

Sentencia C-796/04

POBLACION INFANTIL-Atención especial y prevalente

NIÑO-Asistencia y protección especial/PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO-Objetivo

NIÑO-Promoción de políticas y realización de acciones concretas para el bienestar

INFANCIA-Defensa y prevalencia de derechos/MENOR DE EDAD-Sujeto especial de derecho y objeto de exaltación jurídica

DERECHOS DEL NIÑO-Carácter de fundamentales y prevalentes

INFANTE-Reconocimiento y respaldo internacional del tratamiento preferencial

PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Reconocimiento en el derecho internacional

PRINCIPIO UNIVERSAL DE INTERES SUPERIOR DEL NIÑO-Rige toda la acción del Estado y la sociedad

El principio universal de interés superior del niño, incorporado en nuestro orden constitucional a través del mandato que ordena su protección especial y el carácter prevalente y fundamental de sus derechos, esta llamado a regir toda la acción del Estado y de la sociedad, de manera que tanto las autoridades públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad.

PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL MENOR EN MATERIA LEGISLATIVA-Aplicación/DERECHOS DEL MENOR-Regulación/DERECHOS DEL NIÑO-Criterios de aplicación que deben anteponerse a medidas social y políticamente improductivas

En punto a la aplicación de este principio en materia legislativa, ha expresado la Corte que “la regulación que se expida sobre los derechos de los menores deberá reflejar la dimensión normativa [del mismo] no sólo desde el punto de vista sustancial sino también procedimental, con miras a la efectividad y garantía de sus derechos y su desarrollo integral

y armónico como así lo quiso el Constituyente de 1991". Por ello, tratándose de los niños, el amor, la educación, la comprensión, el cuidado, la defensa de sus intereses y la rehabilitación, comportan algunos criterios de aplicación que deben anteponerse a aquellas medidas social y políticamente improductivas en beneficio y protección para el infante, y a los instrumentos preventivos o resocializadores-no siempre educativos ni defensivos-que son propios del derecho sancionatorio.

LEY DE PROHIBICION DE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES A MENORES DE EDAD-  
Objetivo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Fundamento de la exigencia constitucional

Sobre el principio de unidad de materia, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha coincidido en señalar que el fundamento de su exigencia constitucional es el de implementar un control de tecnificación al proceso legislativo, dirigido a evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Propósitos

Dentro de un objetivo razonable, su propósito es garantizar que el debate democrático se desenvuelva con transparencia y legitimidad, asegurando que la deliberación y aprobación de las leyes se concentre en materias previamente definidas, conocidas y discutidas al interior de cada una de las comisiones y plenarias de las Cámaras legislativas, impidiendo que se introduzcan en los proyectos o leyes asuntos totalmente contrarios o extraños a los allí tratados o a su finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepción amplia de la expresión "materia"

A partir del alcance fijado al principio de unidad de materia, este Tribunal también ha precisado que, aun cuando el referido principio tiene un propósito definido: impedir las incongruencias normativas en la ley, el mismo no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga

su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio. En ese sentido, viene sosteniendo la jurisprudencia constitucional que la expresión “materia” debe entenderse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido normativo que no se aviene a la materia**

Un determinado contenido normativo no se aviene a la materia de un proyecto o de una ley, solamente en los casos en que al revisarse dentro del contexto general del proyecto o de la ley en referencia, se constata por el operador jurídico que el mismo constituye una especie de cuerpo extraño o de elemento totalmente ajeno “que invade sin explicación su contenido, es decir, el asunto específico de la regulación”

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES A MENORES DE EDAD-Relación temática y teleológica con sanción establecida por abuso de autoridad policial**

La norma parcialmente acusada no contraviene el principio de unidad de materia a que hace referencia expresa el artículo 158 Superior, ya que es evidente la relación temática y teleológica que existe entre el texto de aquella y la materia desarrollada por la Ley 124 de 1994, de la cual hace parte. Aun cuando es cierto que el propósito de la citada ley no es regular el régimen disciplinario de la Policía Nacional, el hecho de consagrar una sanción para aquellos miembros de esa institución que cometan abusos contra los menores sorprendidos consumiendo licor o en estado de beodez, sin duda ninguna que no afecta el principio de unidad de materia, ya que se trata de una medida consecuente con el tema central que la inspira y desarrolla, cual es la protección de la población infantil, en particular, frente a la venta y suministro de bebidas embriagantes; protección que, es por disposición constitucional especial y prevalente, al tiempo que constituye causa final del Estado y

objetivo del sistema jurídico imperante.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ASUNTO DISCIPLINARIO-No afectación por regulación en ordenamientos legales sin ese propósito/REGIMEN DISCIPLINARIO DE SERVIDOR PUBLICO-No es condición sine qua non la compilación en un texto o código único

El hecho de que se regulen asuntos disciplinarios en ordenamientos legales que no persiguen ese propósito, como ocurre con la ley de la cual hace parte la norma impugnada, tampoco afecta el principio de unidad de materia ni ninguna otra disposición constitucional, pues, como lo ha señalado esta Corporación, no es condición sine qua non de constitucionalidad que todo lo concerniente al régimen disciplinario de los servidores públicos-especial o general-, se encuentre compilado en un único texto o código.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES A MENORES DE EDAD-No afectación por regulación de asunto disciplinario

Aun cuando pueda advertirse en la norma impugnada un posible error de técnica legislativa, consistente en regular ésta un asunto disciplinario dentro de un ordenamiento cuyo objetivo es otro: prohibir la distribución y consumo de bebidas embriagantes a menores, dicho defecto no tiene la entidad suficiente para considerar que afecta el principio de unidad de materia. Como ha quedado expresado, la relación de conexidad temática e incluso teleológica entre el contenido de la norma y la ley de la cual hace parte es indiscutible, pues en ambos casos se persigue garantizar la integridad física y mental del menor frente a la distribución y consumo de bebidas embriagantes, sin que sea imperativo que la concreción de tales objetivos constitucionales, por vía de la sanción disciplinaria, deba regularse en un texto especializado en la materia.

POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA DEL ESTADO

DISCIPLINA-Fundamento

Tal y como lo explicó esta Corporación en uno de sus primeros fallos, la disciplina, que condiciona y somete el comportamiento del individuo a unos específicos y determinados parámetros de conducta, “es elemento necesario en toda comunidad organizada; factor esencial de su funcionamiento; presupuesto y requisito de su operatividad y eficacia”, razón

por la cual justifica su existencia, permanencia y consolidación en todos los ámbitos de la actividad pública como privada.

DERECHO DISCIPLINARIO Y REGIMENES-Importancia

DERECHO DISCIPLINARIO-Aspectos que comprende el sistema normativo

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA-Fundamento normativo constitucional

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LA POLICIA NACIONAL-Regulación legislativa

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL Y REGIMEN GENERAL-Diferencia específica/REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA FUERZA PUBLICA-No exime de ser sujeto de las conductas previstas en régimen disciplinario general

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA FUERZA PUBLICA-Aspectos fundamental y diferencial

Lo fundamental y diferencial para el régimen disciplinario propio de la fuerza pública, es sin duda el aspecto subjetivo o sustancial, esto es, lo correspondiente a las faltas y sanciones especiales, y no el aspecto adjetivo o procedimental, es decir, las normas que conjugan el trámite o ritual a seguir en las definición de la responsabilidad disciplinaria, ya que este segundo aspecto puede regirse por las preceptivas que regulan el proceso disciplinario general, contenido en el respectivo estatuto disciplinario básico y en las demás disposiciones procesales que le sean concordantes.

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE LA FUERZA PUBLICA EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO GENERAL-Parte integral del concepto/DERECHO DISCIPLINARIO GENERAL-Concepto y propósito específico

El régimen disciplinario especial reconocido por la Carta a los miembros de la fuerza pública, hace parte integral del concepto de derecho disciplinario general, que según se mencionó, consiste básicamente en la atribución constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que, con sus acciones u omisiones, infrinjan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones estatales que le hayan sido asignadas; y cuyo propósito específico es asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y la plena observancia de los principios constitucionales que inspiran el ejercicio

de la función administrativa, como son los de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”

REGIMEN DISCIPLINARIO-Límites a potestad legislativa en el diseño/REGIMEN DISCIPLINARIO-Criterio de imputación/PRINCIPIO DE LESIVIDAD EN REGIMEN DISCIPLINARIO

Esta Corporación viene sosteniendo que, de manera general, “la potestad legislativa en el diseño de los regímenes disciplinarios está limitada por el fin que persigue, cual es el de asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de las autoridades, dentro de los principios a que se refiere el artículo 209 Superior”. Así, ha señalado que en materia disciplinaria, cualquiera que sea el régimen de que se trate, el legislador solo tiene atribución para estipular como falta aquellos comportamientos relacionados con las funciones asignadas a los servidores públicos y que afectan el cumplimiento de sus obligaciones, siendo el desconocimiento de esos deberes funcionales el único criterio de imputación. Es lo que se conoce como principio de lesividad, el cual constituye una garantía en beneficio de los destinatarios de la ley disciplinaria, en cuanto prevé que el quebrantamiento de la norma solo es reprochable cuando ésta ha sido concebida en función de preservar la eficacia y efectividad del servicio público.

SANCION DISCIPLINARIA-Finalidad/POTESTAD DISCIPLINARIA-Aplicación de principios rectores del debido proceso y de principios especiales de la actividad disciplinaria

Hace énfasis la jurisprudencia en que la finalidad de las sanciones debe ser eminentemente preventiva o correctiva conforme lo consagran el Nuevo Código Disciplinario y los estatutos disciplinarios especiales y que en el espectro de la potestad disciplinaria, deben aplicarse sin discusión los principios rectores del debido proceso que gobiernan y orientan de forma general y específica el ius puniendi o potestad punitiva del Estado-tales como el de legalidad, tipicidad y proporcionalidad-, así como también los principios especiales de la actividad propiamente disciplinaria-como el de aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, el de imposición de la multa como sanción prototípica y el de existencia de un procedimiento especial.

SANCION PENAL Y SANCION DISCIPLINARIA-Diferencia que irradia en la aplicación más o menos rígida de las garantías del debido proceso

Mientras que las sanciones penales suelen dirigirse a toda la población y se trata de medidas que de ordinario afectan la libertad física del infractor, las sanciones disciplinarias se dirigen únicamente a los servidores públicos y tienen que ver con el incumplimiento de la función que desarrollan, afectando a aquél con llamados de atención, suspensiones, separación de la actividad pública y la imposición de multas; lo cual sin duda marca una diferencia clara en la actividad sancionatoria de uno y otro derecho, que irradia de alguna manera en la aplicación más o menos rígida de las garantías del debido proceso.

DERECHO SANCIONADOR DISCIPLINARIO-Consideración menos rígida de las garantías del debido proceso

No obstante las diferencias que puedan existir entre los diversos regímenes que integran el derecho sancionador-penal, disciplinario, contravencional, correccional y punitivo por indignidad política-, se ha dicho que éstas se materializan en la consideración menos rígida de las garantías del debido proceso particularmente en el campo disciplinario, pero sin llegar al extremo de hacer nugatoria su plena observancia y aplicación.

DERECHO DISCIPLINARIO SANCIONADOR-Vigencia de principios rectores del debido proceso

A partir de sus respectivas particularidades, en el derecho disciplinario sancionador cobran vigencia los principios rectores del debido proceso generalmente aceptados, en especial los de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, como una forma de control a la potestad sancionadora del Estado en esa área de la función pública, y como garantía del respeto a los derechos fundamentales del sujeto investigado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Alcance y finalidad

Sobre el principio de legalidad, ha precisado la Corte en innumerables fallos que comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, permitiéndoles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables. A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto-praeceptum legis-y su correspondiente consecuencia jurídica-sanctio legis-no se encuentran previamente definidos en la ley. El principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución

Política. En palabras de esta Corporación, el principio de legalidad, de aceptación universal, en la forma como ha sido concebido, busca proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad material de las personas frente al poder punitivo y sancionador del Estado. Respecto a las finalidades que persigue el principio de legalidad, ha señalado la jurisprudencia que además de otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer, el mismo exige también que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas por ser una competencia privativa del legislador

#### PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Alcance

En lo que se refiere al principio de tipicidad o taxatividad, constituye éste una concreción o derivación del principio de legalidad. Con base en este principio, el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta donde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones. En virtud del principio de tipicidad, lo ha expresado la Corte, para que una norma de carácter sancionador se repute constitucionalmente válida, es necesario que su texto sea preciso, esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, “la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo”; ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador. Que el *ius puniendi* del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo.

#### PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Criterios reguladores respecto del concepto de precisión

De acuerdo con el criterio doctrinal y jurisprudencial de mayor aceptación, el concepto de precisión implica que son varios los criterios reguladores en la valoración normativa de la

falta: (i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (iii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media o máxima según la intensidad del comportamiento). En la medida en que el precepto que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permita definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, es a todas luces inconstitucional.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Operancia con cierto nivel de flexibilidad respecto del ámbito penal

A pesar de que la tipicidad es plenamente exigible en el derecho disciplinario, este Tribunal viene reconociendo que el mismo opera con un cierto nivel de flexibilidad frente a la forma estricta y rigurosa como se concibe en materia penal. Para la Corte, la razón fundamental de tal diferencia deviene de la naturaleza misma de las normas penales y disciplinarias, toda vez que mientras en las primeras la conducta reprochable es esencialmente autónoma, en las segundas, por el contrario, suele carecer en la mayoría de los casos de autonomía en cuanto se describe de forma incompleta, siendo necesario remitir a otras preceptivas donde esta contenida la orden o prohibición cuyo incumplimiento conlleva a la respectiva sanción.

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Alcance

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Finalidad

En lo que hace al principio de proporcionalidad, hay que señalar que, a partir de su conexidad con los principios de legalidad y tipicidad, el mismo busca que la conducta ilícita adoptada por el legislador no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado o que tal hecho solo se presente en grado mínimo, de manera que éste quede protegido “de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”. Reiterando lo dicho por esta Corte, la proporcionalidad “sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Aspectos que comprende

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA-Alcance

PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN SANCION DISCIPLINARIA-Desconocimiento por alto grado de imprecisión o indeterminación

SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS A MENORES DE EDAD-Vaguedad en tipificación de conducta/SANCION DISCIPLINARIA-No permisión de tener en cuenta criterios reguladores de la valoración normativa/SANCION DISCIPLINARIA-desconocimiento de análisis de proporcionalidad

La tipificación de la conducta es vaga, deficiente y lesiva de las garantías del sujeto disciplinado, ya que se impone al infractor la máxima sanción prevista en la legislación disciplinaria, sin que se concrete en ella de manera taxativa el tipo de conducta que da lugar al referido castigo, permitiendo que los comportamientos que se califican como abusivos dependan de la apreciación subjetiva del funcionario que ejerce la potestad disciplinaria, o de su libre albedrío. Así, cualquier abuso en que incurra la autoridad de policía, por leve o menor que este sea, faculta automáticamente al operador jurídico para imponer la única sanción prevista: la de destitución inmediata, sin ningún tipo de análisis de culpabilidad y responsabilidad. En ese sentido, no permite la norma, ni expresa ni implícitamente, esto es, ni directamente ni por vía de remisión a la ley procesal disciplinaria, que para efectos de imponer la sanción se tengan en cuenta los criterios reguladores de la valoración normativa de la falta como son: (i) la gravedad o levedad de la conducta infractora, (ii) la culpabilidad del agente y (iii) la graduación de la sanción a imponer. La circunstancia específica de que el precepto en cuestión defina integralmente la conducta objeto de reproche y al mismo tiempo la sanción a imponer, o sea, decida castigar con la destitución inmediata cualquier comportamiento abusivo de la autoridad policial contra el menor, descarta de facto el análisis de proporcionalidad que, como garantía del principio de tipicidad procesal, debe adelantar el juzgador al momento de imponer el concebido castigo.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS A MENORES DE EDAD-Desconocimiento

En atención a los criterios de valoración normativa, la falta de tipicidad y proporcionalidad del precepto impugnado es evidente, ya que la conducta que se castiga: el abuso de autoridad, puede llegar a comprender actuaciones de distinto grado que no son apreciadas de forma diferente por la autoridad disciplinaria. Así, mientras que en algunas ocasiones la acción del agente puede dar paso a conductas tipificadas por la ley disciplinaria como gravísimas, siendo entonces consecuente la sanción de destitución. En otros casos, su comportamiento abusivo puede ser menor y constituir falta grave o leve-dolosa o culposa-, caso en el cual lo que corresponde es imponer sanciones menores a la destitución, tales como la amonestación, la multa o la suspensión. Esta evaluación, conforme se extrae de la norma no es posible, pues, se insiste, aquella sanciona con destitución cualquiera sea el comportamiento abusivo del infractor, es decir, que juzga con la misma intensidad, por citar un ejemplo, tanto el maltrato verbal en que incurra el agente como el maltrato físico. La expresión cuestionada desconoce flagrantemente el principio de tipicidad, pues conforme al mismo, el legislador está obligado no solo a describir las conductas que califica como infracción disciplinaria, sino a hacerlo de manera completa, clara e inequívoca, facilitando a sus destinatarios la información completa sobre los comportamientos ilícitos para conocer de antemano hasta donde llega la protección jurídica de sus actos. También afecta de manera evidente el principio de proporcionalidad, ya que en virtud de tal principio la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta con el fin de evitar los abusos en su valoración e imposición definitiva, hecho que no tiene ocurrencia en el presente caso.

PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA E IGUALDAD MATERIAL EN SANCION DISCIPLINARIA POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS A MENORES DE EDAD-No desconocimiento

Referencia: expediente D-4997

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994.

Demandante: Cesar Augusto Ospina Morales.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Cesar Augusto Ospina Morales, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad parcial consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial del párrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994, “por la cual se prohíbe el Expendio de Bebidas Embriagantes a Menores de Edad y se dictan otras disposiciones”.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del diez (10) de diciembre de 2.003, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y de Justicia, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director de la Policía Nacional, al Defensor del Pueblo y al Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia, aclarando que el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa no participó en la discusión por encontrarse de permiso, siendo necesario designar como conjuez al Doctor Alfonso Gómez Méndez con el fin de poder adoptar la decisión de fondo<sup>1</sup>.

### II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo parcialmente acusado, conforme a su publicación en el diario Oficial N° de 1994, destacando y subrayando los apartes

demandados.

“LEY 124 de 1994

(febrero 15)

por la cual se prohíbe el Expendio de Bebidas Embriagantes a Menores de Edad y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:”

“...”

Artículo 4°. Para la aplicación de la presente ley, en ningún caso el menor infractor será detenido sino citado mediante boleta para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, comparezca ante el Defensor de Familia o quien haga sus veces, en compañía de sus padres o acudientes, y del Personero Municipal o delegado.

PARAGRAFO. Sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cualquier abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor, será sancionado por el Comisionado Nacional para la Policía o su Delegado, con la destitución inmediata del responsable o responsables.”

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el actor que las disposición acusada vulnera los artículos 1, 13, 29 y 158 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

En concepto del demandante, la norma parcialmente acusada, al consagrar que “cualquier abuso” de la autoridad policial contra el menor infractor será sancionado “con la destitución inmediata del responsable o responsables”, desconoce el principio de dignidad humana y los derechos a la igualdad y al debido proceso, por las siguientes razones:

- En cuanto se refiere a la dignidad humana, sostiene que la sanción de destitución por “cualquier abuso”, coloca al miembro de la policía nacional “en la condición de cosa o máquina ejecutora de la función de policía”, ya que la misma no toma en cuenta la clase de abuso, es decir, el nivel de menor o mayor gravedad de la conducta asumida por el servidor público.

- Sobre el debido proceso, aduce el actor que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si bien en materia sustantiva el régimen disciplinario de la Policía Nacional es especial, en materia adjetiva debe ser el mismo que se aplica a la generalidad de los servidores públicos.

Con base en tal criterio, señala que se viola el principio alusivo a que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las Leyes preexistentes al acto que se le imputa”, pues la ley procesal -Ley 734 de 2002- señala los criterios para fijar la intensidad de la sanción disciplinaria, criterios que no son tenidos en cuenta por la preceptiva acusada en cuanto ésta “no da la posibilidad de graduar la sanción porque la única que se puede aplicar es la destitución independientemente de la intensidad del abuso cometido por el policial.”

A su juicio, esa misma circunstancia revive el proscrito principio de la responsabilidad objetiva, en la medida en que la norma impugnada no tiene en cuenta la interioridad de la conducta o el grado de culpabilidad del agente -nexo psicológico entre autor y conducta-, limitándose a aplicar la sanción de destitución por el sólo hecho de haber existido un abuso, sin reparar en la gravedad del mismo.

Así mismo, indica el actor que la expresión demandada desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 Superior), por cuanto el objeto de la ley era proteger al menor con relación al expendio de bebidas embriagantes y al uso inadecuado de la publicidad relacionada con estas sustancias, y en ningún caso regular el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el presente proceso con el fin de exponer las razones por las cuales considera que se debe declarar exequible la norma demandada.

En primer lugar, destaca la interviniente que la expresión acusada no tiene el alcance de buscar un detrimento de las condiciones mínimas para la vida digna de los miembros de la Policía Nacional, por cuanto es una regulación lógica y sociológicamente adecuada a la condición personal del ser humano, y acorde con el fin que pretende alcanzar: protección y buen trato para el menor infractor.

Partiendo del supuesto que la diferencia de trato no es por sí misma contraria al principio de igualdad, y que lo que busca proteger dicho principio es la discriminación entre pares, considera la interviniente que la norma no afecta la igualdad, ya que su objetivo es hacer efectiva la prohibición del expendio de bebidas embriagantes a los menores de edad y, al mismo tiempo, protegerlos de aquella actividad de control que se ejerce en el cumplimiento de la medida, previniendo al cuerpo policial del trato que se les debe prodigar a los menores.

Indica que la norma demandada tampoco contraría el debido proceso, toda vez que no se impide ejercer la defensa o controvertir las pruebas. Señala que la indefensión de las personas se presenta cuando se les coarta la posibilidad de acceder a la defensa de sus derechos o cuando se les dificulta realizar las actividades de probar su inocencia dentro de un proceso, lo cual en este caso no acontece, pues solamente se establece la sanción para los que hayan sido considerados responsables de los hechos a que se refiere el parágrafo de la norma demandada.

Finalmente, respecto de la supuesta violación de la unidad de materia, señala que en el caso que se analiza no se viola, pues el vínculo conector es la actitud de los miembros de la policía Nacional con el menor, que es a quien va dirigida la norma.

##### 2. Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

La Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) intervino en el presente proceso, solicitando a la Corte que declare exequible la norma parcialmente acusada. En sustento de su solicitud, la interviniente se remite a los principios de interés superior del menor y de legalidad, para señalar que la norma acusada se ajusta a los postulados que gobiernan tales principios y, en consecuencia, que se encuentra acorde con la Constitución Política.

En relación con el principio de interés superior de los niños, señala que éste “es el mecanismo jurídico eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de su desarrollo y autonomía, [y] en ese sentido, las decisiones de las autoridades públicas y privadas, sin excepción deben tener relevancia directa en la protección superior de los niños”. Aduce que dicho principio, que propugna por la protección integral del menor y por la promoción de sus derechos fundamentales, encuentra un claro fundamento y pleno respaldo en innumerables tratados de derechos humanos suscritos por Colombia, en la propia Constitución Política, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en la legislación interna, concretamente, en el Código del Menor y en la Ley 124 de 1994 acusada en la presente causa.

Conforme con este principio, señala que el objetivo de la norma impugnada tiene pleno respaldo jurídico, en cuanto persigue la protección de los menores frente a la conducta que pueda desplegar la fuerza pública en su función de controlar el consumo de bebidas embriagantes por parte de aquellos; debiendo los miembros de la Policía Nacional asumir un comportamiento respetuoso y garantista en todos los casos.

