



## Sentencia 875-11815 de 1993 Consejo de Estado

RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACION / PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO / INFRACCION DIRECTA DE NORMA CONSTITUCIONAL  
-Improcedencia

Para saber si en determinado caso concreto, bien por el legislador al dictar las leyes, bien por la administración al proferir los actos u operaciones que le son propios, bien por el juez cuando imparte justicia, si se han atendido o no las reglas del debido proceso, se hace indispensable consultar las reglas peculiares y características del procedimiento adecuado, es decir, consultando disposiciones cuya índole forzosamente será procedural, porque ellas serán normas que señalan los rumbos que han debido acatarse en el evento respectivo. Para decirlo con otras palabras, la determinación si la norma constitucional que consagra el principio del debido proceso ha sido quebrantada en ese caso, no será directa, como lo exige el Art. 197 del C.C.A. para el recurso de anulación, sino que surgirá a través de un silogismo indirecto, después de medir las circunstancias en que se desenvolvió la actuación.

INTERPRETACION ERRONEA / PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - Régimen Disciplinario / PODER DISCIPLINARIO - Prevalencia / POLICIA NACIONAL - Régimen Disciplinario

El poder disciplinario que la Constitución ubica en la Procuraduría hallase ensamblado en una unidad de orden jurídicamente superior, por encima de los otros poderes disciplinarios que la ley haya igualmente consagrado, salvo excepciones como se colige de los ordinarios 20. y 30. del mencionado artículo 145 y del artículo 217, entre otros. No se opone el régimen disciplinario externo o extrínseco que se ha examinado al régimen disciplinario interno, cuyo asidero constitucional descansa en el artículo 62 de la Cartaentonces vigente, al disponer que "la ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones, los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva..." mas es de destacarse la prevalencia de aquella, de origen constitucional, mientras que ésta es de tipo legal aunque encuentre su génesis remota en la facultad que la Ley de Leyes ha dado al legislador para establecerlo. Hay, por ende, en Colombia dos regímenes disciplinarios paralelos para los funcionarios y empleados públicos: uno externo -a cargo de la Procuraduría - y otro interno que reposa en el respectivo nominador -Y aquél es prevalente de éste. El decreto -ley 1835 de 1979 contiene las normas pertinentes del régimen disciplinario interno para los miembros de la Policía Nacional, aplicables según las reglas que él señala por las autoridades en él indicadas. Es independiente del régimen externo que corresponde a la Procuraduría General y más concretamente al Procurador Delegado para la Policía Nacional. La sentencia recurrida interpretó erróneamente los artículos 80., 13 y 14 de la Ley 25 de 1974 al enfrentarlos como contrapuestos a las disposiciones del decreto -ley 1835 de, 1979 por cuanto no dio cabal inteligencia a las labores de supe vigilancia y de cuidado de los deberes de los Art. 143 y 145 de la Constitución vigente entonces, atribuida a la Procuraduría y olvidando, de paso, que el artículo 150 de la misma da rango de dicha estirpe a los procuradores delegados.

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: ALVARO LECOMPTE LUNA

Santa Fe de Bogotá, D.C., cinco (5) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993)

Radicación número: 875-11815

Actor: JORGE NOEL BARRETO RODRIGUEZ

Demandado: FISCALIA CUARTA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Se decide el recurso extraordinario de anulación interpuesto por el Ministerio Público (Fiscalía Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca) contra la sentencia proferida a 7 de marzo de 1984 por el aludido estrado en el juicio que tuvo origen en la demanda que incoó, por conducto de apoderado judicial, el señor Jorge Noel Barreto Rodríguez contra la Nación- Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional) y en ejercicio de la acción de plena jurisdicción, actualmente denominada `de nulidad y restablecimiento del derecho" (art. 67 del C.C.A. - ley 167 de 1941- y 85 del C.C.A. -decreto - ley 1 de 1984 modificado por el art. 15 del decreto - ley 2304 de 1989).

