

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014)

Ref.: 11001032400020080015100
AUTORIDADES NACIONALES
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

Se decide en única instancia la acción de nulidad, promovida por el señor Henry Castillo Casas, contra un aparte del numeral 9°, del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), mediante la cual el Director General de la Policía Nacional expidió *“el Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos, y Condecoraciones para el personal de la Policía Nacional”*.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor Henry Castillo Casas, en demanda presentada el 10 de abril de 2008, solicitó declarar nulo un aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto). Dicha disposición se subraya a continuación.

*“Resolución 02495 de 1997
(25 de agosto)*

Por la cual se expide y aprueba el reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos y Condecoraciones para el personal de la Policía Nacional.

El Director General de la Policía Nacional en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

Que el Decreto 2252 del 22 de diciembre de 1995, por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones, en el artículo 3º, numeral 3º, faculta al Director General para expedir las resoluciones orgánicas y reglamentarias, así como los manuales y directivas indispensables para el buen funcionamiento de la Policía Nacional.

Que mediante Resolución número 11173 del 24 de diciembre de 1992, el Director General de la Policía nacional aprobó el Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos y Condecoraciones para el Personal de la Policía Nacional, el cual es necesario actualizar, ajustándolo a las actuales normas constitucionales y legales.

RESUELVE:

Artículo 1º. Expedir y aprobar el Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos y Condecoraciones para el Personal de la Policía Nacional, el cual tendrá el siguiente contenido:

TITULO I

GENERALIDADES

(...)

Artículo 4º. PROHIBICIONES. Se prohíbe al personal de la Policía Nacional:

(...)

9. *Usar barba, patillas exageradas, cabello largo o corte irreglamentario. Únicamente podrán usar bigote los oficiales desde el grado de capitán, los suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo a partir de sargento segundo o intendente respectivamente.* (...) (Se subraya).

1.1. HECHOS

El 25 de agosto de 1997 el Director General de la Policía Nacional, mediante Resolución 02495, expidió “*el Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos, y Condecoraciones para el personal de la Policía Nacional*”, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 3¹ del Decreto 2252 de 1995 (22 de

¹ Decreto 2252 de 1995 (22 de diciembre). “Artículo 3º. Dirección General. Son funciones de la Dirección General de la Policía Nacional, las siguientes:
(...)”

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

diciembre)², que lo faculta para expedir las resoluciones orgánicas y reglamentarias, así como los manuales y directivas indispensables para el buen funcionamiento de la Policía Nacional.

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante considera que la disposición acusada contraría los artículos 13, 16 y 218 de la Constitución Política.

1.2.1. Artículos 13 y 16 de la Constitución Política

Señala que el aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) viola el derecho a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, ya que sólo permite el uso de bigote para Oficiales, desde el grado de Capitán, Suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo, a partir de Sargento Segundo o Intendente, respectivamente, impidiendo que los demás miembros de la Policía lo puedan usar.

Indica que la norma acusada presenta un contenido disciplinario discriminatorio, pues pese a que todo el personal tiene el deber de portar el uniforme en igualdad de condiciones y observar las mismas reglas de disciplina, el uso de bigote en el personal de Policía no autorizado constituye una causal de mala conducta.

1.2.2. Artículo 218 de la Constitución Política

Alega que el aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) viola el artículo 218 de la Constitución Política. Sin embargo, en la parte considerativa no se analizará ningún cargo con base en la

3. Expedir las resoluciones orgánicas y reglamentarias, así como los manuales y directivas indispensables para el buen funcionamiento de la Policía Nacional. (...)."

² Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

violación de dicho artículo, pues el actor no expuso en el libelo de la demanda las razones por las que considera que la disposición acusada lo viola.

2. LA CONTESTACIÓN

La Policía Nacional guardó silencio.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar si el aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), mediante la cual el Director General de la Policía Nacional expidió *“el Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos, y Condecoraciones para el personal de la Policía Nacional”*, viola o no los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad.