Respecto al principio de legalidad, citando algunos fallos de esta Corporación, afirma que su objetivo es circunscribir el ejercicio del poder público al orden jurídico existente, o lo que es igual, subordinar los actos de las autoridades estatales a la Constitución y las leyes. En materia de reserva de ley, el principio de legalidad comporta la obligación de que las normas positivas describan previamente las conductas reprochables y definan las sanciones que deben aplicarse. Dentro del régimen disciplinario, la regla general es que las conductas sancionadoras no son autónomas sino que remiten a otras normas que contienen una orden o prohibición cuyo desconocimiento conlleva a la sanción. Son los llamados tipos en blanco, que describen conductas incompletas o no prevén la consecuencia jurídica pero que pueden ser adicionados por otras normas contenidas en distintos ordenamientos.

La interviniente denuncia que el miembro de la Policía Nacional como autoridad, ante una conducta del menor como la descrita en la Ley 124, debe respetar las normas consagradas tanto en la Constitución como en el Código del Menor y demás normas concordantes y complementarias, procurando prodigarle al niño que se encuentra en situación de vulnerabilidad, un ambiente adecuado para su desarrollo integral. Por esta razón, ante los abusos de autoridad, tal como lo indica el inciso final del artículo 44 Superior, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores, en razón a que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Indica que en circunstancias como la que prevé la norma acusada, de encontrarse responsable a un agente de la fuerza pública de abusos contra un menor de edad, deberá investigarse con celeridad y con el debido respeto a las garantías procesales debe sancionarse ejemplarmente y de manera severa.

En conclusión, señala, el aparte demandado del párrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994, al consagrar como sanción la destitución de la autoridad policial responsable, por haber cometido cualquier abuso en contra de un menor, no es contrario a la Constitución Política, si se tiene en cuenta su carácter complementario de las normas disciplinarias vigentes aplicables a la Policía Nacional, su correspondencia con la sanción de destitución aplicable a las faltas gravísimas contenida en el párrafo del artículo 41 del Decreto 1780 de 2000 y el carácter prevalente de los derechos de los niños.

### 3. Comisionado Nacional para la Policía

El Comisionado Nacional para la Policía presentó escrito de intervención, por medio del cual solicita a la Corte Constitucional que declare ajustada a la Carta Política la norma parcialmente impugnada.

Señala el ciudadano que para la aplicación de la sanción descrita en la norma demandada, el Comisionado Nacional para la Policía cumple con el debido proceso observando las garantías contempladas en la Constitución Política, en el Régimen Disciplinario Especial para la Policía como es el Decreto-Ley 1798 de 2000 y en el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002.

De acuerdo con dichos preceptos, manifiesta el interviniente que siempre se tiene en cuenta

que la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y que se deben aplicar los criterios de graduación de la sanción. Por lo tanto, “como lo señala la disposición objeto de estudio, se aplicará la máxima sanción, como lo es la destitución consagrada en la ley disciplinaria, una vez se hubiere dado curso al debido proceso observando las garantías contempladas en la Constitución Política y en el procedimiento, concediéndole el derecho al disciplinado de conocer las diligencias para controvertirlas pudiendo solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes a su defensa.”

Indica que en los últimos dos años, con base en los criterios expuestos, la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, en aplicación del artículo 4° de la Ley 124 de 1994, ha emitido los siguientes fallos sancionatorios: “Suspensión: 11; Multa: 10; Destitución: 14.”

Concluye afirmando que la norma acusada no presenta dificultad jurídica de interpretación frente al ordenamiento jurídico, que implique desconocimiento de los principios constitucionales orientadores de los procesos, ni que conduzca a los operadores jurídicos a cometer arbitrariedades, toda vez que la aplicación de sanciones es el resultado de un excelso proceso donde priman los principios constitucionales y legales que lo orientan.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el concepto de rigor, el representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada y, en consecuencia, que la retire del ordenamiento jurídico por resultar contraria al debido proceso; en particular, a los principios de proporcionalidad y tipicidad en materia disciplinaria.

- Respecto a la presunta vulneración del principio de unidad de materia, afirma la vista fiscal que si bien el objetivo de la ley no es regular asuntos propios del régimen disciplinario de la Policía Nacional, no se desconoce tal principio al consagrarse una sanción para los funcionarios que abusen de su investidura en contra de los menores que hayan adquirido o consumido bebidas embriagantes o sean encontrados en estado de beodez; máxime si se tiene en cuenta que el objetivo de la ley es proteger a los menores que son víctima de la conducta de quien les venda o suministre bebidas embriagantes.

Indica que establecer una sanción para proteger a los menores que han consumido bebidas embriagantes, guarda con el texto general de la ley una relación teleológica y temática y, por

tanto, no se desconoce el principio de unidad de materia.

- En relación con el aspecto de fondo, sostiene la Vista Fiscal que corresponde al legislador, mediante ley, determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, de tal forma que se garantice el correcto funcionamiento de la administración pública, la cual se encuentra al servicio de la comunidad y del interés general. Dicha facultad la ejerce con la expedición de normas de contenido disciplinario que hacen parte del derecho administrativo sancionador, “el cual, de conformidad con el artículo 29 superior debe observar los principios del debido proceso y los principios consagrados en el Código Disciplinario Único”.

Dentro de los principios que rigen el debido proceso disciplinario, se destaca el de la razonabilidad de la medida sancionatoria, el cual comporta varios aspectos: “la adecuación entre los medios elegidos y el fin perseguido, la necesidad de la medida es decir que no exista otro medio para garantizar la protección del bien y la proporcionalidad en sentido estricto que contempla dos aspectos, la ponderación entre el principio que se protege y el principio que se sacrifica para la protección del primero (sentencia C-022 de 1996) y la correspondencia que debe guardarse entre la falta disciplinaria y la sanción”.

Desde el punto de vista del principio de la adecuación, la norma acusada se ajusta a la Constitución en cuanto busca proteger a los menores que hayan consumido bebidas embriagantes o se encuentren en estado de beodez, de cualquier abuso por parte de las autoridades de policía. En cuanto al principio de la necesidad, la norma es indispensable si se tiene en cuenta que ante la situación de indefensión del menor y en particular en las circunstancias de que trata la ley, las autoridades de policía pueden incurrir en abusos. En relación con el principio de la proporcionalidad, estima el Ministerio Público que la norma resulta contraria a la Carta, al establecer una relación entre el tipo de conducta “cualquier abuso” y la sanción “destitución inmediata del responsable o responsables”, pues se está estableciendo una falta gravísima sin tipificar de manera taxativa y detallada el tipo de conducta que da lugar a esta sanción, desconociendo el carácter restrictivo de las faltas gravísimas.

En virtud de lo anterior, considera el Jefe del Ministerio Público que asiste razón al demandante en cuanto a la falta de proporcionalidad de la norma, puesto que la conducta

“abuso” puede comprender actuaciones de diverso nivel de gravedad a la luz de los criterios establecidos en la Ley 734 de 2002. Así, algunos de ellos, pueden corresponder a las conductas tipificadas como gravísimas frente a las cuales corresponderá imponer la sanción de destitución, pero en otros los abusos pueden ser menores y configurar faltas graves o faltas leves, dolosas o culposas, en cuyo caso, corresponderá imponer los restantes tipos de sanción contempladas en el Código Disciplinario Único: suspensión, multa, amonestación y las correspondientes sanciones accesorias, guardando la proporcionalidad entre la falta y la sanción como corresponde al principio consagrado en el artículo 18 del Código Disciplinario Único.

En esta medida, concluye que si bien es necesario garantizar la protección de los menores, cuyos derechos prevalecen sobre los demás, no se justifica sacrificar los principios de proporcionalidad y tipicidad de las faltas.

Finalmente, advierte que “la declaratoria de la expresión acusada no conlleva a la desprotección de los menores, por cuanto establece la obligación del Comisionado de Policía o de su Delegado, de sancionar cualquier abuso que se cometa contra los menores por parte de las autoridades de policía, pero remitiendo a la aplicación de los principios, clasificación y criterios establecidos en la Ley 734 y a la tipificación consagrada en el régimen disciplinario especial de la Policía Nacional según sea el tipo de conducta concreta en que se haya incurrido”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Política.

### 2. Asunto sometido a examen.

El demandante solicita a la Corte que declare inexecutable la expresión “con la destitución inmediata del responsable o responsables”, contenida en el párrafo único del artículo 4° de la Ley 124 de 1994, por considerar que la misma vulnera las garantías constitucionales de

dignidad humana, igualdad y debido proceso, así como el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 Superior.

El Ministerio Público coadyuva la demanda en lo que se refiere a la presunta afectación del derecho al debido proceso, al considerar que, aun cuando es necesario garantizar la protección de los menores por ser un fin Superior, la expresión acusada sacrifica injustificadamente los principios de proporcionalidad y tipicidad que rigen el proceso disciplinario, toda vez que no se establece una relación causal entre el tipo de conducta y la sanción disciplinaria impuesta, siendo aplicable la falta gravísima para cualquier tipo de comportamiento abusivo.

Los demás intervinientes propugnan por la continuidad de la norma en el ordenamiento jurídico, aduciendo que persigue un objetivo constitucional lícito: la protección especial de los menores, y que, conforme con una interpretación sistemática del régimen disciplinario especial, la misma es respetuosa de las garantías que integran el debido proceso.

Respecto a la presunta afectación del principio de unidad de materia, quienes intervinieron en el presente juicio coincidieron en sostener que la norma impugnada mantiene un grado de conexidad temática y teológica con el objeto de la ley de la cual hace parte y que, por tanto, respeta los presupuestos que gobiernan el aludido principio.

### 3. Problema jurídico.

- De acuerdo con los cargos de la demanda y lo expresado en las distintas intervenciones, inicialmente le corresponde a esta Corporación determinar si la preceptiva acusada viola el principio de unidad de materia, por el hecho de regular un asunto que desborda el eje temático de la Ley 124 de 1994.

- En caso de que la norma en cuestión resulte acorde con el principio de unidad de materia, deberá establecer la Corte si la misma viola las garantías de dignidad humana, igualdad y debido proceso, como consecuencia de consagrar un tipo disciplinario amplio e indeterminado, que no define en forma clara, precisa y suficiente las conductas que considera jurídicamente reprochables y a las cuales aplica una misma sanción -la destitución inmediata-.

Para los efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte considera necesario referirse a los siguientes temas: (i) el principio de interés superior del menor y el contexto normativo en el cual fue expedida la norma impugnada, (ii) el principio de unidad de materia, (iii) la responsabilidad del servidor público y la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, y (iv) los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad como garantías rectoras del debido proceso disciplinario.

4. El principio de protección especial del menor. Contexto dentro del cual se expidió la norma acusada.

4.1. En razón a su condición de debilidad manifiesta e incapacidad física y mental para llevar una vida totalmente independiente, la Constitución Política de 1991, acogiendo los postulados prodigados por la legislación internacional sobre la materia, reconoce a la población infantil como grupo destinatario de una atención especial y prevalente, la cual se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista dirigido a garantizar, tanto el desarrollo normal y sano de los menores en los aspectos biológico, físico, psíquico, intelectual, familiar y social, como el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos.

4.2. En esa orientación, el artículo 44 Superior le impone a la familia, a la sociedad y al Estado, la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, al tiempo que establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud.

Según lo expresado por la jurisprudencia constitucional, la protección especial de los niños y la prevalencia de sus derechos, reconocidos de forma expresa por el precitado artículo 44 del actual Estatuto Fundamental, representan verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual<sup>2</sup>; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico<sup>3</sup>.