El respectivo expediente fue destruido durante los trágicos sucesos de los días 6 y 7 de noviembre de 1985 y su reconstrucción, emprendida por el recurrente y por el procurador delegado de la Policía Nacional, ha obedecido a las pautas señaladas en el decreto extraordinario 3825 del mismo año.

### I.- LA SENTENCIA IMPUGNADA

El fallo objetado por el ministerio público declaró nulo el acto administrativo contenido en el decreto No. 1998 de 25 de julio de 1980, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y ministro de Defensa Nacional), que puso fin, según el Tribunal, a la actuación disciplinaria iniciada por la Procuraduría General de la Nación y, más concretamente, por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, "destituyendo del servicio activo" de esa institución de la Fuerza Pública al demandante, quien ostentaba el grado de capitán.

Como consecuencia de ello, el proveído en mención dispuso el reintegro del actor Barreto al cargo que venía desempeñando "cuando fié objeto de la sanción de destitución", y el reconocimiento y pago de "todos los salarios y prestaciones sociales y grados policiales que hubiere dejado de percibir como consecuencia del acto que se anula, desde que éste se hizo efectivo hasta cuando se produzca el reintegro al servicio" y, por último, declaró que, para todos los efectos legales, se tenga como sin solución de continuidad el lapso en mención y que debe darse

cumplimiento a la sentencia en los términos de los arts. 176 y 177 del C.C.A.

El fundamento jurídico y fáctico que llevó al Tribunal de Cundinamarca a fallar de la manera en que lo hizo estriba en la circunstancia de que la Procuraduría General de la Nación o, más concretamente, la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, carece de facultades legales para conocer de los procesos disciplinarios que se sigan contra el personal uniformado o empleados civiles de esa institución armada conforme a lo indicado en la ley 25 de 1974 -que fue la normatividad aplicada por la Procuraduría-, porque, según el Tribunal, el decreto -ley 1835 de 1979 es el estatuto especial que define las faltas, las sanciones y los procedimientos de ese tipo para el personal de la misma, y él demarcar quiénes son los funcionarios competentes para instruir y decidir los procesos disciplinarios en cuestión. Por lo tanto, continúa el Tribunal, el decreto - ley 1835 de 1979 reguló todo lo relativo al régimen disciplinario de la Policía Nacional y de allí que sus normas prevalezcan sobre todas las anteriores que le sean contrarias, entre ellas las incluidas en la ley 25 de 1974. Dice que así ha tenido ocasión de conceptualizar el Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil a 24 de mayo de 1982, limitándose el papel del ministerio público, o mejor, de la Procuraduría, en esa materia, a supervisar los procesos disciplinarios que se sigan contra los uniformados de la Policía y los empleados civiles al Servicio de ésta, y a solicitar que los funcionarios los inicien, los adelanten y los decidan.

De allí que exprese que, como "no hay duda de que el decreto - ley 1835 de 1979 regula íntegramente la materia, en cuanto que este estatuto especial contiene normas precisas sobre tipificación de las conductas punibles y es por lo demás un completo régimen de las sanciones, competencias y procedimientos en materia policial; y, conforme a las reglas de hermenéutica señaladas por las leyes 57 y 153 de 1887, la ley posterior prevalece sobre la anterior, cuando esta última es especial como acontece con el citado decreto, vale decir, que tiene el mismo carácter que los decretos anteriores sobre régimen disciplinario y regulan expresamente la misma materia", queda afectada de nulidad el decreto 1998 de 25 de julio de 1980, al destituir al actor Barreto Rodríguez, capitán de la Policía Nacional, con base en un procedimiento anómalo por la Procuraduría, sin competencia para ello.

