



Sentencia T-152/17

DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Caso en que se realizó anotación demeritoria a miembro de la Policía Nacional por incumplir orden de leer mensaje que guardaba relación con religión católica

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Procedencia

PRINCIPIO DE LAICIDAD-Sentido y alcance

DEBER DE NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Límites del Estado

DEBER DE NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Se deriva del principio democrático pluralista, del derecho a la igualdad y libertad religiosa

PRINCIPIO DE PLURALISMO RELIGIOSO-Diferentes creencias tienen idéntico reconocimiento y protección del Estado

PROTECCION A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Contenido

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Alcance de la protección

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Ámbitos de protección

PROCESO DE EVALUACION DE MIEMBROS DE LA POLICIA NACIONAL-Marco normativo

PRINCIPIO DE OBEDIENCIA DEBIDA EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL-Reiteración de jurisprudencia

OBEDIENCIA DEBIDA-Alcance como exclusión de responsabilidad

PRINCIPIO DE OBEDIENCIA DEBIDA EN LA DISCIPLINA MILITAR-Límites

El subalterno no está obligado a cumplir con la orden que sea ilegítima, esto es, aquella que “(...) excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política, la ley, las normas institucionales o las órdenes legítimas superiores”.

PRINCIPIO DE LAICIDAD Y NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Vulneración por parte de la Policía Nacional al promover en mensaje institucional la identificación y adhesión del Estado a una determinada religión

DERECHO A LA LIBERTAD DE CULTOS Y DERECHO A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA-Requisitos para que proceda la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional ha definido como esenciales para determinar si procede o no la concesión de la protección del derecho a la libertad religiosa y de culto, a saber: (i) La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa; (ii) La exteriorización de la creencia; (iii) La oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa; (iv) Principio de razón suficiente aplicable.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración de la Policía Nacional por cuanto tramitó actuación administrativa a través de procedimiento que no era aplicable al caso del accionante

DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Orden a Policía Nacional eliminar del formulario de seguimiento del accionante anotación demeritoria

Referencia: Expediente T-5.799.418

Acción de tutela interpuesta por el ciudadano Johnny Esneider Quintero Cano contra la Policía Nacional

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El señor Johnny Esneider Quintero Cano presentó acción de tutela contra la Policía Nacional, solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la libertad de culto, a la libertad de conciencia, a la igualdad, al debido proceso y a la dignidad humana, los cuales considera que fueron vulnerados por la anotación demeritoria que fue registrada en su formulario de seguimiento, tras haber incumplido con la orden de leer a los feligreses en la eucaristía de “*Domingo de Ramos*” un mensaje que, presuntamente, guarda relación con la religión Católica, a pesar de que el accionante profesa la religión Adventista del Séptimo Día.

2. Como pretensiones de su demanda, el accionante solicitó al juez de tutela: (i) ordenar al Director General de la Policía Nacional, Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas, Mayor Jhon Edwin Romero Ruíz, Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, Intendente Fredy Eduardo Cristancho Urquijo y los Subintendentes Javier Mora Hoyos y Edwin Alberto Duran, de manera inmediata se abstengan de violar y amenazar sus derechos fundamentales a la libertad de culto y de conciencia, así como el derecho a la igualdad; (ii) ordenar al Director General de la institución accionada que emita una directiva o comunicado de instrucción a los antes mencionados y a todo el personal del cuerpo de oficiales y del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, en la que se ordene el respeto al derecho de libertad de conciencia y de culto, a la igualdad y al debido proceso, además que los instruya en lo relativo al principio de legalidad; (iii) ordenar que se elimine de su hoja de vida “Formulario de Seguimiento”, la sanción registrada como falta leve denominada “Anotación Demeritoria”.

B. HECHOS RELEVANTES

3. El señor Jhonny Esneider Quintero Cano manifestó en el escrito de demanda que es patrullero de la Policía Nacional, adscrito al Departamento del Meta y vinculado a la tercera sección del Escuadrón Móvil Antidisturbios (en adelante, el “ESMAD”).