4.3. Ciertamente, la importancia que se otorga a la defensa de la infancia, sumada a la prevalencia de sus derechos, reconoce al menor como sujeto especial de derecho y objeto de

exaltación jurídica -consecuencia de constituir el reconocimiento de tales propósitos un asunto de interés general y superior-, que en palabras de la Corte, se traduce en el ineludible deber del Estado y de la sociedad de respetar dicha prevalencia en todos los actos que involucren a la población infantil, y de actuar de manera inmediata e incondicional siempre que el niño requiera de su asistencia y protección<sup>4</sup>. En la medida en que los derechos de los menores tienen el carácter de fundamentales y prevalentes, la obligación de asistencia y protección necesariamente adquiere esa connotación, por lo que resulta constitucionalmente inadmisibles que se antepongan otros cometidos para dilatar la eficacia del Estado y la sociedad en el objetivo de asegurar el bienestar de los menores, toda vez que, por mandato de la Carta, “el deber hacia éstos prevalece sobre cualquier otra consideración social, política, jurídica o económica.”<sup>5</sup>

4.4. Conforme se expresó inicialmente, el tratamiento preferencial del infante como interés jurídico relevante, que implica adoptar “una forma de comportamiento determinado, un deber ser, que delimita la actuación tanto estatal como particular en las materias que los involucran”<sup>6</sup>, encuentra un claro respaldo y reconocimiento en el derecho internacional contemporáneo a través del llamado principio del interés superior del menor, consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 23 y 24) y la Convención Sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en cuyo artículo 3° se dispuso:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

4.5. Así, puede afirmarse que el principio universal de interés superior del niño, incorporado en nuestro orden constitucional a través del mandato que ordena su protección especial y el carácter prevalente y fundamental de sus derechos, esta llamado a regir toda la acción del Estado y de la sociedad, de manera que tanto las autoridades públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con

asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad.

4.7. En punto a la aplicación de este principio en materia legislativa, ha expresado la Corte que “la regulación que se expida sobre los derechos de los menores deberá reflejar la dimensión normativa [del mismo] no sólo desde el punto de vista sustancial sino también procedimental, con miras a la efectividad y garantía de sus derechos y su desarrollo integral y armónico como así lo quiso el Constituyente de 1991”<sup>8</sup>. Por ello, tratándose de los niños, el amor, la educación, la comprensión, el cuidado, la defensa de sus intereses y la rehabilitación, comportan algunos criterios de aplicación que deben anteponerse a aquellas medidas social y políticamente improductivas en beneficio y protección para el infante, y a los instrumentos preventivos o resocializadores -no siempre educativos ni defensivos- que son propios del derecho sancionatorio.

4.8. Pues bien, con el propósito de dar estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales y supraconstitucionales que propugnan por la protección especial y prevalente de los niños, el Congreso de la República expidió la Ley 124 de 1994, “por la cual se prohíbe el Expendio de Bebidas Embriagantes a menores de Edad y se dictan otras disposiciones”. Conforme lo señala su epígrafe, el objetivo perseguido por la citada ley es prohibir el expendio de bebidas embriagantes a los menores de edad, y aun cuando la referida prohibición ya se encontraba contenida en el artículo 323 del Código del Menor, su reiteración se acompañó de medidas adicionales no previstas anteriormente, dirigidas a asegurar su plena observancia y el respeto por los derechos del menor infractor.

En ese sentido, el artículo 1°, luego de consagrar en forma expresa la aludida prohibición, ordena sancionar a la persona mayor de edad que facilite a los menores el consumo de bebidas embriagantes o su adquisición, disponiendo a su vez que la sanción se aplique de acuerdo al procedimiento previsto para los expendedores en los Códigos Nacional o Departamental de Policía.

En relación con el menor que es hallado consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez, el artículo 2° le impone a éste el deber de asistir con sus padres o acudientes a un

curso sobre prevención del alcoholismo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o a la entidad que haga sus veces.

En el artículo 3° se toman medidas relacionadas con la publicidad, identificación o promoción de bebidas embriagantes, en el sentido de exigir que en cada una de tales actividades se haga referencia expresa a la prohibición contemplada en la ley, obligando a su vez a los establecimientos que expidan licor a colocar en lugar visible el texto de la citada ley.

Con el fin de garantizar el respeto por los derechos del menor infractor, en el artículo 4° se adoptan dos medidas adicionales de protección. La primera, dirigida a prohibir su detención y a exigir tan solo la citación ante el Defensor de familia o ante la autoridad que haga sus veces. Y la segunda, que precisamente es objeto de impugnación, dirigida a sancionar con destitución inmediata a la autoridad policial que cometa cualquier abuso en su contra. Esta última, se recuerda, es del siguiente tenor literal:

“PARAGRAFO. Sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cualquier abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor, será sancionado por el Comisionado Nacional para la Policía o su Delegado, con la destitución inmediata del responsable o responsables.”

Finalmente, el artículo 5° se refiere a la vigencia de la ley y a la derogatoria de las normas que le son contrarias, ordenando dejar sin efectos el artículo 14 de la Ley 30 de 1986.

5. Primer cargo. Presunta afectación del principio de unidad de materia.

5.1. Como ya se ha expresado, uno de los cargos que el actor formula contra el párrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994, es el relativo a la presunta violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 Superior, por considerar que en el mismo se regula un tema propio del régimen disciplinario de la Policía Nacional, extraño a la materia tratada de manera general por la citada ley.

5.2. Sobre el principio de unidad de materia, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha coincidido en señalar que el fundamento de su exigencia constitucional es el de implementar un control de tecnificación al proceso legislativo, dirigido a evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso

anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto.

Dentro de un objetivo razonable, su propósito es entonces garantizar que el debate democrático se desenvuelva con transparencia y legitimidad, asegurando que la deliberación y aprobación de las leyes se concentre en materias previamente definidas, conocidas y discutidas al interior de cada una de las comisiones y plenarios de las Cámaras legislativas, impidiendo que se introduzcan en los proyectos o leyes asuntos totalmente contrarios o extraños a los allí tratados o a su finalidad.

En la Sentencia C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) la Corte tuvo oportunidad de referirse al principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

“...el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.”

5.3. A partir del alcance fijado al principio de unidad de materia, este Tribunal<sup>9</sup> también ha precisado que, aun cuando el referido principio tiene un propósito definido: impedir las incongruencias normativas en la ley, el mismo no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio.

En ese sentido, viene sosteniendo la jurisprudencia constitucional que la expresión “materia” debe entenderse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos

temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”<sup>10</sup>. Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”<sup>11</sup>.

“Sobre este punto cabe recordar que, como acertadamente lo señala la representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que el principio de unidad de materia, no es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice de manera transparente, al mismo tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios, sin que puedan aparecer de manera sorpresiva e inconsulta, temas que no guardan ningún tipo de relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso.

Sobre el particular ha señalado esta Corporación la importancia de determinar el núcleo temático de la ley objeto de análisis y la conexidad de éste con las disposiciones atacadas<sup>12</sup>, para establecer si existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma.”

5.4. De acuerdo con lo expuesto, puede sostenerse que un determinado contenido normativo no se aviene a la materia de un proyecto o de una ley, solamente en los casos en que al revisarse dentro del contexto general del proyecto o de la ley en referencia, se constata por el operador jurídico que el mismo constituye una especie de cuerpo extraño o de elemento totalmente ajeno “que invade sin explicación su contenido, es decir, el asunto específico de la regulación”<sup>13</sup>.

5.5. Así entendido, en contra vía de lo afirmado por el actor, encuentra la Corte que la norma parcialmente acusada no contraviene el principio de unidad de materia a que hace referencia expresa el artículo 158 Superior, ya que es evidente la relación temática y teleológica que existe entre el texto de aquella y la materia desarrollada por la Ley 124 de 1994, de la cual hace parte.

Aun cuando es cierto que el propósito de la citada ley no es regular el régimen disciplinario de la Policía Nacional, el hecho de consagrar una sanción para aquellos miembros de esa institución que cometan abusos contra los menores sorprendidos consumiendo licor o en estado de beodez, sin duda ninguna que no afecta el principio de unidad de materia, ya que se trata de una medida consecuente con el tema central que la inspira y desarrolla, cual es la protección de la población infantil, en particular, frente a la venta y suministro de bebidas embriagantes; protección que, como se explicó en el apartado anterior, es por disposición constitucional especial y prevalente, al tiempo que constituye causa final del Estado y objetivo del sistema jurídico imperante.

Ciertamente, considerando que el fin perseguido por la Ley 124 de 1994 se concreta en la protección del infante mediante la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, resulta coherente con ese objetivo que se pretenda garantizar su integridad física y mental cuando éste ha infringido tal prohibición, procediendo a sancionar a las autoridades que, estando habilitadas para controlar el cumplimiento de la medida, puedan optar por desbordar el ámbito de sus competencias y causar algún daño al menor infractor quien, en últimas, es tan solo víctima de la conducta imprudente de quienes ilegalmente le proveen o suministran el licor.

Por supuesto que dicha relación de conexidad resulta ser más evidente si se tiene en cuenta que la condición del menor sorprendido consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez no es de sobriedad, es decir, que no goza de un estado físico y mental de plena normalidad. Para estos casos, medidas coercitivas como la cuestionada en la presente causa, cumplen el papel de asegurar que las autoridades de policía desplieguen acciones hacia el menor infractor provistas de mayor cuidado y precaución para no hacer más gravosa y crítica su situación; por lo que las mismas se encuentran sintonizadas con el propósito proteccionista que inspiró al legislador para expedir la Ley 124 de 1994.

5.6. Cabe agregar, finalmente, que el hecho de que se regulen asuntos disciplinarios en ordenamientos legales que no persiguen ese propósito, como ocurre con la ley de la cual hace parte la norma impugnada, tampoco afecta el principio de unidad de materia ni ninguna otra disposición constitucional, pues, como lo ha señalado esta Corporación, no es condición sine qua non de constitucionalidad que todo lo concerniente al régimen disciplinario de los servidores públicos -especial o general-, se encuentre compilado en un único texto o código.

Sobre el punto dijo la Corte en reciente decisión:

“Ahora bien en relación con la afirmación de la demanda en el sentido que las disposiciones atacadas han debido incluirse en el Código Disciplinario Único, dada su naturaleza eminentemente disciplinaria, la Corte considera que dicho argumento carece de sustento, toda vez que no solamente la existencia de un Código Disciplinario Único, no impide que el legislador se refiera a materias disciplinarias en estatutos diferentes<sup>14</sup>...” (Sentencia C-233 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis).

Entonces, aun cuando pueda advertirse en la norma impugnada un posible error de técnica legislativa, consistente en regular ésta un asunto disciplinario dentro de un ordenamiento cuyo objetivo es otro: prohibir la distribución y consumo de bebidas embriagantes a menores, dicho defecto no tiene la entidad suficiente para considerar que afecta el principio de unidad de materia. Como ha quedado expresado, la relación de conexidad temática e incluso teleológica entre el contenido de la norma y la ley de la cual hace parte es indiscutible, pues en ambos casos se persigue garantizar la integridad física y mental del menor frente a la distribución y consumo de bebidas embriagantes, sin que sea imperativo que la concreción de tales objetivos constitucionales, por vía de la sanción disciplinaria, deba regularse en un texto especializado en la materia.

Por este aspecto, el de la presunta violación del principio de unidad de materia, la expresión acusada se encuentra ajustada a la Constitución Política.

6. Segundo cargo. Desconocimiento de las garantías constitucionales de dignidad, igualdad y debido proceso por la aparente violación de los principios de tipicidad y proporcionalidad.

El actor afirma que la expresión impugnada también desconoce las garantías constitucionales de dignidad, igualdad y debido proceso, por el hecho de prever un tipo disciplinario amplio e indeterminado, que de forma indiscriminada sanciona con la pena más grave a la autoridad policial cualquiera que haya sido el comportamiento ilegítimo desarrollado.

Para efectos de resolver la anterior acusación, la Corte considera imprescindible referirse a la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, como también a las garantías que lo integran y que permiten su aplicación con estricta sujeción al orden jurídico imperante.

6.1. Potestad sancionadora disciplinaria del Estado. La existencia de un régimen disciplinario especial para la fuerza pública y la aplicación de los presupuestos disciplinarios básicos.

6.1.1. Tal y como lo explicó esta Corporación en uno de sus primeros fallos, la disciplina, que condiciona y somete el comportamiento del individuo a unos específicos y determinados parámetros de conducta, “es elemento necesario en toda comunidad organizada; factor esencial de su funcionamiento; presupuesto y requisito de su operatividad y eficacia”<sup>15</sup>, razón por la cual justifica su existencia, permanencia y consolidación en todos los ámbitos de la actividad pública como privada.