## **II.- ANTECEDENTES FACTICOS DEL CASO SOMETIDO AL TRIBUNAL**

Según la demanda, el señor Barreto Rodríguez estuvo al servicio de la Policía Nacional durante más de dieciséis años, distinguiéndose siempre como un funcionario "eficiente y probo. Siempre cumplió con sus obligaciones y deberes propios de su cargo y de su condición de oficial de la Policía Nacional. Las condiciones personales, su don de mando, su espíritu de servicio lo llevaron a ocupar cargos de mucha importancia, por todo lo cual fue ascendido hasta llegar al grado de capitán y, además, fue galardonado con numerosas condecoraciones. No obstante ello, fue acusado por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional de haber utilizado injustificadamente sus armas de dotación a raíz de un enfrentamiento habido en el barrio Contador de la capital de la república, por el cual resultaron varias personas muertas, pese a que no se practicaron las pruebas por él solicitadas y que tendían a demostrar legítima defensa; así las cosas, la Procuraduría allegó a conclusión contraria y por eso adelantó, sin facultades para ello, el proceso disciplinario y, al cabo, pidió la destitución "por hechos que, de haberse cometido, no están sancionados con destitución", amén de que la providencia de la Procuraduría no fue notificada legalmente. Siendo irregular la actuación de la Procuraduría, el acto acusado, sancionatorio, es también irregular y se impone su anulación.

## **III. DEL RECURSO Y DE LOS CARGOS DEL RECURRENTE CONTRA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL**

Dos grandes cargos plantean la Fiscalía Cuartarecurrente para solicitar la anulación extraordinaria de la sentencia acusada, a saber:

Primer cargo: No solución total de todas las cuestiones debatidas, en la Sentencia.

Violación del principio del DEBIDO PROCESO (art. 26 de la Constitución política) y los artículos 170 (contenido de la sentencia) y 84 (actos anulables) del C.C.A. (Decreto - ley 1 de 1984), en relación con los arts. 80. y 14 de la ley 25 de 1974 y su decreto reglamentario 3404 de 1983.

Al respecto, hace notar el recurrente que al dejar de decidir acerca de la nulidad de los actos de la Procuraduría, que no son actos administrativos de simple trámite sino actos definitivos de la etapa disciplinaria propiamente dicha fueron los que concluyeron ésta, dejó de despachar uno de los extremos de la litis, quebrantando de ese modo el art. 170 del C.C.A., que ordena que el juez debe analizar todos los hechos de la controversia y, con base en ese análisis, desata: el asunto sometido a su fallo, "en forma que, no quede cuestión pendiente entre las partes y por los mismos hechos", máxime cuando el propio representante de la Procuraduría y él mismo como agente del ministerio público acreditado ante el Tribunal, sometió ese aspecto. Y al quebrantar el art. 170 del C.C.A., al no relacionarlo también con los arts. 80. y 14 de la ley 25 de 1974 y con su decreto reglamentario 3404 de 1983, igualmente violó lo que atañe al DEBIDO PROCESO, garantía prevista en el art. 26 de la Constitución,

Segundo Cargo: Violación directa de los arts. 26 (deber de proceso), 143 y 145 (competencias de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público) de la Constitución y los arts. 80., 13 y 14 de la ley 25 de 1974 (competencia disciplinaria externa que corresponde a la Procuraduría General de la Nación), por interpretación errónea frente al decreto - ley 1835 de 1979, que demarcar la competencia disciplinaria interna de la Policía Nacional, lo que incide necesariamente en la parte resolutiva de la sentencia.

La larga, extensa y prolífica argumentación de la Fiscalía Cuartaremita así:

"En nuestro ordenamiento jurídico coexisten, por mandato constitucional y legal, dos sistemas de responsabilidad disciplinaria: 1o.) El de supervigilancia, supercontrol, externo, directo, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, de origen constitucional y desarrollo legal; 2o.) El de vigilancia, control, interno, directo y natural a cargo de la misma entidad pública y éste último puede ser de dos clases: general o especial con algunas reglas exceptivas en ambos casos".