4. Mediante orden de servicios No. 120 del 15 de marzo de 2016, el Comandante y el Jefe de Planeación de la Policía Metropolitana de Villavicencio expidieron el denominado “*Plan Seguridad y Movilidad 2016, Por una Semana Santa Segura y en Paz*”, por medio del cual se dictaron las directrices a seguir por

cada una de las dependencias del cuerpo de policía para “*garantizar la seguridad y movilidad de los habitantes que residen en los cuatro municipios (Villavicencio, Acacias, Cumaral y Restrepo), que conforman [el área] Metropolitana de Villavicencio, durante la celebración de la Semana Santa y la temporada vacacional del 19 al 27 de marzo del [año 2016] (...)*”¹.

5. En dicha orden de servicios se creó el dispositivo de seguridad “*Domingo de Ramos*”, el cual se llevaría a cabo el 20 de marzo de 2016, bajo la supervisión del Teniente Coronel Diego Alejandro Bohórquez y el mando de dicho dispositivo a cargo del Mayor Jhon Edwin Romero Ruíz. Los agentes designados tenían, entre otras, la labor de vigilar las iglesias católicas del municipio de Villavicencio y “[leer] *el mensaje del director de la Policía Nacional a los feligreses al final de cada eucaristía*”, para lo cual, “*(...) a cada funcionario se le entregó copia del mensaje, con previa coordinación con el párroco*”². En el caso particular del actor, éste afirma en el escrito de demanda que le fue asignada la vigilancia de la iglesia San José Obrero, ubicada en el barrio Nuevo Ricaurte, en la cual, debía dar lectura al mencionado mensaje del Director de la Policía Nacional.

6. El 20 de marzo de 2016, en la formación realizada en el Comando de la Policía Metropolitana de Villavicencio, el intendente Fredy Eduardo Cristancho Urquijo comunicó a los agentes, incluido el actor, las instrucciones que debían seguir para llevar a cabo el dispositivo de seguridad “*Domingo de Ramos*”. El accionante adujo que el intendente les ordenó que al finalizar la eucaristía “*Domingo de Ramos*”, cada uniformado debía pedir permiso al sacerdote, subir al atrio y dar a conocer a los feligreses el siguiente mensaje:

¹ Ver, Folio 66 del cuaderno No. 2.

² Ver, Folio 81 del cuaderno No. 2.

“Mensaje de la Policía Nacional a los Feligreses de Colombia

En estos días de recogimiento espiritual, cuando en el horizonte de Colombia se asoma ese rayo de luz que nos puede conducir por el camino de la reconciliación y la paz, reciban el más sincero saludo en nombre de su Policía Nacional y de nuestro director, Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas.

Nos dirigimos a ustedes, respetados ciudadanos, para reiterarles nuestro compromiso en contribuir a velar por su seguridad y tranquilidad terrenales.

Si necesitan ayuda, si tienen una emergencia, no duden en recurrir a cualquier policía de la Patria. Estamos para servirles las 24 horas del día con verdadero amor patrio.

En este día santo les pedimos de corazón que recen por la armonía de su hogar, por la grandeza de su iglesia, por la tranquilidad de su vecindario, por la paz de su tierra y por su Policía Nacional.

Que el Hijo del Todopoderoso, crucificado y resucitado por siempre, los proteja y los guíe por el sendero de la vida eterna.

Dios y Patria”.³ (Subrayado fuera del original)

7. Frente a la anterior instrucción, el actor afirmó en su escrito de tutela “(...) me puse firme, levanté mi mano, pedí permiso para hablar, como lo estipula nuestro reglamento y una vez obtenido el permiso solicité al señor intendente (...) que me excusara para no dar lectura al documento, puesto que profeso otra religión (Adventista Séptimo Día) (...)”(subrayado fuera del original), además, porque “(...) la misión fundamental de nuestro servicio era velar por la seguridad de todas las personas, más no la de practicar o participar en sus actividades religiosas o de culto; lo anterior, lo hice con el fin de ejercer mi derecho fundamental a la libertad de culto”⁴.