6.1.2. En lo que se refiere al servicio público, sin duda que el Estado, entendido como organización política y de servicio, no estaría en condiciones de asegurar para la comunidad el cumplimiento de sus fines y objetivos y la satisfacción de las necesidades básicas, “si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los derechos y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”<sup>16</sup>.

6.1.3. El derecho disciplinario y los distintos regímenes que lo pueden integrar, es entonces connatural a todo sistema de organización política, al tiempo que se constituye en uno de los elementos de mayor importancia en el orden de las instituciones jurídicas, conservando un papel protagónico en el escenario de la función estatal, hasta el punto que su vigencia en el orden interno comporta ante todo un deber del Estado. Según lo ha definido la jurisprudencia, éste derecho-deber “comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”<sup>17</sup>, sin tener en cuenta el órgano o la rama del poder a la que éstos pertenezcan.

Siguiendo los criterios de interpretación fijados por esta Corporación, el sistema normativo que configura el derecho disciplinario, comprende:

“a) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.

b) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.

c) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”<sup>18</sup>

6.1.4. En Colombia, el fundamento de la responsabilidad disciplinaria se encuentra consagrado en los artículos 6 ° y 123 de la Carta Política, al disponer tales normas que todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Como complemento a estos mandatos, y en procura de materializar el objetivo de la responsabilidad, también los artículos 124 y 150-2 del mismo ordenamiento le atribuyen al legislador la facultad para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva; facultad que es ejercida por el Congreso de la República a través de la expedición de estatutos disciplinarios de carácter general y de estatutos especiales autorizados por la propia Constitución.

6.1.5. Para lo que interesa a este caso, tratándose de los miembros de la fuerza pública -y concretamente de quienes forman parte de la Policía Nacional-, en razón a las especiales funciones que le han sido asignadas, relacionadas con la defensa de la soberanía y el orden constitucional, el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, los artículos 217 y 218 Superiores facultan al legislador para establecer un régimen disciplinario especial.

Conforme lo ha expresado este Tribunal en abundante jurisprudencia, “lo que constituye la diferencia específica de ese régimen frente al general aplicable a los demás servidores públicos, es el señalamiento de una serie de faltas disciplinarias y de sus correspondientes sanciones, que son diferentes de las que pueden ser impuestas a la generalidad de los mencionados servidores públicos”<sup>19</sup>, y cuya previsión, como se mencionó, se justifica por la particular actividad que les compete desarrollar en favor de la conservación del Estado de Derecho y que en ningún caso se identifican con las asignadas a las otras entidades del Estado. Ello, sin embargo, lo ha aclarado la Corte al interpretar el alcance del principio de especialidad previsto en la Carta y desarrollado por la ley<sup>20</sup>, no exime a los miembros de la

fuerza pública de ser también sujetos activos de las conductas previstas en el régimen disciplinario general, por supuesto, en cuanto aquellas le sean compatibles y aplicables<sup>21</sup>.

En relación con este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha resaltado que lo fundamental y diferencial para el régimen disciplinario propio de la fuerza pública, es sin duda el aspecto subjetivo o sustancial, esto es, lo correspondiente a las faltas y sanciones especiales, y no el aspecto adjetivo o procedimental, es decir, las normas que conjugan el trámite o ritual a seguir en las definiciones de la responsabilidad disciplinaria, ya que este segundo aspecto puede regirse por las preceptivas que regulan el proceso disciplinario general, contenido en el respectivo estatuto disciplinario básico y en las demás disposiciones procesales que le sean concordantes. En la Sentencia C-310 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), recogiendo la posición adoptada previamente en la Sentencia C-088 de 1997, esta Corporación hizo claridad sobre el tema, de la siguiente manera:

“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.”

6.1.6. Por lo demás, el régimen disciplinario especial reconocido por la Carta a los miembros de la fuerza pública, hace parte integral del concepto de derecho disciplinario general, que según se mencionó, consiste básicamente en la atribución constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que, con sus acciones u omisiones, infrinjan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones estatales que le hayan sido asignadas; y cuyo propósito específico es asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y la plena observancia de los principios constitucionales que inspiran el ejercicio de la función administrativa, como son los de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”(C.P. art. 209).

6.1.7. En ese orden, esta Corporación viene sosteniendo que, de manera general, “la potestad legislativa en el diseño de los regímenes disciplinarios está limitada por el fin que persigue, cual es el de asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de las autoridades, dentro de los principios a que se refiere el artículo 209 Superior”. Así, ha señalado que en materia disciplinaria, cualquiera que sea el régimen de que se trate, el legislador solo tiene atribución para estipular como falta aquellos comportamientos relacionados con las funciones asignadas a los servidores públicos y que afectan el cumplimiento de sus obligaciones, siendo el desconocimiento de esos deberes funcionales el único criterio de imputación<sup>22</sup>. Es lo que se conoce como principio de lesividad, el cual constituye una garantía en beneficio de los destinatarios de la ley disciplinaria, en cuanto prevé que el quebrantamiento de la norma solo es reprochable cuando ésta ha sido concebida en función de preservar la eficacia y efectividad del servicio público.

Igualmente, hace énfasis la jurisprudencia en que la finalidad de las sanciones debe ser eminentemente preventiva o correctiva conforme lo consagran el Nuevo Código Disciplinario (art. 16 de la Ley 734 de 2002) y los estatutos disciplinarios especiales (Ley art. 14 de la Ley 836 de 2003), y que en el espectro de la potestad disciplinaria, deben aplicarse sin discusión los principios rectores del debido proceso que gobiernan y orientan de forma general y específica el *ius puniendi* o potestad punitiva del Estado<sup>23</sup> -tales como el de legalidad, tipicidad y proporcionalidad-, así como también los principios especiales de la actividad propiamente disciplinaria -como el de aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, el de imposición de la multa como sanción prototípica y el de existencia de un prodecimiento especial-.

6.1.8. En lo que toca con las garantías orientadoras del debido proceso, ha concluido este Tribunal, a partir de lo consagrado en el artículo 29 Superior, que los mismos están llamados a irradiar la actividad disciplinaria, aun cuando no con la misma intensidad que en el campo del derecho penal. Como fundamento de esta afirmación, ha esgrimido la jurisprudencia, en plena concordancia con la doctrina especializada<sup>24</sup>, que la aplicación de tales principios en materia penal tiene carácter restrictivo y riguroso, en razón de la importancia de los derechos allí involucrados como es el de la libertad individual, que por supuesto no es objeto de afectación en el régimen disciplinario, y del hecho de que el derecho penal proyecta sus efectos normativos a todo el conglomerado social y no a un grupo específico o determinado como sí ocurre en el caso del derecho disciplinario.

En efecto, mientras que las sanciones penales suelen dirigirse a toda la población y se trata de medidas que de ordinario afectan la libertad física del infractor, las sanciones disciplinarias se dirigen únicamente a los servidores públicos y tienen que ver con el incumplimiento de la función que desarrollan, afectando a aquél con llamados de atención, suspensiones, separación de la actividad pública y la imposición de multas; lo cual sin duda marca una diferencia clara en la actividad sancionatoria de uno y otro derecho, que irradia de alguna manera en la aplicación más o menos rígida de las garantías del debido proceso. En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-827 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), citando a su vez la sentencia C-597 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), al afirmar:

“En ese orden de ideas, la Corte ha expresado que “entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”<sup>25</sup>.  
(Subrayas fuera de texto)

6.1.9. No obstante las diferencias que puedan existir entre los diversos regímenes que integran el derecho sancionador -penal, disciplinario, contravencional, correccional y punitivo por indignidad política-, se ha dicho que éstas se materializan en la consideración menos rígida de las garantías del debido proceso particularmente en el campo disciplinario, pero sin llegar al extremo de hacer nugatoria su plena observancia y aplicación. De hecho, todas las autoridades estatales titulares de la potestad sancionadora, incluyendo por supuesto las que interactúan como creadoras de derecho y como operadores jurídicos en el derecho disciplinario, por expresa disposición constitucional se encuentran obligadas a garantizar y respetar el derecho fundamental del debido proceso, a través de las diversas actuaciones que les corresponda cumplir. En este sentido, el artículo 29 de la Constitución Política es claro en afirmar que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y

administrativas”.

Compartiendo este criterio de interpretación, manifestó esta Corporación en reciente pronunciamiento que, “lo que se exige frente al derecho al debido proceso no es que los principios de la normatividad sustantiva y procesal del derecho penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales, administrativas o de carácter sancionatorio, sino que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás principios y fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal o convencional de todas las personas”.<sup>26</sup>

6.2. Los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad en el ámbito de la potestad disciplinaria del Estado.

6.2.1. Tal como se precisó en el punto anterior, a partir de sus respectivas particularidades, en el derecho disciplinario sancionador cobran vigencia los principios rectores del debido proceso generalmente aceptados, en especial los de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, como una forma de control a la potestad sancionadora del Estado en esa área de la función pública, y como garantía del respeto a los derechos fundamentales del sujeto investigado.

6.2.2. Sobre el principio de legalidad, ha precisado la Corte en innumerables fallos que comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, permitiéndoles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables. A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto -*praeceptum legis*- y su correspondiente consecuencia jurídica -*sanctio legis*- no se encuentran previamente definidos en la ley.

Como es sabido, el principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política bajo la premisa según la cual: “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa...”; premisa que además es común al derecho internacional y por lo mismo aparece incorporada en todos los tratados de derechos humanos. En palabras de esta Corporación, el principio de legalidad, de aceptación universal, en la forma como ha sido concebido, busca proteger la libertad individual,

controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad material de las personas frente al poder punitivo y sancionador del Estado<sup>27</sup>.

Respecto a las finalidades que persigue el principio de legalidad, ha señalado la jurisprudencia que además de otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer, el mismo exige también que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas por ser una competencia privativa del legislador<sup>28</sup>.

6.2.3. En lo que se refiere al principio de tipicidad o taxatividad, constituye éste una concreción o derivación del principio de legalidad al que se hizo referencia anteriormente. Con base en este principio, el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta donde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones.

En virtud del principio de tipicidad, lo ha expresado la Corte, para que una norma de carácter sancionador se repute constitucionalmente válida, es necesario que su texto sea preciso, esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, “la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo”<sup>29</sup>; ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador. Que el *ius puniendi* del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo.

Ciertamente, de acuerdo con el criterio doctrinal y jurisprudencial de mayor aceptación, el concepto de precisión implica que son varios los criterios reguladores en la valoración normativa de la falta: (i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (iii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media o máxima

según la intensidad del comportamiento). En la medida en que el precepto que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permita definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, es a todas luces inconstitucional. Al respecto, dijo esta Corporación en la Sentencia C-564 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra:

“El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma.”

Cabe advertir, sin embargo, que a pesar de que la tipicidad es plenamente exigible en el derecho disciplinario, este Tribunal viene reconociendo que el mismo opera con un cierto nivel de flexibilidad frente a la forma estricta y rigurosa como se concibe en materia penal. Para la Corte<sup>30</sup>, la razón fundamental de tal diferencia deviene de la naturaleza misma de las normas penales y disciplinarias, toda vez que mientras en las primeras la conducta reprochable es esencialmente autónoma, en las segundas, por el contrario, suele carecer en la mayoría de los casos de autonomía en cuanto se describe de forma incompleta, siendo necesario remitir a otras preceptivas donde esta contenida la orden o prohibición cuyo incumplimiento conlleva a la respectiva sanción.

Y es que, en el derecho disciplinario la regla general es que la tipicidad de sus infracciones se regula “por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria”. Ese estilo de entrar a definir la tipicidad de la conducta por medio de normas complementarias, comporta un método legislativo conocido por la doctrina y la jurisprudencia como el de las normas o tipos en blanco, que como se dijo, consiste “en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras”<sup>31</sup>.

Respecto de los llamados tipos en blanco, ha considerado la Corte que se ajustan al principio de tipicidad y son admisibles constitucionalmente, en los casos en que el correspondiente reenvío normativo permita al operador jurídico establecer y determinar inequívocamente el alcance de la conducta reprochable y de la sanción correspondiente. 32 Así, en principio es válido el establecimiento de tipos disciplinarios que ostentan un grado de determinación menor que los tipos penales, sin que ello signifique que la imprecisión definitiva en la descripción de la conducta sancionable no conduzca a la violación del principio de tipicidad.