De modo que para el recurrente la Procuraduría ejerció las atribuciones constitucionales y legales que le otorgan la Carta política vigente y las leyes que son consecuencia y desarrollo, sin que pueda decirse validamente, como lo sostiene 4a sentencia, que actuó con ausencia de competencia al abrir, seguir y concluir un proceso disciplinario en contra de miembros uniformados de la Policía Nacional, atendiendo a las

reglas precisadas por la ley 25 de 1974 y no a las señaladas en el decreto - ley 1835 de 1979, porque éste es el régimen disciplinario interno de ese cuerpo armado, aplicable sólo por autoridades propias del mismo.

En consecuencia, concluye, hubo interpretación errónea de esas normatividades de carácter sustantivo y de allí que se imponga la anulación de la sentencia de 7 de marzo de 1984.

#### IV.- ALEGATO DE CONCLUSION

Durante el trámite de reconstrucción del presente asunto, sólo la apoderada judicial de la Nación (Policía Nacional) ha alegado de conclusión al adherir a los planteamientos de la Fiscalía Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca recurrente (folio 274).

#### V. - DEL CONCEPTO DE LA AGENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO ACREDITADO ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

En contraste con el criterio sentado por la recurrente, la Fiscalía Cuarta del Consejo de Estado registra un pensamiento distinto, pues lo armoniza con los planteamientos de la sentencia enjuiciada. Para éste agente del ministerio público, las normas o reglas atinentes al régimen disciplinario de los empleados de cada organismo o entidad son prevalentes sobre las normas genéricas de que habla la ley 25 de 1974.

Cuando el art. 145 de la Constitución asigna a la Procuraduría la tarea de "cuidar que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñen sus deberes", en principio podría ser determinante para otorgar validez al argumento del Fiscal Cuarto del Tribunal, pero, "sucede que el razonamiento del actor resulta convincente no sólo a la luz de la preceptiva legal (artículo 20. ley 153 de 1987) que consagra el orden de prelación de las leyes, sino que, también está avalado por otros preceptos constitucionales que, con el memorando artículo 145, exigen ser sometidos a interpretación armónica, de conjunto. Tales normas son: art. 62 "la ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y del modo de hacerla efectiva..." artículo 26 C.N., para deducir esas responsabilidades y modos de hacerlas efectivas, impone el acatamiento a la plenitud de las formas propias de cada juicio. Es decir, que en opinión del Fiscal Cuarto del Consejo cuando el legislador ha establecido un régimen especial disciplinario para los empleados oficiales o funcionarios de una determinada entidad u organismo, sustrae a la Procuraduría de su facultad de llevar a cabo el procedimiento correspondiente, limitándose su papel a vigilar la conducta de los mismos, detectar sus faltas y poner en conocimiento del respectivo jerarca lo averiguado por ella, sin perjuicio de que intervenga en el correspondiente proceso disciplinario en procura de una condigna sanción. "Es la manera de conciliar la preceptiva constitucional y legal en comento", acota. Así, pues, conceptúa en el sentido de que la sentencia recurrida "debe permanecer incólume ya que carecen de fuerza convincente las censuras contra la misma".

Para decidir el recurso, la Sala hace las siguientes

#### CONSIDERACIONES:

##### 1o) DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACION

Ha de recordarse, primeramente, cómo este medio *sui generis* de impugnación dirigido contra sentencias ejecutoriadas proferidas por los tribunales administrativos en única instancia o por las secciones del Consejo de Estado en única o segunda instancia, equivalía, *mutatis mutandis*, al recurso de casación establecido por las leyes procedimentales en lo civil (art. 368 C. de P.C., en lo laboral (art. 87, C.P., de T.), en lo penal (art. 226, C. de P.P.) en su aspecto de quebranto de la normatividad sustancial o sustantiva, por falta de aplicación, por aplicación indebida o por interpretación errónea, es decir, por el llamado *error juris in judicando* o error puramente jurídico, opuesto al denominado "*error facti in judicando*", que emana de la equivocada apreciación de los hechos en relación con las normas, siempre y cuando que el yerro de diagnosis estrictamente jurídica incidiese en la parte resolutiva del fallo recurrido, descartando asimismo las normas contentivas de preceptos adjetivos o meramente procedimentales.

