asignadas directamente por la Carta a un juez específico, como ocurre con la Corte Constitucional o el Consejo de Estado; y las otras, son aquellas en que la Carta asigna competencia general al legislador para regular las funciones públicas. Explica que en el presente caso la competencia no está asignada a una autoridad judicial en sentido estricto, sino que radica en un funcionario determinado o en un consejo, por lo que, la competencia para expedir el reglamento disciplinario se deriva en primer lugar del artículo 69 de la Constitución Política, que establece la autonomía universitaria y, en segundo lugar, del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 que establece que las Escuelas de Formación de la Policía, funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a dicha ley, la cual regula el servicio público de la educación superior.

Respecto de las prácticas previstas en el pensum para estudiantes de las escuelas de formación de la Policía, sostiene el Ministerio Público que no es de recibo el argumento según el cual dichas prácticas acontecen en ejercicio de funciones públicas en calidad de particulares, de conformidad con el artículo 123 Superior, por lo cual pueden constituirse en funciones policiales. Y no es aceptable tal afirmación de algunos intervinientes, por cuanto -según el Procurador- el desarrollo de funciones públicas por parte de particulares requiere la expedición previa de un acto administrativo.

Por lo anterior, concluye que el régimen disciplinario contenido en la norma demandada, no es aplicable a los estudiantes de las escuelas, pues no ostentan la calidad de servidores públicos, ni pueden ser sujetos disciplinables por la violación de deberes funcionales de los cuales no son titulares.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

2. Argumentos de la demanda y problema jurídico

En el presente caso se controvierte la exequibilidad de dos artículos de la ley 1015 de 2006. El primero de ellos expresa en su párrafo 2º que se aplicará el régimen disciplinario de la Policía Nacional a los estudiantes de las Seccionales de Formación cuando quiera que éstos realicen funciones relacionadas con el servicio policial -las cuales son funciones públicas-. El segundo, esto es el numeral 5º y el párrafo del artículo 54, establece las autoridades que tienen la competencia disciplinaria para aplicar a los estudiantes el régimen disciplinario de la Policía Nacional, cuando quiera que estos realicen las funciones antes descritas.

El actor señala que la jurisprudencia constitucional ha concluido que no es posible que los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional realicen funciones policiales -por cuanto éstas son funciones públicas- y que, en consecuencia, las disposiciones demandadas desconocerían dicha prohibición. Según el actor, esta situación implica una vulneración del artículo 29 de la Constitución, en tanto asigna a las autoridades allí mencionadas la competencia para juzgar a estudiantes de la Policía Nacional cuando quiera que éstos realicen funciones policiales, con lo que se vulneraría el principio de juez natural, ya que dichos órganos sólo tienen competencia para juzgar a quienes sí pueden desarrollar funciones de policía.

En este sentido, el problema jurídico planteado consiste en determinar si el párrafo 2º del artículo 23 y el numeral 5º y el párrafo del artículo 54, todos de la ley 1015 de 2006, desconocen el artículo 29 de la Constitución en cuanto establecen un juzgador diferente al que el demandante considera que es el "juez natural" para los estudiantes de la Policía Nacional.

De acuerdo con el concepto del representante del Ministerio Público los apartes acusados deben ser declarados inexecutable, por cuanto los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional no hacen parte del escalafón y, por consiguiente, de la escala jerárquica de la Policía Nacional. En consecuencia, los estudiantes de las Seccionales de Formación de la Policía Nacional no ostentan la calidad de servidores públicos y por tanto no ejercen funciones públicas, no solo por su condición de estudiantes, sino porque las escuelas tienen carácter de entidad universitaria, por ende las normas que rigen su conducta son, el Reglamento Académico de la Escuela Nacional de la Policía General

Santander y el Manual Disciplinario Único para los alumnos.

Siendo este el problema planteado, la Sala se referirá primero a la aptitud de la demanda, derivada del análisis del sentido normativo que tienen las disposiciones demandadas. Solo luego de hacer claridad a este respecto, y si hay lugar a ello, se resolverá el asunto propuesto en el escrito de la demanda.

3. Asunto preliminar: Ineptitud Sustantiva de la Demanda.

Teniendo en cuenta que hay solicitudes de diferentes características por parte de cada uno de los intervinientes, quienes traen a colación nuevos cargos con argumentaciones que no han sido expuestos por el demandante; la Corte considera necesario hacer un análisis de la aptitud de la demanda para determinar si se dan los elementos para sustentar una solución de fondo.