³ Según consta en la copia del Anexo No. 3 a la O.S. No 058 del 18-03-2016 “Apoyo de la Escuela de Carabineros Eduardo Cuevas y Prácticas de Observación con los estudiantes del curso 047 en la Policía Metropolitana de Villavicencio, con el motivo al Plan de Seguridad y Movilidad 2016, por una semana santa segura y en paz”. Ver, Folio 35 del cuaderno No. 2.

⁴ Ver, Folio 5 del cuaderno No. 2. En relación con el contenido del mensaje, el actor manifestó en su escrito de tutela que “Los apartes (...) subrayados son claramente manifestaciones de una religión en particular y así como no estamos autorizados para ejercer la política, el sindicalismo o actos de desprestigio institucional, tampoco estamos autorizados para realizar tareas que son de naturaleza distinta a las funciones de la Policía Nacional, si mi vocación hubiera sido la de Sacerdote, me hubiera ido para un Seminario y no para la Policía. En nuestra iglesia no rezamos, es decir, no repetimos como loritos lo que la sagrada biblia nos enseña, allí lo que hacemos es orar y estudiar, es decir, hablar con DIOS. Y no podría ponerme a profesar en el atrio de una iglesia, cuando la grandeza es solo de DIOS. En la iglesia católica profesan la creencia de un infierno eterno para los pecadores y nosotros en la Iglesia Adventista del Séptimo Día no creemos en el infierno, además para nosotros el séptimo día es el sábado y no el domingo, el cual guardamos solo para adoración a nuestro DIOS (Nuestras creencias son diferentes).” Ver, Folio 17 del cuaderno No. 2.

8. Adujo el accionante en su escrito de tutela que uno de sus compañeros también se opuso a cumplir con la orden impartida, debido a que pertenece a la misma religión -Adventista del Séptimo Día-⁵. Sin embargo, sostuvo que el Intendente Cristancho Urquijo hizo caso omiso a su oposición.

9. Afirmó el accionante que en el momento en el que solicitó ser excusado de cumplir la orden (ver *supra*. numeral 8), llegó el Mayor Jhon Edwin Romero Ruíz, el cual, sin saber lo que estaba ocurriendo, ordenó que el actor y su compañero salieran de la fila, para hacerles un fuerte llamado de atención. Adujo que ante la resistencia a cumplir la orden impartida, se presentó una discusión con el Mayor, quien “*empezó a lanzar improperios*” en su contra, con palabras irrespetuosas que, a su juicio, constituyen injuria y calumnia. Finalmente, el Mayor, previo a retirarse del lugar, ordenó al Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, quien también estuvo presente en los hechos, que presentara un informe contra los patrulleros⁶.

10. Indicó que luego de retirarse el Mayor Romero Ruíz, el Intendente Cristancho Urquijo le manifestó que “*esta orden se debe cumplir sin importar si [son] evangélicos, cristianos, musulmanes o de otras religiones*” y que “*es una orden del Director General de la Policía Nacional*”⁷. Alegó que tal actuación constituye constreñimiento ilegal (art. 182, Ley 599 de 2000), por cuanto el Mayor e Intendente los coaccionaron para ir en contra de su libertad de culto, al obligarlos a leer el mensaje citado de contenido católico. Por esta misma razón, adujo que se violó el Código de Ética de la Policía.

11. Finalizada la formación, se dispuso que los agentes recogieran el armamento y que procedieran a subir a los buses para dirigirse a las iglesias correspondientes. Sin embargo, el actor solicitó al Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry que lo autorizara retirarse para asistir al servicio médico porque no se sentía bien física ni psicológicamente, petición que fue atendida de manera favorable por su superior⁸.

12. El actor fue atendido por la trabajadora social de la Dirección de Sanidad del Comando de Policía del Meta, quien expidió una excusa y programó cita de control para el 22 de marzo de 2016⁹. Por esta razón, el patrullero no pudo prestar el servicio de vigilancia a la iglesia que le fue asignada el 20 de marzo de 2016¹⁰.