Los arts. 197 y ss. del C.C.A. contenido en el decreto - ley 1 de 1984 - hoy suprimido por el decreto - ley 597 de 1988, más vigente para los interpuestos con anterioridad a éste trazaban, pues, el marco dentro del cual debían mantenerse tanto el recurrente como el juzgador; aquél al ejercer el recurso extraordinario de anulación y éste al estudiarlo y decidirlo. Y establecía que dicho recurso, no era una instancia más en la que pudiera revisarse todo el proceso y analizar elementos probatorios que obraren en él, sino de un medio de impugnación. Que sólo tenía cabida cuando el juicio dentro del cual se hubiese dictado la sentencia impugnada estuviese concluido con esa sentencia y que ella se encontrase ejecutoriada. El escrito en que se hacía uso de ese recurso, por ende, no debía ser un alegato de instancia y, en la formulación y sustentación de los cargos a la providencia recurrida no podía entrar en "cuestiones distintas a las que atañían a la causa jurídica del recurso (la infracción) y a la finalidad inmediata del mismo (la anulación). En otras palabras, la dilucidación del recurso en si considerado era un mecanismo de confrontación de sentencias y normas.

Para lo que atañe a los recurso extraordinarios reconstruidos como es el caso sub -lite - el decreto 3825 de 1985 dispuso que, para decidir si procede o no la anulación de una sentencia, no se requiere sino "el escrito de interposición del recurso y copia de la sentencia impugnada" y que solo en el caso de que hubiere anulado la sentencia procede la reconstrucción solicitada, como lo dispone el mismo decreto en su artículo 40., que textualmente dice: "Si el recurso prospera, la Sala ordenará en la misma sentencia, siempre que ello fuere necesario, la reconstrucción del proceso a efecto de dictar la sentencia que debe sustituir a la anulada". (La subraya no es del texto).

##### 2o.) ANALISIS DE LOS CARGOS CONTRA LA SENTENCIA EJECUTORIADAEN EL SUB -LITE

Como se ha visto, son dos los cargos esgrimidos por la Fiscalía del Tribunal de Cundinamarca a fin de lograr la anulación de la sentencia que impugna, los cuales, sentado lo anterior, pasan a ser analizados seguidamente.

##### A.) PRIMER CARGO.

Por cuanto la sentencia debe resolver todas las peticiones de las partes, en forma que no quede cuestión pendiente entre ellas y por los mismos hechos (art. 170 del C.C.A.), y dado que el fallo cuestionado dejó de estudiar las argumentaciones que el ministerio público presentó en lo

atinente a que el decreto 1998 de 1980 - acto acusado - al ser un acto de ejecución o de cumplimiento, debió ser juzgado frente al verdadero acto sancionatorio que fue el dictado por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional con base en lo preceptuado en los arts. 80. y 14 de la ley 25 de 1974 y su decreto reglamentario 3404 de 1983, se violó el principio del DEBIDO PROCESO que consagra el art. 26 de la Carta fundamental, vigente en la época.

El art. 26 de la Constitución entonces vigente erigía sin duda, en norma positiva el principio del debido proceso como derecho social e individual y también como garantía necesaria para no dejar al arbitrio de las autoridades el derrotero a seguir en el desarrollo de sus correspondientes funciones, tal como lo hace en la actualidad el art. 29 de la que rige hoy, con mayores detalles establecía, pues, un orden que frena el ejercicio de las facultades que el legislador pone en manos del ejecutor o del juez en el sentido amplio de los vocablos , a guisa de ritos que aseguren cierta seguridad jurídica que se atenga al principio de legalidad, en la, exterioridad de la actuación de los diferentes órganos del Estado en cualquiera de las ramas en que se divide el poder político.