A efectos del estudio de legalidad, se tiene que el demandante considera que un aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) debe declararse nulo, porque contraría los artículos 13 y 16 de la Constitución Política, al generar una discriminación dentro de los rangos policiales, debido a que sólo permite el uso de bigote para Oficiales, desde el grado de Capitán, y Suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo, a partir de Sargento Segundo o Intendente, respectivamente.

Bajo el anterior contexto, pasa la Sala a estudiar los cargos expuestos por el actor en el libelo de la demanda, no sin antes hacer referencia a la normativa

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

que regula i) el derecho a la igualdad y ii) el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

1. Marco Normativo que Regula el Derecho a la Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política prevé el derecho a la igualdad y dispone que *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”*

Sin embargo, el derecho a la igualdad no es absoluto, pues existen situaciones en las que los tratos diferenciados se encuentran justificados, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en el siguiente aparte de la sentencia T-230 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz):

“...el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituye una discriminación siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada.”

Aunado a lo anterior, esa misma Corporación ha establecido que el derecho a la igualdad se quebranta cuando el tratamiento desigual es arbitrario o cuando no responde valorativamente a criterios de razonabilidad y proporcionalidad³.

En suma todas las personas son iguales ante la ley y deben recibir el mismo trato por parte de las autoridades, aunque en ocasiones es posible que reciban un trato desigual, siempre que éste no esté fundado en la arbitrariedad, o esté justificado objetiva y suficientemente en el cumplimiento o desarrollo de un principio, valor o fin constitucional.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

2. Marco Normativo que Regula el Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad

La Constitución Política consagra en el artículo 16 el derecho al libre desarrollo de la personalidad señalando que *“Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”*

Este derecho hace referencia a la facultad que tiene la persona de escoger lo que más le convenga para desarrollar su vida, es decir, constituye la esencia de la libertad misma. No obstante, dicha libertad encuentra límites en el respeto a los derechos ajenos.

3. Caso Concreto

El actor solicita declarar nulo un aparte del numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), pues considera que contraría los artículos 13 y 16 de la Constitución Política, infringiendo los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad entre los miembros de la Policía Nacional, debido a que sólo permite el uso de bigote para Oficiales, desde el grado de Capitán, y Suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo, a partir de Sargento Segundo o Intendente respectivamente.

Bajo el anterior contexto, es menester destacar que el tenor literal de la disposición acusada señala:

*“Artículo 4°. Prohibiciones. Se prohíbe al personal de la Policía Nacional:
(...)
9. Usar barba, patillas exageradas, cabello largo o corte irreglamentario.
Únicamente podrán usar bigote los oficiales desde el grado de capitán,
los suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo a partir de sargento
segundo o intendente respectivamente.” (Se subraya)*

Ref.: 110010324000200800151.00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

En suma, se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), en la Policía Nacional sólo se permite el uso de bigote a Oficiales, desde el grado de Capitán, y a Suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo, a partir del grado de Sargento Segundo o Intendente, según sea el caso.

Al efecto, debe destacarse que el artículo 3^o4 del Decreto Ley 41 de 1994⁵ fija los grados de organización jerárquica que existen en la Policía Nacional así:

1. OFICIALES	Oficiales Generales	General
		Mayor General
		Brigadier General
	Oficiales Superiores	Coronel
		Teniente Coronel
		Mayor
	Oficiales Subalternos	Capitán
		Teniente
		Subteniente
2. SUBOFICIALES	Sargento Mayor	
	Sargento Primero	
	Sargento Viceprimero	
	Sargento Segundo	
	Cabo Primero	
	Cabo Segundo	
3. NIVEL EJECUTIVO	Comisario	
	Subcomisario	
	Intendente	
	Subintendente	
	Patrullero, Carabinero, Investigador,	
	según su especialidad	

Como se observa en el cuadro anterior, la Policía Nacional es una entidad con una estructura jerarquizada, en la que miembros de inferior rango están subordinados a mandos superiores. Precisamente, ello cobra sentido en la medida en que la entidad, junto con las fuerzas militares, cumple una función especial dentro del Estado, en la que desarrolla el ejercicio del monopolio de la fuerza pública, obligándose a cumplir con los más altos estándares de

⁴ Los apartes tachados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C 417 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz
⁵ Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

disciplina entre sus miembros, para garantizar que puedan ser verdaderos representantes de autoridad frente a la población civil y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y de las libertades públicas de los habitantes del territorio nacional⁶.