⁵ En el trámite de la primera instancia, el demandante aportó copia simple del formulario de seguimiento del patrullero Jaime Andrés Reyes Calderón, integrante del ESMAD. En este consta que el Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry realizó una anotación demeritoria en contra del señor Reyes, en los mismos términos y por las mismas razones expuestas en la anotación registrada contra el accionante. Ver, Folios 51 a 56 del cuaderno No. 2.

⁶ Ver, Folio 6 del cuaderno No.2.

⁷ El accionante indicó que parte de la discusión que tuvo con el Mayor y el Intendente fue grabada por uno de sus compañeros. Por ello, aportó una transcripción de la grabación y un CD con el audio de la misma. En este se escucha el supuesto llamado de atención realizado por el Mayor al accionante y la orden de pasarle el informe, además está registrado, en el minuto 1:59, que el Intendente dio la siguiente orden a sus subalternos: “*Al final de la eucaristía leer el mensaje del señor Director General, es una orden clara, coordinan con el señor sacerdote. No importa si son evangélicos, cristianos, musulmanes o de otra religión (...)*”. Ver, Folio 16 del cuaderno No.2.

⁸ Según consta en la copia del formulario de seguimiento del actor: “*Se realiza la presente anotación para dejar constancia que el evaluado el día de ayer 20 de marzo de 2016 no salió al servicio de apoyo de semana santa a la vigilancia con motivo de prestar seguridad para las iglesias ya que siendo las 10:00 horas, solicita que sea autorizado para buscar ayuda psicológica, manifestando que no se siente en condiciones para salir al servicio. Siendo autorizado a esa hora para que entregue armamento que se le había asignado para el servicio e hiciera presencia en las instalaciones de Sanidad del Comando de Policía del Meta*”. Ver, Folio 30 del cuaderno No. 2.

⁹ Según consta en la copia de la historia clínica expedida por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional. Ver, Folios 25 a 28 del cuaderno No. 2.

¹⁰ Ver, Folio 30 del cuaderno No. 2.

13. En la cita de control programada para el 22 de marzo de 2016, el actor fue remitido por urgencias al Instituto de Salud Mental la Confraternidad, en el cual fue hospitalizado desde el día 23 de marzo de 2016 hasta el día 7 de abril de 2016, por un diagnóstico de depresión grave sin síntomas psicóticos¹¹.

14. El Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, en calidad de Comandante Sección ESMAD y en cumplimiento de la orden impartida por el Mayor Romero Ruíz, registró una falta leve denominada “Anotación Demeritoria”, en el formulario de seguimiento de precalificación del accionante, con fecha del 20 de marzo de 2016. En dicho registro se consignó lo siguiente:

“Se realiza el presente registro demeritorio en el formulario de seguimiento del evaluado por asumir actitud displicente ante la instrucción impartida por el señor Mayor JHON EDWIN ROMERO RUIZ Comandante Primer Distrito de Policía de Villavicencio, toda vez que al momento de recibir la instrucción y consignas para salir al servicio en apoyo a la vigilancia de los servicios de semana santa, el señor Patrullero hace gestos de inconformismo dentro de la formación, siendo causal de llamado de atención por parte de mi Mayor ROMERO, actitud enmarcada en la Ley 1015 de 2006 en su artículo 36 numeral 3. Causando con ello detrimento en el ambiente laboral, colocando en riesgo la disciplina policial por cuanto su actitud y comportamiento se convierten en un mal ejemplo para el resto del personal, por lo cual se invita y se exhorta al evaluado para que cambie estos comportamientos que atentan contra el clima laboral, las relaciones interpersonales y el servicio de policía, asumiendo comportamientos de acuerdo a su grado e investidura que le ha concedido la institución”.

15. El 22 de marzo de 2016, el actor recurrió la anotación precitada ante el Capitán Lizcano Echeverry, alegando que la misma no era clara ni mucho menos precisa, por las siguientes razones:

“Según consta en el registro demeritorio que usted inserto en mi formulario de seguimiento en el cual usted indica que el señor Mayor ROMERO fue quien dio la instrucción la cual ni fue así, ya que la instrucción del personal fue impartida por el señor Intendente CRISTANCHO.

“Porque no se indica concretamente cuales son los supuestos gestos de inconformismo que yo realice.

¹¹ Según consta en la copia simple de la historia clínica expedida por el médico psiquiatra Tito Santelis, adscrito al Instituto de Salud Mental “La Confraternidad”. Ver, Folio 23 y 24 del cuaderno No. 2. De igual forma, en el formulario del seguimiento del accionante, con fecha del 24 de marzo de 2016, el Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry dejó constancia que el actor “(...) el día 22 de marzo en horas de la noche es internado en la IPS LA CONFRATERNIDAD LTDA, el cual brinda atención especializada en salud mental. Remitido por la Dra. LINA MANRIQUE trabajadora social de Sanidad del comando de Policía Meta. No se conoce concretamente el diagnóstico del señor evaluado ya que la historia clínica es un instrumento de tipo personal.” Ver, Folio 33 del cuaderno No. 2.

“En el registro usted señala que yo fui objeto de llamado de atención por parte de mi Mayor ROMERO de la cual usted mismo es testigo presencial de este hecho y le consta que no fue llamado atención si no que se arremete grotescamente en mí contra al punto de humillarme en presencia del personal de la tercer sección del ESMAD (...) donde viola el Código de Ética policial “respetar los derechos constitucionales de igualdad y justicia de todos los hombres” y la Ley 1015 artículo 36 # 11. Tratar a los superiores, subalternos, compañeros o al público en forma descortés e impropia, o emplear vocabulario soez. Pues al Señor oficial Mayor ROMERO y al señor Intendente CRISTANCHO nunca les importo ni respetaron mi condición religiosa que es una condición totalmente respetable que está enmarcada en la ley 133 de 1994 por la cual se desarrolla el Decreto de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.

“No se me aclara en el registro demeritorio cual fue el detrimento de ambiente laboral que supuestamente se generó en el comportamiento que se me señala pues si bien es sabido por usted el servicio se llevó a cabo y la lectura del documento se me ordena leer en la eucaristía, se lleva a cabo no por el suscrito pero si por mis compañeros”.

16. El 23 de marzo de 2016, el Capitán Lizcano Echeverry ratificó el registro demeritorio, en síntesis, por considerar que, contrario a lo sostenido por el actor: (i) el encargado de la formación era el Mayor Romero Ruíz y que el Intendente Cristancho Urquijo explicó los detalles del servicio que se debía realizar; (ii) el registro es claro y preciso, por cuanto el numeral 3 del artículo 36 de la Ley 1015 de 2006 establece que es una falta leve *“Asumir actitudes displicentes ante una orden, una instrucción, un llamado de atención o una sanción”*, entendiéndose como displicencia *“una actitud de desagrado, indiferencia, apatía, desaliento o desidia, en el gesto de su rostro como lo manifestó el señor oficial en el momento que se le ordena salir de la formación y pasar al frente de ella, motivado por un gesto hecho dentro de la formación”*¹²; (iii) agregó que, en ningún momento se ha discriminado por la condición religiosa, *“ya que en el registro no se hace referencia a su condición religiosa, se menciona y se recalca la actitud con los gestos asumidos dentro de la formación”*¹³; y (iv) las quejas relacionadas con las ofensas recibidas por parte del Mayor Romero Ruíz deben ser ventiladas en otras instancias¹⁴.

17. El 24 de marzo de 2016, el Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero, Comandante ESMAD, confirmó la decisión anterior, por considerar que:

¹² Ver, Folio 31 del cuaderno No. 2.

¹³ Ver, Folio 32 del cuaderno No. 2.

¹⁴ Adicionalmente, señaló que el artículo 10 de la Resolución 04162 de 2015 establece que en la posición a discreción, el personal debe permanecer inmóvil, al punto de que si necesita hacer un movimiento por fuerza mayor debe dar un paso atrás, retomando posteriormente la posición inicial, lo cual no ocurrió en el caso concreto, si se tiene en cuenta que el rostro del actor *“denot[ó] que no fue de su agrado la instrucción impartida en ese momento”*, situación de la cual fueron testigos los Subintendentes Edwin Alberto Durán y Javier Mora Hoyos.