Pero para saber si en determinado caso concreto, bien por el legislador al dictar las leyes, bien por la administración al proferir los actos u operaciones que le son propios, bien por el juez cuando imparte justicia, si se han atendido o no las reglas del debido proceso, se hace indispensable consultar las reglas peculiares y características del procedimiento adecuado, es decir, consultando disposiciones cuya índole forzosamente será procedural, porque ellas serán normas que señalan los rumbos que han debido acatarse en el evento respectivo. Para decirlo con otras palabras, la determinación si la norma constitucional que consagra el Principio del debido proceso ha sido quebrantada en ese caso, no será directa, como lo exige el art. 197 del C.C.A. para el recurso de anulación, sino que surgirá a través de un silogismo indirecto, después de medir las circunstancias en que se desenvolvió la actuación.

Ahora, aunque los arts. 84 del C.C.A. y 80. y 14 de la ley 25 de 1974 y de su reglamentario 3404 de 1983 podrían ser tenidas como normas de estirpe sustancial porque la primera trata del derecho de acción en su esfera de juzgamiento de los actos administrativos y los otros dos como el Estado, por conducto de la Procuraduría a través de sus funcionarios y agentes, adelanta y ejerce la potestad disciplinaria de que la ha investido la Constitución, sería indispensable ir a las enumeraciones del art. 170 del C.C.A. acerca de lo que debe contener cada sentencia para desatar acertadamente la litis, cuestión eminentemente adjetiva y, por tanto, vedada al que Juzga una sentencia ejecutoriada en uso del recurso extraordinario de anulación.

No prospera el primer cargo,

#### B.) SEGUNDO CARGO

Hubo, por tanto, según el recurrente, interpretación errónea de los arts. 143 y 145 de la Constitución de la época y de los arts. 80. 13 y 14 de la ley 25 de 1974 frente al decreto -ley 1835 de 1979, lo que afecta de nulidad la actuación por quebranto del art. 26 de la Constitución de 1886.

Enseñaban los dos preceptos inicialmente citados que "corresponde a los funcionarios del ministerio público defender los intereses de la nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas: supervisar la conducta de los empleados públicos, y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social" (art. 143) y, entre otras facultades, "cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación, desempeñen cumplidamente sus deberes ..." (art.145-1) (Se destaca).

Responden entonces tales normatividades a una articulación lógica de papel que corresponde a la Procuraduría General como cabeza del ministerio público, permitiendo que el legislador consagre mecanismos que subordinen a los empleados públicos en general y a los funcionarios en particular a los deberes que les son propios. Implican ellas un control supremo en tomo a la gestión de quienes realizan los actos estatales dentro del aparato oficial, todo lo cual viene a determinar el llamado poder disciplinario que la Constitución entrega al Ministerio público como facultad y a la Procuraduría General en su carácter de órganos de aquél y ese poder disciplinario que Constitución ubica en la Procuraduría hallase ensamblado en una unidad de orden jurídicamente superior, por encima de los otros poderes disciplinarios que la ley haya igualmente consagrado, salvo excepciones como se colige de los ordinales 20. y 30. del mencionado artículo 145 y del artículo 217, entre otros.

Eso era en el momento en que fue proferida la sentencia hoy acusada la ley 25 de 1974 el cuerpo legal que desarrolló esas atribuciones constitucionales .de la Procuraduría desde variados puntos de vista, entre ellos los que atañen al ejercicio del poder disciplinario recogiendo en mucho lo que sobre vigilancia administrativa estatúa, entre otros, el decreto reglamentario 1950 de 1973 en su título XIII. Por ellas se expedieron normas sobre organización y funcionamiento del ministerio público y se dictaron otras disposiciones, entre ellas unas sobre régimen disciplinario. En su art. So. sostiene que el ministerio público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, las fiscalías y las personerías que determinen la Constitución y las leyes, y en el 13, que la vigilancia administrativa asignada a la Procuraduría la ejercen el procurador general, los procuradores delegados para la Vigilancia Administrativa, para la Contratación Administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los procuradores regionales y los jefes de las oficinas seccionales, y el 14 que los funcionarios anteriores, excepto los jefes de oficina seccionales pueden imponer a los empleados oficiales sanciones disciplinarias de amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida; multa hasta por un sueldo mensual; solicitud de suspensión hasta por treinta días o solicitud de destitución.

Al lado de la ley 25 de 1974 y con el propósito de reglamentarla, fue dictado el decreto 3404 de 1983 que reguló materias tales como la averiguación preliminar, la delimitación de competencias en los asuntos a cargo de las procuradurías delegadas, permitió la acumulación de investigaciones disciplinarias, la forma de dirimir los conflictos de competencia, enumeró los medios de prueba su oportunidad y procedimientos para practicarlos, estableció el control jerárquico del acto de trámite que niegue la práctica de pruebas solicitadas oportunamente por el funcionario investigado, etc., etc.

No se opone el régimen disciplinario externo o extrínseco que se ha examinado al régimen disciplinario interno, cuyo asidero constitucional descansa en el art. 62 de la Carta entonces vigente, al disponer que "la ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones,

los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva mas es de destacarse la prevalencia de aquella, de origen constitucional, mientras que ésta es de tipo legal aunque encuentre su génesis remota en la facultad que la Ley de Leyes ha dado al legislador para establecerlo. Hay, por ende, en Colombia dos regímenes disciplinarios paralelos para los funcionarios y empleados públicos uno externo -a cargo de la Procuraduría - y otro interno -que reposa en el respectivo nominador. Y aquél es prevalente de éste.

Sobre el tópico, ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sección Segunda del Consejo, diciendo:

"Dicha facultad constitucional de supervigilancia fue definida por la Corte Suprema de Justicia -como la atribución de vigilancia con mayor poder, a título de la más alta autoridad en la materia, que tiene la Procuraduría General de la Nación, sobre la conducta de los funcionarios del Estado. Sin embargo, en todo caso, la supervigilancia de la conducta de los servidores públicos, asignada por el constituyente a la Procuraduría General de la Nación, implica su prevalencia frente a la facultad de vigilancia administrativa ejercida por los respectivos superiores jerárquicos, de tal suerte que cuando la Procuraduría avoca la investigación disciplinaria contra el empleado público, la administración no puede iniciar otra investigación por los mismos motivos..." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de octubre de 1981, consejero ponente doctor Álvaro Orejuela Gómez; "Régimen disciplinario del empleado público", Dr. Edgar Ignacio Cadena Corredor, Legis, 1989, págs. 85 y 86).

Y ha dicho la Corte:

"... Atiéndase además que por mandato expreso del art. 143 de la Constitución Nacional, una de las competencias indeclinables asignada "a los funcionarios del Ministerio Público es la de supervisar la conducta oficial de los empleados públicos". Esta atribución se repite como especial del Procurador General de la Nación en el art. 145, núm. lo., del mismo estatuto, de acuerdo con el cual a aquél le atañe "cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñe cumplidamente sus deberes". Sabido es además que el cargo de "Procurador Delegado" es de rango constitucional, conforme lo prevé, el art. 150 de la Carta, y que su desempeño supone la competencia para ejercer por delegación atribuida funciones que conforme a aquélla son delegables por ley del Procurador General de la Nación "a los empleados de su inmediata dependencia" (C.N. art. 154-5). Así lo entendió la Corte mediante sentencia No. 16 de junio 15 de 1975, con la que se declararon exequibles los arts. 13, 14, 25 y 26 de la Ley 25 de 1974, orgánica de la Procuraduría General de la Nación, en lo que corresponde a las funciones de vigilancia administrativa, de juzgamiento disciplinario y de imposición de sanciones o de conminación para imponerlas, por parte de los procuradores delegados, incluido el Procurador Delegado para la Policía Nacional". (Sent. 15 de noviembre de 1984, Corte Suprema de Justicia, mag. ponente Dr. Manuel Gaona Cruz, op. cit., pág. 87; subrayas fuera del texto).

Igualmente ha dicho la Corte: "Significa lo anterior que la procuraduría General de la Nación vigila con mayor poder, supervisa, a título de la más alta autoridad en la materia, la conducta de los empleados públicos y de los funcionarios, ejerciendo" sobre ellos el poder disciplinario, directamente o suscitando la imposición de la sanción. Frente a la facultad disciplinaria que corresponde a la Procuraduría General de la Nación existe la facultad disciplinaria del superior mediato o inmediato del inferior, que lo facultad para mantener el orden interno a través de actos diversos... No son incompatibles una y otra facultad (C12393, Tomos CLII y CLIII, pág. 86, magistrado ponente doctor José Gabriel de la Vega; op. cit., pág. 89).

Entonces es claro que el decreto - ley 1835 de 1979 contiene las normas pertinentes del régimen disciplinario interno para los miembros de la Policía Nacional, aplicables según las reglas que él señala por las autoridades en él indicadas. Es independiente del régimen externo que corresponde a la Procuraduría General y más concretamente al Procurador Delegado para la Policía Nacional.

De allí se infiere que la sentencia recurrida interpretó erróneamente los arts. 80., 13 y 14 de la ley 25 de 1974 al enfrentarlos como contrapuestos a las disposiciones del decreto - ley 1835 de 1979 por cuanto no dio cabal inteligencia a las labores de supervigilancia y de cuidado de los deberes de los arts. 143 y 145 de la Constitución vigente entonces, atribuía a la Procuraduría y olvidando, de paso, que el art. 150 de la misma da rango de dicha estirpe a los procuradores delegados.

Prospera este segundo cargo, y, con fundamento en esa prosperidad, ha de anularse la sentencia de 7 de marzo de 1984 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### 3o.) LA SENTENCIA DE INSTANCIA

El inciso final del art. 205 del C.C.A. expresa: "En caso de que el recurso prospere, la sala procederá a reponer la sentencia anulada".

Ya se recordó cómo para lo que hace a los recursos extraordinarios de anulación reconstruidos - como es el caso presente, el art. 40. del decreto 3835 de 1985 dice:

"Si el recurso prospera, la Sala ordenará en la misma sentencia, siempre que ello fuere necesario, la reconstrucción del proceso a efecto de dictar la sentencia que debe sustituir a la anulada". (Subraya)

A folio 4 del expediente, la fotocopia autenticada del fallo del Tribunal muestra cómo la demanda que dio origen al proceso, como petición subsidiaria impetró no sólo la nulidad del decreto 1998 de 1980 dictado por el gobierno, sino también la de la providencia de 5 de mayo de 1980 expedida por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional. Y como de la narración de los hechos (fols. 5 a 8) se observa que el demandante endilga al segundo de los actos violación, al derecho de defensa porque en la instrucción del proceso disciplinario por parte de la Procuraduría se advierten diversas fallas, se deriva que se hace necesario reconstruir todo el proceso a efecto de proferir el fallo de instancia que sea del caso. Así ha de disponerse.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la **Sentencia 875-11815 de 1993 Consejo de Estado**

República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. ANULASE la sentencia recurrida, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 7 de marzo de 1984, en la acción de plena jurisdicción incoada por el señor Jorge Noel Barreto Rodríguez por conducto de apoderado.

2. RECONSTRUYASE el proceso en el cual se dictó la sentencia que se anula.

Cópíese, notifíquese y devuélvase el Expediente al Despacho del Ponente. - Cúmplase.-

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día catorce (14) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

DIEGO YOUNES MORENO  
CLARA FORERO DE CASTRO

CARLOS ARTURO ORJUELA  
GÓNGORA JOAQUÍN BARRETO RUIZ

ALVARO LECOMPTE LUNA  
DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

Secretaria

---

*Fecha y hora de creación: 2025-12-20 09:56:53*