En primer término se debe aclarar que el artículo 29 de la Constitución política de Colombia, establece cada una de las garantías que componen el debido proceso, dentro de las cuales se encuentra la garantía contenida en el principio del juez natural para conocer un proceso.

No obstante, el juez natural se establece por medio de la legislación aplicable a cada caso, así pues la normatividad demandada solo está cumpliendo con el deber que la misma Constitución establece frente a la regulación del juez natural; cual es que la ley establezca quién es el juez competente en cada caso. Por otro lado, la Constitución Política de Colombia no establece en su articulado un juez natural específico para los estudiantes de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional.

Esta Corte ha establecido que el juez natural es, “aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto”[8]. Por otro lado, la misma Corporación ha sostenido que el “Juez o Tribunal competente” es una garantía consignada en el inciso segundo del artículo 29 de la Carta de 1991, referida a la prohibición de crear Jueces, Juzgados y Tribunales de excepción, lo cual se reitera en los artículos 213 y 214 de la misma normatividad superior.

Así, según la jurisprudencia, “tal concepto no significa en modo alguno que el legislador -

ordinario o extraordinario- no pueda -sobre la base de criterios de política criminal y de racionalización del servicio público de administración de justicia-, crear nuevos factores de radicación de competencias en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria -en este caso, a la penal- o modificar los existentes, respetando -desde luego- los principios y valores constitucionales.

La competencia ha sido definida tradicionalmente como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la ley. Normalmente la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales”[9].

En atención a las apreciaciones de la Corte con respecto al principio del “juez natural”, y a que en la Constitución no hay una consagración especial del juez natural que le corresponda a los estudiantes de las Escuelas de Formación de la policía Nacional; no hay un debate constitucional planteado de forma adecuada en el cargo propuesto por el demandante. Esto, en tanto no existe una norma constitucional que obre como patrón de comparación, en los términos expuestos en el escrito de la acción pública de inconstitucionalidad

Recuérdese que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inexecuibilidad, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. La Corte Constitucional se pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que, si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad[10], deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el líbello acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante

deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[11]. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

A juicio de esta Sala, no hay pertinencia ni certeza en la argumentación que sustenta el cargo propuesto, por cuanto el contenido normativo que considera vulnerado el actor (aquel consistente en el juez natural de los estudiantes es un juez determinado en la Constitución) no se deriva del artículo 29 Superior, tal como se acaba de explicar. Además, del solo contenido normativo demandado, no se desprenden todas las consecuencias que se exponen en la demanda, pues el ciudadano no aporta los elementos de los cuales pueda deducirse si en realidad a los estudiantes de esas escuelas de formación les asignan funciones policiales y cuáles serían, ni el reglamento que las regularía, como tampoco, si existe un régimen disciplinario especial que se les aplicaría por regla general y cuándo se sujetarían al régimen disciplinario de la Policía Nacional. Se insiste, el solo texto legal atacado, no permite la determinación de dichos elementos.

Por lo anterior, no se logra suscitar una duda sobre la constitucionalidad de la norma; luego, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los apartes demandados del parágrafo 2 del artículo 23 y del numeral 5 del artículo 54 de la Ley 1015 de 2006, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

[1] Decreto 1798 del 2000, "ARTÍCULO 20. DESTINATARIOS. <Decreto derogado por el artículo 60 de la Ley 1015 de 2006> El personal uniformado es destinatario de las normas de disciplina."

[2] Decreto 1798 del 2000, ARTÍCULO 4. LEGALIDAD. <Decreto derogado por el artículo 60 de la Ley 1015 de 2006> 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. (Subrayado fuera de texto)

[3] "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior."

[4] Constitución Política "ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."(Subrayado fuera de texto)

[5] Sentencia C-485 de 1995 M.P., Fabio Morón Díaz; C-484 de 1995 M.P., Fabio Morón Díaz.

[6] Sentencia C-588 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; C-621 de 2004 M.P., Jaime Araujo Rentarías; C-1171 de 2004

[7] Constitución Política, artículos 122, 123,124 y siguientes.

[8] Sentencia C-429-01.

[9] Sentencia C-208/93

[10] Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

[11] Ver, entre otras, las sentencias sentencia C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.