Sin embargo, lo anterior no justifica que unos miembros de la Policía Nacional puedan usar bigote y otro no, como lo señala arbitrariamente la disposición acusada. En efecto, el artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) no permite usar bigote a Tenientes y Subtenientes, en el grado de Oficial; Cabos Primeros y Segundos, en el grado de Suboficial; y Subintendentes, Patrulleros, Carabineros e Investigadores, en el Nivel Ejecutivo; mientras que sí lo permite a Capitanes, Mayores, Tenientes Coronel, Brigadieres General, Mayores General y Generales, en el grado de Oficial; Sargentos Segundo, Viceprimero, Primero y Mayor, en el grado de Suboficial; e Intendentes, Subcomisarios y Comisarios, en el Nivel Ejecutivo.

Si bien el derecho a la igualdad no es absoluto, pues existen situaciones en las que los tratos diferenciados se encuentran justificados, lo cierto es que el aparte acusado del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) no se acompasa con los parámetros que para el efecto ha fijado la Corte Constitucional. De hecho, en sentencia T-230 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte Constitucional señaló que un trato diferenciado de dos situaciones de hecho no es discriminatorio siempre que: i) los hechos sean distintos, ii) la decisión de tratarlos de manera diferente se funde en un fin aceptado constitucionalmente y iii) la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y adecuada⁷.

⁶ Constitución Política. Artículo 218.

⁷ En sentencia T-230 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte Constitucional señaló: *“...el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituye una discriminación siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada.”*

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

En el presente caso la Sala considera que el aparte acusado del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto) viola el derecho a la igualdad, pues sin justificación constitucional, que no haga arbitrario el mandato demandado, impide a algunos miembros de la Policía Nacional usar bigote mientras que a otros se lo permite.

Si bien las personas que ingresan a la Policía Nacional lo hacen de manera libre y autónoma, acogiéndose a los reglamentos propios de la institución, los cuales son públicos y ponen de manifiesto estrictas normas de presentación personal para disciplinar a sus miembros, lo cierto es que tales reglamentos no pueden vulnerar derechos fundamentales como la igualdad. Esta misma línea de pensamiento ha sido seguida por la Corte Constitucional para manifestar que la rigurosidad de la disciplina castrense no puede servir de excusa para ejercer la potestad disciplinaria de manera arbitraria, como lo señaló en sentencia T 662 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) cuando dijo:

*“...la especial condición de la disciplina militar se restringe a una mayor rigurosidad en el análisis de la conducta esperada por el alumno, **más no constituye un aval para que los superiores jerárquicos ejerzan la potestad disciplinaria de forma arbitraria**, sino que estas actuaciones, en todos los casos, deberán sujetarse a las reglas constitucionales...”* (Se resalta)

En este orden de ideas, la Sala despachará favorablemente la súplica de la demanda, pues considera que la disposición acusada, contenida en el numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), viola el derecho de igualdad de los miembros de la Policía Nacional, ya que arbitrariamente impide a unos miembros de la institución usar bigote.

No sobra advertir que por lo expuesto la Sala se abstendrá de examinar el otro cargo que invocó el actor en el libelo de la demanda, pues al haber constatado que la disposición acusada se encuentra viciada de validez resulta inane

Ref.: 110010324000200800151 00
Actor: HENRY CASTILLO CASAS

estudiarlo, ya que también esta encaminado a probar que dicha disposición debe declararse nula, conclusión a la que ya se arribó.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

1°. **DECLÁRASE LA NULIDAD** del aparte del numeral 9°, del artículo 4° de la Resolución 02495 de 1997 (25 de agosto), mediante el cual el Director General de la Policía Nacional señala que: “Únicamente podrán usar bigote los oficiales desde el grado de capitán, los suboficiales y personal del Nivel Ejecutivo a partir de sargento segundo o intendente respectivamente.”.

2° En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.

GUILLERMO VARGAS AYALA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO