

Consejo de Estado

FACULTADES DE LA PROCURADURÍA EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS SEGUIDOS A LA POLICÍA

Magistrado ponente: Dr. JAIME BETANCUR CUARTAS

Según la Constitución, corresponde al Ministerio Público “supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos” y cuidar de que “desempeñen cumplidamente sus deberes”. De donde surge que el Ministerio Público también tiene la facultad de *vigilar* los procesos disciplinarios que se tramiten en la Policía Nacional, así como solicitar que se *promuevan, adelanten y decidan* tales procesos.

Bogotá, 24 de mayo de 1982.

El ministro de Defensa Nacional hace la siguiente consulta:

I. *Antecedentes*

a) La Policía Nacional depende orgánicamente del Ministerio de Defensa y se rige por su propio estatuto contenido en el decreto-ley 2347 de 1971.

b) Como institución armada de carácter permanente, la Policía está integrada por personal sujeto a un régimen especial de carrera y a reglas propias de disciplina.

c) El personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, se rige por estatutos especiales que contemplan las modalidades de ingreso, retiro, asignaciones mensuales, primas y prestaciones sociales, así:

Oficiales y suboficiales, decreto-ley 613 de 1977; agentes, decreto-ley 609 de 1977; y empleados civiles, decreto-ley 610 de 1977.

d) El personal de la Policía Nacional, por razón de su organización jerárquica, misión y funciones está sometido a un régimen propio y especial de disciplina, con-

tenido en el decreto-ley 1835 de 1979, “Reglamento de Disciplina y Honor” en el cual se contemplan normas precisas sobre conducta, mando, subordinación, hechos constitutivos de faltas disciplinarias, régimen de sanciones, competencia y procedimiento.

e) Por tratarse de una legislación especial, los estatutos de carrera y el reglamento de disciplina y honor están redactados en completa armonía y coherentes en todas las situaciones. Es así como, si un miembro de la institución comete una falta que en reglamento disciplinario da lugar a retiro o separación, en los correspondientes estatutos de carrera está prevista la modalidad para que puedan ser retirados o separados por esa causal; y si comete una falta leve, también contempla el reglamento su respectivo tratamiento.

f) En la Policía Nacional, solamente tenían competencia para investigar y sancionar al personal uniformado y civil de la institución, los superiores jerárquicos de la misma, con sujeción a los procedimientos y régimen de sanciones que establece el reglamento disciplinario.

g) A partir del 20 de diciembre de 1974 y en virtud de la ley 25 del mismo año, se invistió de facultades administrativas a la Procuraduría General de la Nación y por medio de su procurador delegado para la Policía Nacional se empezó a investigar y sancionar a los miembros de esta institución, surgiendo con ello innumerables conflictos de interpretación de estas normas.

II. Contradicciones entre el régimen disciplinario de la Policía Nacional y el de la Procuraduría General de la Nación

Al aplicarse al personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, las normas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y de los reglamentos propios de la institución, se presentan, entre otras, las siguientes contradicciones e incoherencias.

a) Hay paralelismos de competencias y procedimientos entre la Procuraduría y la Policía, por cuanto en algunos casos las investigaciones han conducido a resultados contradictorios, porque mientras la Policía absuelve la Procuraduría declara responsable o viceversa.

b) El régimen de sanciones que contempla la ley 25 de 1974 es el usual para los empleados de la administración y totalmente diferente al especial que por las modalidades del servicio policial, contempla el reglamento de disciplina y honor para el personal de la Policía.

c) Las sanciones de destitución, suspensión y multa que trae el art. 14 de la ley 25 de 1974 no están en enumeración taxativa del art. 89 del reglamento de disciplina y honor de la Policía.

d) Los oficiales, suboficiales, agentes y empleados civiles de la Policía, por tener un régimen especial, únicamente pueden ser retirados por las causales que taxativamente contemplan los respectivos estatutos, y al hacerlo en forma diferente se desconocen los derechos que los mismos consagran.

e) Los arts. 89 del decreto 613 de 1977, 37 del decreto 609 de 1977 y 22 del decreto 610 de 1977, no contemplan, entre las causales de retiro, la de "destitución del cargo".

f) Al imponer al personal uniformado que desempeña cargos administrativos en la institución o en la administración pública, la sanción de la destitución que frecuentemente solicita la Procuraduría, se incurre en el hecho de sancionar dos veces la misma falta, puesto que por una parte se destituye del cargo y por la otra del grado, al causarse el retiro de la institución, evento que prohíbe expresamente el reglamento de disciplina y honor, en el art. 157, que expresa: "sin perjuicio de las medidas disciplinarias preventivas a que se refiere este reglamento, las faltas solo podrán ser objeto de sanción por una sola vez".

g) El término de prescripción en la Policía es de seis meses para faltas comunes y de doce meses para causales de mala conducta y el de la ley 25 de 1974 es de cinco años, lo cual conduce a que la Procuraduría sancione cuando la acción disciplinaria está prescrita.

h) La Procuraduría tipifica las faltas disciplinarias del personal invocando el reglamento de disciplina y honor de la Policía pero sanciona con el régimen de la ley 25 de 1974.

i) El reglamento de calificación y clasificación para la Policía Nacional (decreto 1834 de 1979), en su art. 56, literal g) señala pautas para conjugar las felicitaciones y sanciones del personal mediante cuadro numérico valorativo para unas y otras, lo que tiene incidencia en la antigüedad, base fundamental de los cuerpos jerarquizados.

Las sanciones que impone la Procuraduría no se pueden apreciar para la calificación y clasificación del personal uniformado, porque el reglamento de calificación y clasificación no las contempla y por lo tanto no tienen ningún valor cuantitativo.

III. Consulta

Ante la situación planteada en los puntos anteriores, este Ministerio consulta:

a) Qué normas son aplicables en materia disciplinaria, al personal de oficiales, suboficiales, agentes y empleados civiles de la Policía Nacional, ¿las contenidas en la ley 25 de 1974 ó las del reglamento de disciplina y honor previstas en el decreto-ley 1835 de 1979?

b) Cuando se sanciona con destitución al personal uniformado que desempeña cargos administrativos, ¿la medida disciplinaria se aplica al cargo, al grado o ambas eventualidades?

c) ¿Cómo puede este Ministerio dar cumplimiento a las providencias de la Procuraduría que imponen sanciones no previstas en el reglamento de disciplina y honor y en los estatutos de carrera, sin desconocer los derechos en ellos consagrados?

La Sala considera y responde:

1) Según el art. 3° de la ley 153 de 1887 "estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones legales posteriores, o por existir una ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería".

La disposición transcrita prescribe una de las reglas de hermenéutica jurídica que el intérprete debe aplicar para resolver los conflictos entre las leyes relativas a una misma materia; particularmente para determinar, en caso de oposición, la que debe prevalecer. El art. 3° de la ley 153 de 1887 atribuye a la ley que regule toda la materia efectos derogatorios de las disposiciones anteriores que le sean contrarias, como expresión de la más reciente y actual voluntad del legislador.

2) La ley 25 de 1974, "por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y ré-

gimen disciplinario", determina tanto los funcionarios que deben ejercer las atribuciones del Ministerio Público en el Ministerio de Defensa y en la Policía Nacional (art. 8°) como la acción disciplinaria contra los empleados oficiales y la manera de ejercerla (arts. 12 a 26).

El decreto-ley 1835 de 1979 constituye el estatuto de "la disciplina y el honor del personal de la Policía Nacional" uniformada y civil (arts. 1 y 4). Define las faltas, las sanciones y los procedimientos; los funcionarios competentes para instruir y decidir los procesos disciplinarios, las instancias y la prescripción de la acción. De modo que el decreto-ley 1835 de 1979 reguló todo lo relativo al régimen disciplinario de la Policía Nacional. Por consiguiente, las disposiciones de este estatuto prevalecen sobre todas las anteriores que le sean contrarias, en ellas incluidas las de la ley 25 de 1974.

3) Los arts. 143 y 145, ordinal 1, de la Constitución atribuyen al Ministerio Público supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y cuidar que todos los que estén al "servicio de la nación desempeñen cumplidamente sus deberes". La Constitución define así una de las funciones esenciales del Ministerio Público: vigilar la conducta de los funcionarios públicos para que cumplan cabalmente sus deberes, sin excepción alguna. Por consiguiente, el Ministerio Público, con base en los trascritos preceptos constitucionales, tiene facultad de vigilar, entre otros, los procesos disciplinarios que se surtan en las diversas dependencias del Estado, en ellas incluida la Policía Nacional, y hasta solicitar que se promuevan y adelanten los que considere pertinentes. Esto explica que disposiciones como las de los arts. 8° y 23 de la ley 25 de 1974, relativas, respectivamente, a las procuradurías delegadas para el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, y al deber de dar aviso oportuno a la Procuraduría Ge-

neral de la Nación acerca de la iniciación de una acción disciplinaria, subsistan a pesar de que el decreto-ley 1835 de 1979 reguló toda la materia de la misma índole en la Policía Nacional.