6.2.4. Finalmente, en lo que hace al principio de proporcionalidad, hay que señalar que, a partir de su conexidad con los principios de legalidad y tipicidad, el mismo busca que la conducta ilícita adoptada por el legislador no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado o que tal hecho solo se presente en grado mínimo, de manera que éste quede protegido “de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”.33

Reiterando lo dicho por esta Corte, la proporcionalidad “sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”34.

En esa orientación, la jurisprudencia sostiene que el principio de proporcionalidad comprende varios aspectos, a saber: (i) la adecuación entre la medida escogida y el fin perseguido; (ii) la necesidad de la utilización de la medida para el logro del fin, esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al mismo fin; y (iii) la proporcionalidad *stricto sensu* entre la medida y el fin, es decir, la ponderación entre el principio que se protege y el que se sacrifica y la debida correspondencia entre la falta y la sanción.35

En materia sancionatoria administrativa, tanto el Código Disciplinario Único (ley 734 de 2002) como el Régimen Disciplinario Especial de la Policía Nacional (Decreto 1798 de 2000), se refieren a la proporcionalidad como principio rector del proceso, al tiempo que disponen como consecuencia de su aplicación material que “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta”, y que para su valoración deben tenerse en cuenta los distintos

criterios de dosificación de la misma.

6.3. Inconstitucionalidad de la expresión acusada por desconocimiento de los principios de tipicidad y proporcionalidad.

6.3.1. Aplicando los planteamientos expuestos en esta Sentencia al asunto que concentra la atención de la Corte, se encuentra que la expresión acusada del párrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994 viola la Constitución Política, dado el alto grado de imprecisión que por su intermedio se incorpora a la infracción disciplinaria allí descrita. A juicio de la Sala, la indeterminación en la conducta ilícita afecta sustancialmente los principios de tipicidad y proporcionalidad que, según se ha señalado, hacen parte de las garantías esenciales que nutren el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, los cuales también están llamados a regir en el campo del derecho disciplinario.

6.3.2. Como se explicó, por medio de la norma parcialmente acusada se faculta al Comisionado Nacional de Policía o a su Delegado, para sancionar “con la destitución inmediata del responsable o responsables”, a la autoridad de policía que cometa cualquier abuso contra el menor que es sorprendido consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez. Una detenida lectura del texto en cuestión permite establecer, sin la menor discusión, que la tipificación de la conducta es vaga, deficiente y lesiva de las garantías del sujeto disciplinado, ya que se impone al infractor la máxima sanción prevista en la legislación disciplinaria, sin que se concrete en ella de manera taxativa el tipo de conducta que da lugar al referido castigo, permitiendo que los comportamientos que se califican como abusivos dependan de la apreciación subjetiva del funcionario que ejerce la potestad disciplinaria, o de su libre albedrío. Así, cualquier abuso en que incurra la autoridad de policía, por leve o menor que este sea, faculta automáticamente al operador jurídico para imponer la única sanción prevista: la de destitución inmediata, sin ningún tipo de análisis de culpabilidad y responsabilidad.

6.3.3. En ese sentido, no permite la norma, ni expresa ni implícitamente, esto es, ni directamente ni por vía de remisión a la ley procesal disciplinaria (Ley 734 de 2002), que para efectos de imponer la sanción se tengan en cuenta los criterios reguladores de la valoración normativa de la falta como son: (i) la gravedad o levedad de la conducta infractora, (i) la culpabilidad del agente y (i) la graduación de la sanción a imponer. La

circunstancia específica de que el precepto en cuestión defina integralmente la conducta objeto de reproche y al mismo tiempo la sanción a imponer, o sea, decida castigar con la destitución inmediata cualquier comportamiento abusivo de la autoridad policial contra el menor, descarta de facto el análisis de proporcionalidad que, como garantía del principio de tipicidad procesal, debe adelantar el juzgador al momento de imponer el concebido castigo.

6.3.4. En atención a los criterios de valoración normativa, la falta de tipicidad y proporcionalidad del precepto impugnado es evidente, ya que la conducta que se castiga: el abuso de autoridad, puede llegar a comprender actuaciones de distinto grado que no son apreciadas de forma diferente por la autoridad disciplinaria. Así, mientras que en algunas ocasiones la acción del agente puede dar paso a conductas tipificados por la ley disciplinaria como gravísimas, siendo entonces consecuente la sanción de destitución. En otros casos, su comportamiento abusivo puede ser menor y constituir falta grave o leve -dolosa o culposa-, caso en el cual lo que corresponde es imponer sanciones menores a la destitución, tales como la amonestación, la multa o la suspensión. Esta evaluación, conforme se extrae de la norma no es posible, pues, se insiste, aquella sanciona con destitución cualquiera sea el comportamiento abusivo del infractor, es decir, que juzga con la misma intensidad, por citar un ejemplo, tanto el maltrato verbal en que incurra el agente como el maltrato físico.

6.3.5. Así entendida, la expresión cuestionada desconoce flagrantemente el principio de tipicidad, pues conforme al mismo, el legislador esta obligado no solo a describir las conductas que califica como infracción disciplinaria, sino a hacerlo de manera completa, clara e inequívoca, facilitando a sus destinatarios la información completa sobre los comportamientos ilícitos para conocer de antemano hasta donde llega la protección jurídica de sus actos. También afecta de manera evidente el principio de proporcionalidad, ya que en virtud de tal principio la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta con el fin de evitar los abusos en su valoración e imposición definitiva, hecho que no tiene ocurrencia en el presente caso.

6.3.6. Cabe destacar que, un cuando en principio es válido que en materia disciplinaria se establezcan infracciones que ostentan un grado de determinación menor que los tipos penales, tal y como ocurre en el presente caso, el hecho de que el texto acusado impida determinar inequívocamente el alcance de la conducta reprochable, porque en esencia es incompleto y tampoco permite el correspondiente reenvío a las normas del procedimiento

disciplinario general, descarta cualquier posibilidad de aplicar el criterio de flexibilidad en materia de tipicidad y proporcionalidad.

6.3.7. Por otra parte, es cierto que en virtud del principio de interés superior del menor, los fines que persigue la norma, en los términos en que ha sido concebida originalmente, son indiscutiblemente legítimos: la protección de la población infantil frente al consumo y venta de bebidas embriagantes. Sin embargo, de acuerdo a lo dicho, algunos de los medios empleados para alcanzar dicho fin resultan vagos e imprecisos, sacrificando irrazonablemente garantías sustanciales del debido proceso, cuyo reconocimiento y aplicación material para el caso del precepto en cuestión, en nada afecta el bien jurídico tutelado por el legislador -los niños-.

6.3.8. En relación con esto último, cabe precisar, en concordancia con lo expresado por la Vista Fiscal, que tampoco la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “con la destitución inmediata del responsable o responsables”, implica un desconocimiento del principio de interés superior del menor y, por tanto, una desprotección de sus derechos frente al consumo de licor. Ello, en atención a que el texto que permanece vigente mantiene incólume la referida infracción, en el sentido de autorizar al Comisionado de la Policía o a su Delegado para sancionar a los miembros de la Policía Nacional que cometan abusos contra los menores sorprendidos consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez, solo que a partir del presente pronunciamiento tal infracción se castigará aplicando los criterios de valoración de las conductas y las penas establecidos en el Régimen Disciplinario Especial de la Policía Nacional (Decreto-Ley 1798 de 2000) y en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

6.3.9. A este respecto, se tiene que el Decreto-Ley 1798 de 2000, en su artículo 36, clasifica las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves. Los artículos 37, 38 y 39 señalan taxativamente las faltas que se consideran gravísimas, graves y leves. Por su parte, el artículo 41 dispone cuáles son las sanciones a las que están sometidos los miembros de la Policía Nacional, entre las cuales se mencionan la destitución -para faltas gravísimas-, la suspensión, la multa y la amonestación. Finalmente, el artículo 43 se refiere a los criterios para la graduación de la falta, agregándose en los artículos 44 y 45 las circunstancias de

agravación y atenuación punitiva. De acuerdo a tales criterios de valoración, en concordancia con las normas aplicables del Código Disciplinario Único, serán entonces juzgadas las conductas de los miembros de la Policía Nacional que incurran en abusos respecto de los menores sorprendidos consumiendo licor o en estado de beodez, con el fin de garantizar plenamente su derecho fundamental al debido proceso.

6.3.10. Ahora bien, por fuera de las violaciones al debido proceso, no encuentra la Corte que, conforme lo afirma el demandante, la expresión acusada también desconozca, estricto sensu, los principios de dignidad humana e igualdad material. En relación con lo primero, por cuanto el objetivo de la misma no es desconocer la condición humana de los miembros de la policía nacional, ni tampoco sería ésta la consecuencia directa de su aplicación práctica. Entendiendo que la dignidad se materializa en el trato respetuoso que debe prodigarse a toda persona por el hecho de serlo, es claro que el precepto en cuestión no persigue colocar al sujeto activo de la infracción en condiciones inferiores a las que la naturaleza le reconoce como ser humano. Como ya se ha dicho, su objetivo es otorgar una protección especial al menor; protección que, en los términos explicados, contraviene las garantías de tipicidad y proporcionalidad consustanciales al derecho fundamental del debido proceso.

Respecto a lo segundo, no es cierto que se afecte la igualdad, ya que la sanción concebida en la norma es aplicable a todos los miembros de la policía que incurran en abuso sin distingo alguno. Sobre la presunta discriminación frente a los demás servidores públicos, consecuencia de recibir los destinatarios del precepto acusado un tratamiento sancionatorio más gravoso, cabe precisar que, contrario a lo sostenido por el actor, en ese escenario no resulta válido plantear el juicio de igualdad toda vez que se trata de sujetos que poseen distintas características y, por tanto, que no son jurídicamente comparables. Según se mencionó en el apartado 6.1 de esta Sentencia, la Policía Nacional conforma un cuerpo armado de naturaleza civil que, por razón de sus particulares funciones relacionadas directamente con el mantenimiento del orden público y constitucional, es objeto de un tratamiento jurídico especial, el cual se materializa en el sometimiento a un régimen sancionatorio también especial, claramente diferenciable del que en ese campo rige para los otros servidores estatales.

6.3.11. De acuerdo con las consideraciones expuestas, por resultar contraria a la Constitución Política, en particular al derecho fundamental del debido proceso en sus

garantías de tipicidad y proporcionalidad (C.P. art. 29), en la parte resolutive del presente fallo se declarará inexecutable la expresión “con la destitución inmediata del responsable o responsables”, contenida en el párrafo único del artículo 4° de la Ley 124 de 1994.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALFONSO GOMEZ MENDEZ

Conjuez

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto del Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en relación con la sentencia C-796 de 24 de agosto de 2004 (Expediente D-4997).

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO-Protección constitucional/DERECHOS DEL NIÑO-Prevalencia (Salvamento de voto)

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO-Importancia (Salvamento de voto)

NIÑO-Sujeto de especial protección/DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN CONTRA DE UN MENOR RESPECTO DE LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES-Justificación constitucional (Salvamento de voto)

Los niños son en el Derecho Colombiano y en el Derecho Internacional, sujetos de especial protección. En tal virtud, no resulta inconstitucional que “cualquier abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor” se sancione con la “destitución inmediata del responsable o responsables”, pues no resulta admisible, ni siquiera en principio, que pueda tolerarse el abuso de las autoridades con respecto a menores presuntamente infractores de la Ley 124 de 1994, o de cualquier otra ley, pues jamás puede la sociedad aceptar que el maltrato físico, psicológico o de cualquier otra naturaleza pueda ser legítimo cuando la víctima de él sea un adulto y, con mucha mayor razón, si se trata de un niño.

DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN CONTRA DE UN MENOR RESPECTO DE LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES-Inexistencia de indeterminación en

su tipificación/DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN CONTRA DE UN MENOR RESPECTO DE LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES-No aplicación del principio de proporcionalidad (Salvamento de voto)

No es acertada la apreciación según la cual habría en esta norma una indeterminación en su tipificación, como quiera que por abuso ha de entenderse la acción no legítima de las autoridades, de tal manera que cualquiera que sea la conducta abusiva, debe ser sancionada. Tampoco es cierto que ha de aplicarse en este caso el principio de proporcionalidad, para distinguir entonces entre abusitos, abusos mayores o abusos protuberantes, porque todo son eso: abusos que, si se cometen contra un menor, bien puede el legislador considerarlos como muy graves, a tal punto que sin perjuicio de la sanción penal correspondiente, al responsable se le retire mediante destitución del servicio público, entre otras cosas porque el artículo 6º de la Carta dispone que los servidores públicos son responsables por infracción de la Constitución o de las leyes, así como cuando incurran en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-796 de 24 de agosto de 2004, mediante la cual se declaró la inexequibilidad parcial del párrafo del artículo 4º de la Ley 124 de 1994.

Son razones de este salvamento de voto, las siguientes:

1ª. Mediante la Ley 124 de 1994, “se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 4º de dicha ley se establece la prohibición de detención al menor infractor, a quien en lugar de detenerle, ha de ser “citado mediante boleta para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, comparezca ante el Defensor de Familia o quien haga sus veces, en compañía de sus padres o acudientes, y del Personero Municipal o Delegado”. En el párrafo del citado 4º de la Ley 124 de 1994 se dispone que “sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cualquier abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor, será sancionado por el Comisionado Nacional para la Policía o su Delegado, con la destitución inmediata del responsable o responsables”, expresión subrayada que fue la demandada en este proceso.

2ª. A mi juicio, la declaración de inexequibilidad que se hizo por la Corte del mandato de destitución inmediata del responsable o responsables de cualquier abuso policial cometido en

contra de un menor, resulta equivocado.

Ello es así, por cuanto el artículo 44 de la Carta Política señala de manera contundente, clara, que no deja lugar a duda alguna cuáles son los derechos fundamentales de los niños. Y entre estos, establece el de la protección contra toda forma de “violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica o trabajos riesgosos” y además, señala que en caso de conflicto, “los derechos de los niños, prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Por otra parte, ha de recordarse que en igual sentido se encuentra la “Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989” y aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

3ª. Siendo ello así, los niños son entonces en el Derecho Colombiano y en el Derecho Internacional, sujetos de especial protección. En tal virtud, no resulta inconstitucional que “cualquier abuso de la autoridad policial cometido en contra del menor” se sancione con la “destitución inmediata del responsable o responsables”, pues no resulta admisible, ni siquiera en principio, que pueda tolerarse el abuso de las autoridades con respecto a menores presuntamente infractores de la Ley 124 de 1994, o de cualquier otra ley, pues jamás puede la sociedad aceptar que el maltrato físico, psicológico o de cualquier otra naturaleza pueda ser legítimo cuando la víctima de él sea un adulto y, con mucha mayor razón, si se trata de un niño.

No es acertada la apreciación según la cual habría en esta norma una indeterminación en su tipificación, como quiera que por abuso ha de entenderse la acción no legítima de las autoridades, de tal manera que cualquiera que sea la conducta abusiva, debe ser sancionada. Tampoco es cierto que ha de aplicarse en este caso el principio de proporcionalidad, para distinguir entonces entre abusitos, abusos mayores o abusos protuberantes, porque todo son eso: abusos que, si se cometen contra un menor, bien puede el legislador considerarlos como muy graves, a tal punto que sin perjuicio de la sanción penal correspondiente, al responsable se le retire mediante destitución del servicio público, entre otras cosas porque el artículo 6º de la Carta dispone que los servidores públicos son responsables por infracción de la Constitución o de las leyes, así como cuando incurran en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

4ª. Las consideraciones precedentes me impiden compartir lo resuelto en la sentencia. Por ello salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Salvamento de voto del Magistrado Alvaro Tafur Galvis a la Sentencia C-796/04

Referencia: expediente D-4997

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo del artículo 4° de la Ley 124 de 1994.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Por compartir plenamente las consideraciones expresadas en el salvamento de voto presentado por el Doctor Alfredo Beltrán Sierra, adhiero integralmente al contenido del mismo.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-796/04

INTERES SUPERIOR DEL MENOR Y DERECHO DISCIPLINARIO-Relaciones (Salvamento de voto)

INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Premisa respecto de normatividad/INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Límite negativo respecto de autoridades/INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Deberes positivos del Estado, la familia y la sociedad/NIÑO-Sujeto de derecho (Salvamento de voto)

El interés superior del menor constituye la premisa fundamental bajo la cual se debe

interpretar, integrar y aplicar la normatividad interna e internacional relacionada con la niñez y la adolescencia. Constituye un límite negativo a la discrecionalidad con que cuentan las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños; y al mismo tiempo, impone al Estado, a la familia y a la sociedad en general, deberes positivos de actuación, encaminados a salvaguardar los derechos fundamentales de un sector de la población que se encuentra en una manifiesta situación de indefensión. El interés superior del menor parte de concebir al niño como un sujeto de derecho y no como un simple objeto de protección legal. De manera que al niño se le reconocen los derechos humanos básicos, así como otros que se encuentran directamente relacionados con su condición.

DERECHOS DEL NIÑO-Consagración en la Constitución y tratados internacionales (Salvamento de voto)

DERECHOS DEL MENOR-Deber positivo del legislador de adoptar normas de protección/DERECHOS DEL MENOR-Normas de protección ante abusos por autoridades públicas, familiares o terceros/DERECHO DISCIPLINARIO RESPECTO DE DERECHOS DEL MENOR-Instrumento para asegurar el cumplimiento de deberes por funcionarios públicos (Salvamento de voto)

En virtud del artículo 44 constitucional y de las diversas obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos del menor, el legislador está ante el deber positivo de adoptar normas encaminadas a proteger a los niños contra cualquier clase de abuso de que sean víctimas, ya sea éste proveniente de autoridades públicas, de sus familiares o de terceros. En tal sentido, el derecho disciplinario se erige en un instrumento más para asegurar el cumplimiento de los mencionados deberes por parte de los funcionarios públicos.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-No desconocimiento por expresión que si bien resulta ser amplia no por ello es indeterminada/DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN CONTRA DE UN MENOR RESPECTO DE LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES-Expresión si bien resulta ser amplia no por ello es indeterminada (Salvamento de voto)

Efectivamente en materia disciplinaria el legislador debe respetar el principio de tipicidad, en el sentido de evitar consagrar faltas disciplinarias de manera ambigua, oscura o deficiente.

No obstante, en el presente caso dicha situación no se presentaba. En efecto, la expresión “cualquier abuso de la autoridad policial cometido contra el menor” si bien resulta ser amplia, no por ello es indeterminada o imprecisa, por cuanto se trata, genéricamente, de una actuación grave que atenta contra los fines de la actividad policial. En derecho disciplinario es usual que el legislador no describa plenamente la falta del servidor público, sino que prefiera prever determinados reenvíos hacia otras normatividades, con el propósito de concretar el contenido de la infracción al deber funcional.

ABUSO DE AUTORIDAD-Noción (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Margen amplio en estructuración de diversas sanciones/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SANCION DISCIPLINARIA-Observancia (Salvamento de voto)

El legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa al momento de estructurar las diversas sanciones disciplinarias. A decir verdad, hace parte de su ámbito competencial establecer qué comportamientos de los funcionarios públicos merecen ser tipificados como falta disciplinaria; la existencia de causales de justificación, la sanción a imponer en cada caso y el trámite correspondiente para llegar a éstas. La Corte también ha sido constante en afirmar que el legislador debe respetar el principio de proporcionalidad, el cual emana del principio del Estado Social de Derecho y del respeto por la dignidad humana y por lo tanto es de rango constitucional y concreta el principio de ponderación de bienes en el sentido de una prohibición de exceso. Sobre el particular, esta Corporación en sentencia C-070 de 1996 derivó el principio de proporcionalidad, en tanto que límite a la actividad punitiva del Estado, de diversas normas constitucionales. En este orden de ideas, el principio de proporcionalidad apunta a una relación medio-fin, esto es, si para la consecución de un propósito constitucionalmente válido el medio seleccionado por el legislador en materia disciplinaria, resulta ser acorde con la gravedad del hecho imputable a la autoridad pública y la lesión a los bienes jurídicos tutelados.

PROHIBICION DE EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES A MENORES DE EDAD-Abuso por autoridad policial es sancionado con la destitución inmediata (Salvamento de voto)

DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL RESPECTO DE LEY QUE PROHIBE EL

EXPENDIO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES A MENORES DE EDAD-No resulta ser desproporcionada (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4997

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo del artículo 4º de la Ley 124 de 1994.

Actor: César Augusto Ospina Morales.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

1. Relaciones entre el interés superior del menor y el derecho disciplinario.

El interés superior del menor constituye la premisa fundamental bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normatividad interna e internacional relacionada con la niñez y la adolescencia. Constituye un límite negativo a la discrecionalidad con que cuentan las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños; y al mismo tiempo, impone al Estado, a la familia y a la sociedad en general, deberes positivos de actuación, encaminados a salvaguardar los derechos fundamentales de un sector de la población que se encuentra en una manifiesta situación de indefensión.

El interés superior del menor parte entonces de concebir al niño como un sujeto de derecho y no como un simple objeto de protección legal. De manera que al niño se le reconocen los derechos humanos básicos, así como otros que se encuentran directamente relacionados con su condición. Incluso desde antes de la expedición de la actual Carta Política, el principio rector del interés superior del menor apareció consignado en el artículo 20 del Código del Menor de 1989, en los siguientes términos:

“Las personas y las entidades tanto públicas como privadas que desarrollen programas o tengan responsabilidades en asuntos de menores tomarán en cuenta sobre toda otra consideración, el interés superior del menor ( subrayado fuera de texto ).

De manera mucho más generosa, el artículo 44 de la Constitución de 1991 reconoce un

conjunto de derechos específicos de los niños, señalando además que “Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.... los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. En consecuencia, al momento de establecer el catálogo de derechos fundamentales de los niños, por mandato constitucional, será necesario acudir a determinados instrumentos internacionales, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la cual consagra diversas obligaciones para los Estados, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

“Artículo 2

( ... )

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares. ( negrillas agregadas ).

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad. ( negrillas agregadas ).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, en su artículo 19, dispone lo siguiente:

Artículo 19. Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. ( negrillas agregadas ).

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 19 de

noviembre de 1999, en el asunto Villagrán Morales contra Guatemala, realizó las siguientes consideraciones en relación con el interés superior del menor, con los ataques y abusos de que en ocasiones son víctimas los menores, por parte de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado:

“El artículo 19 de la Convención Americana no define qué se entiende como “niño”. Por su parte, la Convención sobre Derechos del Niño considera como tal (artículo 1) a todo ser humano que no haya cumplido los 18 años, “salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. De conformidad con la legislación guatemalteca vigente para la época en que ocurrieron los hechos del presente caso, igualmente eran menores, quienes no habían cumplido los 18 años de edad. Según esos criterios sólo tres de las víctimas, Julio Roberto Caal Sandoval, Jovito Josué Juárez Cifuentes y Anstraum Villagrán Morales, tenían la condición de niños. Sin embargo, la Corte emplea, en esta sentencia, la expresión coloquial “niños de la calle”, para referirse a las cinco víctimas en el presente caso, que vivían en las calles, en situación de riesgo.

A la luz del artículo 19 de la Convención Americana la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los “niños de la calle”, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad” , a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida.

Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana.

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene diversas disposiciones que guardan

relación con la situación de los “niños de la calle” que se examina en este caso y pueden arrojar luz, en conexión con el artículo 19 de la Convención Americana, sobre la conducta que el Estado debió haber observado ante la misma. ( negrillas agregadas ).