*“Según lo establecido en la Ley 1015 del 07 de febrero de 2006, por lo cual se establece el REGIMEN DISCIPLINARIO PARA LA POLICÍA NACIONAL, en su artículo 36. FALTAS LEVES. [Numeral] 3. Asumir actitudes displicentes ante una orden (...), por este motivo se ratifica la afectación teniendo en cuenta que por encontrarse en formación faltó a la disciplina y al trabajo en equipo, al asumir actitudes no acordes ante un superior en instrucción para el servicio, es por esta falta que se hace la afectación al formulario de seguimiento del evaluado por parte del señor Capitán SERGIO ANDRÉS LIZCANO ECHEVERRY, Comandante de la Tercera Sección del ESMAD, DEMET No. 18”.*¹⁵

18. Por lo anterior, el 13 de abril de 2016, el señor Johnny Esneider Quintero Cano, a nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Policía Nacional, solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la libertad de culto, a la libertad de conciencia, a la igualdad, al debido proceso y a la dignidad humana.

En relación con su derecho a la libertad religiosa y de culto, adujo que *“no había razón para una actuación disciplinaria, porque no se puede confundir una solicitud de respeto y protección de un derecho fundamental con un acto de indisciplina”*¹⁶. Alegó que el Mayor e Intendente mencionados incurrieron en un constreñimiento ilegal (Art.182 de la Carta), en tanto lo obligaron a participar en actos de la religión católica, a pesar de que profesa una religión distinta. En ese sentido, señaló que no estaba obligado a cumplir con una orden de carácter ilegal, si se tiene en cuenta que *“(...) la función de la Policía Nacional no es la de participar en las celebraciones religiosas, sino la de velar por la seguridad de las personas que celebren cualquier reunión de cualquier confesión religiosa, y no solamente de la católica, sino de todas y cumplir las funciones tal como lo establece el artículo 123 de la Constitución (...)”*.¹⁷

Manifestó que la autoridad accionada vulneró su derecho fundamental al debido proceso, en tanto desconoció el principio de legalidad, al imponer una sanción a una conducta que en la normatividad no es objeto de reproche disciplinario, cual es la de pertenecer a una religión distinta a la católica¹⁸. Además, porque el Capitán Lizcano Echeverry consignó en el formulario de seguimiento *“varias falsedades”*, por ejemplo, (i) que el funcionario que estaba a cargo de la formación era el Intendente Cristancho Urquijo y no el Mayor Romero Ruíz, (ii) que *“nunca ha dado mal ejemplo a [sus] compañeros, y es mentira que haya asumido actitud displicente ni inconforme”*¹⁹, entre otras.

19. Refirió el accionante en su escrito de tutela que la situación descrita le causó serias afectaciones a su salud mental, por lo cual fue internado en el Instituto de Salud Mental La Confraternidad, con un diagnóstico de depresión grave. Sostuvo que el Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry no permitió que sus compañeros lo visitaran en la clínica psiquiátrica, a pesar de que no existía una restricción

¹⁵ Ver, Folio 32 del cuaderno No. 2.

¹⁶ Ver, Folio 6 del cuaderno No. 2.

¹⁷ Ver, Folio 10 del cuaderno No. 2.

¹⁸ Ver, Folio 9 del cuaderno No. 2.

¹⁹ *Ibidem*.

médica en ese sentido²⁰. Con base en lo anterior, solicitó al juez de tutela se concedan las pretensiones anteriormente descritas (ver *supra*. numeral 2).

C. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

Policía Nacional – Dirección General

20. La Dirección General de la Policía Nacional no contestó la demanda de tutela.

Policía Nacional – Comando del Departamento del Meta

21. El Coronel Carlos Alberto Meléndez Caicedo, en calidad de Comandante del Departamento de Policía del Meta, solicitó la desvinculación de dicha dependencia por falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que en el escrito de tutela, por un lado, se demandaron funcionarios que están adscritos a otras dependencias de la Policía Nacional²¹ y, por el otro, no se endilgó al Comando del Departamento del Meta responsabilidad alguna sobre la vulneración de los derechos del actor.