En otros términos, si el decreto-ley 1835 de 1979 actualmente regula todo el régimen disciplinario de la Policía Nacional, hasta modificar la legislación anterior a la que fuera contraria, coexiste y armoniza con la función de vigilancia de la conducta de los empleados públicos que la Constitución atribuye al Ministerio Públi-

co, el cual puede, por lo mismo, supervisar los procesos disciplinarios y aun solicitar que los funcionarios competentes los inicien, adelanten y decidan.

Trascríbase al señor ministro de Defensa Nacional en copia auténtica.

Oswaldo Abello Noguera, presidente de la Sala; Humberto Mora Osejo; Jaime Bencur Cuartas; Jaime Paredes Tamayo; Clara Stella Ramos, secretaria.

31 de mayo de 1982, autorizada la publicación con oficio N° 3520.

BIBLIOGRAFÍA

HANS HEINRICH JESCHECK: *Tratado de derecho penal. Parte general*, vol. I, XXXII + 696; vol. II, XVI + 626 páginas. Traducción de S. Mir Puig y F. Muñoz Conde, Barcelona, Edit. Bosch, 1981.

Acaba de aparecer recientemente la versión española del *Tratado de derecho penal* del profesor HANS-HEINRICH JESCHECK, catedrático de derecho penal y director del Instituto Max Planck de Derecho Penal de Friburgo de Brisgovia, República Federal de Alemania. Tan monumental trabajo ha sido realizado por los catedráticos españoles SANTIAGO MIR PUIG y FRANCISCO MUÑOZ CONDE, directores de los departamentos de derecho penal de las Universidades de Barcelona y Cádiz respectivamente. La obra, publicada por Casa Editorial Bosch consta de dos volúmenes, lujosamente editados, y, lo que es más importante, sus traductores se han empeñado en la difícil tarea de realizar al final de cada párrafo las correspondientes adiciones de derecho penal español. La versión corresponde a la tercera edición alemana intitulada *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*, editada por la Dunker & Humboldt de Berlín.

Como bien lo dicen los traductores en el prólogo, el *Tratado* del profesor JESCHECK es el más importante de la actualidad, no solo en Alemania sino fuera de ella; ello hace que los estudiosos del derecho penal se encuentren de plácemes, pues desde las traducciones de MAURACH (realizada primero por CORDOBA RODA en 1962) y de WELZEL (realizada primero por FONTÁN BALESTRA en Argentina en 1956 y posteriormente por

BUSTOS RAMÍREZ y YÁÑEZ PÉREZ en Chile en 1970) no contaban con una obra de tales características, que refleje sin lugar a dudas las enormes transformaciones sufridas por el derecho penal alemán actual, sobre todo después de la puesta en vigencia de una nueva Parte general del Código Penal (*Strafgesetzbuch*) que modificó totalmente el ya tradicional Código de 1871.

La estructura general de la obra consta de una introducción y de tres partes fundamentales, divididas en párrafos, subsecciones, secciones y capítulos.

La *introducción* está dedicada a los fundamentos generales, donde se estudia la misión; los conceptos fundamentales del derecho penal; la situación sistemática, clasificación y reforma del derecho penal; los principios de política criminal; la estadística criminal y las ciencias penales.

La *primera parte* dedicada al estudio de la ley penal estudia en cuatro capítulos los elementos integrantes de la ley penal; las fuentes del derecho penal; la ley penal y el Estado de derecho; el ámbito de vigencia del derecho penal alemán.

La *segunda parte* está dedicada al estudio del *hecho punible* en cinco grandes capítulos, el primero de los cuales dedicado a los fundamentos generales del concepto de delito (sentido, método y estructura de la teoría general del delito; fases de desarrollo de la moderna teoría del delito; concepto jurídico penal de acción y cuestiones implicadas). El capítulo segundo dedicado al delito doloso de comisión, nos trae en cuatro secciones el estudio de la antijuridicidad (la antijuridicidad y su relación con el tipo; elementos del tipo de injusto; exclusión de la antijuridicidad),