Posteriormente, en su opinión consultiva OC- 17 del 28 de agosto de 2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refirió in extenso a los derechos de los menores de edad, destacándose de su fallo los siguientes apartes referidos a las obligaciones positivas de protección por parte del Estado:

“Esta Corte ha establecido reiteradamente, a través del análisis de la norma general consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana, que el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las normas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de cualquiera de los poderes del Estado, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos en la Convención Americana . Dicha obligación general impone a los Estados Partes el deber de garantizar el ejercicio y el disfrute de los derechos de los individuos en relación con el poder del Estado, y también en relación con actuaciones de terceros particulares . En este sentido, y para efectos de esta Opinión, los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber, bajo los artículos 19 (Derechos del Niño) y 17 (Protección a la Familia), en combinación con el artículo 1.1 de la misma, de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales.

En igual sentido, se desprende de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. “ ( negrillas agregadas ).

Pues bien, en virtud del artículo 44 constitucional y de las diversas obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos

del menor, el legislador está ante el deber positivo de adoptar normas encaminadas a proteger a los niños contra cualquier clase de abuso de que sean víctimas, ya sea éste proveniente de autoridades públicas, de sus familiares o de terceros. En tal sentido, el derecho disciplinario se erige en un instrumento más para asegurar el cumplimiento de los mencionados deberes por parte de los funcionarios públicos. En otras palabras, la adopción de la norma acusada representaba la ejecución de unos deberes constitucionales e internacionales de garantía y protección de una población que se encuentra en situación de manifiesta debilidad.

2. La expresión acusada no desconocía el principio de tipicidad en materia disciplinaria.

A juicio de la mayoría de los miembros de la Corte, la expresión “cualquier abuso de la autoridad policial cometido contra el menor”, resultaría ser una expresión contraria al principio de tipicidad por cuanto sería “vaga, deficiente y lesiva de las garantías del sujeto disciplinado, ya que se impone al infractor la máxima sanción prevista en la legislación disciplinaria, sin que se concrete en ella de manera taxativa el tipo de conducta que da lugar al referido castigo, permitiendo que los comportamientos que se califican como abusivos dependan de la apreciación subjetiva del funcionario que ejerce la potestad disciplinaria, o de su libre albedrío”.

Pues bien, efectivamente en materia disciplinaria el legislador debe respetar el principio de tipicidad, en el sentido de evitar consagrar faltas disciplinarias de manera ambigua, oscura o deficiente. No obstante, en el presente caso dicha situación no se presentaba. En efecto, la expresión “cualquier abuso de la autoridad policial cometido contra el menor” si bien resulta ser amplia, no por ello es indeterminada o imprecisa, por cuanto se trata, genéricamente, de una actuación grave que atenta contra los fines de la actividad policial. Al respecto la Corte se pronunció en sentencia C- 024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos:

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

coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa. ( negrillas agregadas ).

Cabe asimismo señalar que la noción de “abuso de autoridad” ha sido ampliamente analizada por la jurisprudencia nacional, existiendo por tanto un cierto consenso en la materia. Así, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ya en el año 1982, señalaba lo siguiente:

“...tanto el código anterior como el actual exigen, además, en el abuso de autoridad, que el acto abusivo sea “arbitrario o injusto”.

No es fácil diferenciar estas dos nociones. Según la teoría más aceptada, el acto arbitrario requiere un ingrediente subjetivo que no tiene el acto injusto.

Algún autor (Spizuoco) define el acto arbitrario diciendo que “consiste en la actitud síquica de quien voluntaria y conscientemente sustituye el propio capricho y los propios fines personales a la voluntad de la ley y al interés público” (La reazione a gli atti arbitrari del púbblico ufficiale nel diritto penale, pág. 78).

Lo injusto es simplemente lo contrario al derecho y la noción, así, es más amplia que la de acto arbitrario ya que no requiere ninguna finalidad específica”. (CSJ, Cas. Penal. Auto, abr. 22/82).

De igual manera, con la finalidad de establecer si un funcionario de la Policía Nacional cometió o no algún abuso contra un menor, basta con remitirse a las normas de carácter legal y reglamentario que regulan la actividad policial en Colombia. En efecto, téngase presente que en derecho disciplinario es usual que el legislador no describa plenamente la falta del servidor público, sino que prefiera prever determinados reenvíos hacia otras normatividades, con el propósito de concretar el contenido de la infracción al deber funcional.

3. La expresión acusada no desconocía el principio de proporcionalidad.

A juicio de la mayoría de integrantes de la Sala Plena, la disposición acusada resultaba ser desproporcionada por cuanto “cualquier abuso en que incurra la autoridad policial, por leve o

menor que sea, faculta automáticamente al operador jurídico para imponer la única sanción prevista: la de destitución, sin ningún tipo de análisis de culpabilidad o responsabilidad". No comparto las anteriores aseveraciones, por las razones que paso a explicar.

La Corte también ha sido constante en afirmar que el legislador debe respetar el principio de proporcionalidad, el cual emana del principio del Estado Social de Derecho y del respeto por la dignidad humana y por lo tanto es de rango constitucional y concreta el principio de ponderación de bienes en el sentido de una prohibición de exceso. Sobre el particular, esta Corporación en sentencia C-070 de 1996 derivó el principio de proporcionalidad, en tanto que límite a la actividad punitiva del Estado, de diversas normas constitucionales:

"Sin necesidad de elevar el principio de antijuridicidad (Código Penal, art. 4) al rango de principio supralegal, bien puede afirmarse que éste tiene su corolario constitucional en el principio de proporcionalidad o 'prohibición de exceso', deducido jurisprudencialmente de los artículos 1º (Estado social de derecho, principio de dignidad humana), 2º (principio de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución), 5º (reconocimiento de los derechos inalienables de la persona), 6º (responsabilidad por extralimitación de las funciones públicas), 11 (prohibición de la pena de muerte), 12 (prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), 13 (principio de igualdad) y 214 de la Constitución (proporcionalidad de las medidas excepcionales)".

En este orden de ideas, el principio de proporcionalidad apunta a una relación medio-fin, esto es, si para la consecución de un propósito constitucionalmente válido el medio seleccionado por el legislador en materia disciplinaria, resulta ser acorde con la gravedad del hecho imputable a la autoridad pública y la lesión a los bienes jurídicos tutelados.

En el presente asunto, se trata de un tipo disciplinario que se encuentra ubicado en una ley mediante la cual se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad. En tal sentido se dispone que el menor que sea sorprendido consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez no será detenido sino citado mediante boleta para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes comparezca ante el Defensor de Familia, o quien haga sus veces, en compañía de sus padres o acudientes. Dentro de este contexto normativo, el legislador dispuso que si una autoridad policial cometía cualquier abuso contra el menor sería sancionado por el Comisionado Nacional de Policía o su Delegado, con la destitución

inmediata.

Así las cosas, la finalidad de la norma disciplinaria es clara: proteger a un menor que se encuentra en completo estado de indefensión frente a la actuación de la autoridad policial. En cuanto al medio, realmente es severo por cuanto se trata de la más alta sanción que puede recibir un funcionario público, cual es, la destitución del cargo. No obstante, la sanción no resulta ni desproporcionada ni irrazonable si se toma en consideración que la falta disciplinaria se comete contra un sujeto de especial protección constitucional, quien además se encuentra en un estado de indefensión, y que es cometida por un funcionario público quien representa la fuerza pública y como tal se encuentra armado. En otras palabras, teniendo en cuenta las calidades especiales de la víctima del abuso de autoridad, las condiciones en que el mismo se comete, aunado a que el servidor público se encuentra armado, la sanción no resulta ser desproporcionada.

En suma, en mi concepto, cualquier abuso que cometa una autoridad policial contra un menor que se encuentra en las condiciones que pretende proteger la norma, justificaba que el legislador, en cumplimiento de sus deberes de protección de la niñez, hubiese previsto la destitución como sanción a tales comportamientos.

Fecha ut supra,

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-796 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS A MENORES DE EDAD-Juzgamiento es bajo el supuesto de garantizar el derecho de defensa (Salvamento de voto)

SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION POR ABUSO DE AUTORIDAD POLICIAL EN LEY QUE PROHIBE EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS A MENORES DE EDAD-Protección del menor (Salvamento de voto)

RESOLUCION DE ANTINOMIAS JURIDICAS-Prevalencia de los derechos de los niños  
(Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-4997

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar el voto por las razones que explico a continuación:

En este caso se dio una definición por el Legislador al señalar que es una conducta gravísima, por lo que la norma tiene una determinación en cuanto a la prohibición de privación de la libertad. En lo relativo al comisionado de policía, la norma resulta útil al brindar una gran protección de los derechos del menor frente al abuso policial.

La norma resulta ajustada a la Constitución, por lo menos en la hipótesis que previó el Legislador. El Juzgamiento de la conducta es bajo el supuesto de garantizar el derecho de defensa del responsable. En cuanto al Comisionado Nacional de Policía el Legislador puede atribuir competencias como en efecto lo hizo. Se está ante un sujeto objeto de protección especial por la Constitución.

El Legislador puede establecer una competencia especial y puede calificar de una determinada manera una conducta cuando se está ante un sujeto de especial protección, como lo es, el menor de edad. Cualquiera que sea el abuso contra el menor, implica una connotación de gravedad. Con la protección del menor que brinda la disposición acusada se evitan otros abusos.

El artículo 44 de la constitución dispone “...Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

La norma arriba señalada estableció, por voluntad del Constituyente, un criterio para la resolución de antinomias jurídicas, en el caso en que se presenten conflictos entre derechos constitucionalmente protegidos, o entre principios o entre valores constitucionales.

Fue entonces el propio constituyente quien estableció una regla de solución de conflictos o de antinomias jurídicas; que es además, una regla de interpretación, pues cada vez que choque el derecho de un niño, con el de otro sujeto que no lo sea, debe prevalecer; darse preeminencia o mayor valor al derecho del niño.

De conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, prevalecer significa “sobresalir una persona o cosa; tener alguna superioridad o ventaja entre otras”.

En el caso concreto que nos ocupa, a pesar de existir un mandato constitucional que ordena colocar los derechos de los niños sobre los de los demás, la mayoría, incluido el Conjuez Alfonso Gómez Méndez, lo desconoció y dio paradójicamente prevalencia, al derecho de la autoridad policial.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. las Actas 42 del 8 de julio de 2004 y la 59 del 24 de agosto del mismo año.

2 Cfr. Sentencia C-019 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

3 Cfr. Sentencia T-029 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Cfr. Sentencia Ibídem

5 Sentencia Ibídem.

6 Sentencia C-1064 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

7 la Convención Sobre Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, fue incorporada a nuestro derecho interno mediante la Ley 12 del 22 de enero de 1991.

8 Sentencia C-1064 de 2000.

9 Cfr. las Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-565 de 1997 y C-233 de 2002, entre otras.

10 Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Sentencia C-501 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

13 Sentencia C-178 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

14 Ver Sentencia C- 178/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

16 Sentencia Ibídem.

17 Sentencia C-341 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

18 Sentencia Ibídem.

19 Sentencia C-431 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

20 El artículo 12 de la Ley de la Ley 836 de 2003 “Por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”, define el principio de especialidad de la siguiente manera: “Artículo 12. ESPECIALIDAD. En desarrollo de los postulados constitucionales, al personal militar le serán aplicables las faltas y sanciones de que trata este régimen disciplinario propio, así como las faltas aplicables a los demás servidores públicos que sean procedentes”.

21 Cfr. Sentencia C-431 de 2004.

22 Cfr. las Sentencias C-252 de 2003 y C-431 de 2004.

23 Cfr. las Sentencias T-438 de 1992, C-195 de 1993, C-244 de 1996, C-280 de 1996, C-124 de 2003 y C-431 de 2004, entre otras.

24 Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996.

25 Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

26 Sentencia C-099 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Treviño.

27 Cfr. las Sentencia C-843 de 1999 y C-099 de 2003, entre muchas otras.

28 Cfr. las Sentencias C-597 de 1996 y C-827 de 2001.

29 Sentencia C-843 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

30 Cfr. las Sentencias C-244 de 1996, C-404 de 2001 y C-181 de 2002, entre otras.

31 Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

32 Cf. Sentencias C-127 de 1993 y C-599 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

33 Cfr. sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

34 Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

35 Cfr. Sentencia Ibídem.