Policía Nacional – Dirección de Sanidad, Seccional Meta

22. La Seccional Meta de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional no contestó la demanda de tutela.

Policía Nacional – Comando de Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), No. 18, DEMET

23. El Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero, en calidad de Comandante del ESMAD No.18, DEMET, solicitó su desvinculación del presente proceso, así como la del Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, Subintendentes Javier Mora Hoyos y Edwin Alberto Duran, por cuanto la actuación realizada en el formulario de seguimiento del actor se enmarcó dentro de los reglamentos y normas que rigen este tipo de procedimientos (Decreto 1800/00 y Resolución 04089 de 2015)²².

Señaló que, conforme a lo dispuesto en el formulario de seguimiento, la anotación contra el actor obedeció a la actitud displicente que asumió aquel frente a la

²⁰ Al respecto, el actor aportó copia de una captura de pantalla tomada desde el celular de uno de sus compañeros al grupo de *Whatsapp* denominado “*Tercera Sección*”. En ella, consta que el señor Reyes le pregunta al Capitán Lizcano Echeverry acerca de la posibilidad de visitar al accionante en la clínica psiquiátrica, frente a lo cual el Capitán responde de forma negativa argumentando que “*no lo dejan ver*”. Ver, Folio 34 del cuaderno No. 2.

²¹ Manifestó que no ha vulnerado derecho alguno, por cuanto el Mayor Romero Ruíz y el Intendente Cristancho Urquijo están adscritos a la Policía Metropolitana de Villavicencio. Además, el Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero, Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, Subintendentes Javier Mora Hoyos y Edwin Alberto Duran están adscritos al ESMAD, No.18 DEMET. Ver, Folio 45 del cuaderno No. 2.

²² Con la contestación, aportó copia del oficio del 20 de marzo de 2016, por medio del cual el Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry, en calidad de Comandante de la Tercera Sección del ESMAD No.18, informó al Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero, Comandante ESMAD No. 18, la novedad ocurrida con el actor, en concreto, lo relacionado con los gestos de inconformismo y la discusión que se presentó con el Mayor Romero Ruíz y el Intendente Cristancho Urquijo, como consecuencia de la orden que impartió este último para prestar el servicio de vigilancia de semana santa. Así mismo, se dejó constancia de que se autorizó al actor para buscar ayuda psicológica. Ver, Folio 49 del cuaderno No. 2.

instrucción dada por su superior, más no se realizó por su condición religiosa. Agregó que dicho registro goza de legalidad, en tanto el actor presentó los recursos correspondientes, siendo finalmente confirmada la anotación por esta dependencia al no encontrar motivos para reversar dicha decisión. Por último, señaló que el Capitán Lizcano Echeverry en ningún momento restringió en la clínica la libertad ni las visitas del actor.

Policía Nacional – Intendente Fredy Eduardo Cristancho Urquijo

24. El Intendente Cristancho Urquijo, en relación con los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela, manifestó que “(...) *para ese día de los hechos que hoy nos está ocupando me encontraba impartiendo algunas orientaciones o directrices para el servicio de Policía sea cercano, solidario y respetuoso a los ciudadanos, llevándose a cada región del País la mejor impresión de la Policía Nacional, durante semana santa, manifestando que por disposición de la Dirección General se diera a conocer un mensaje del señor Director General (...)*”²³. En este punto, el Intendente transcribió el contenido del mensaje que debían leer los patrulleros (ver *supra*, numeral 6). Señaló que en tres oportunidades llamó la atención al actor por sus actos de indisciplina, los cuales consistieron en hacer caso omiso de las instrucciones impartidas, “*reflejando con su actitud que lo único que pretendía el funcionario era sabotear la formación y la liberación del servicio policial*”²⁴.

Finalmente, manifestó “[c]omo se puede apreciar el mensaje no hace alusión a ninguna religión, creencia o culto específico, es sencillamente un saludo de nuestro Director a la comunidad, por lo que le manifesté al señor Patrullero que me explicara si con ese mensaje afectaba sus creencias. Por el contrario le dije que algún ciudadano también lo podía leer (...)”²⁵.

Policía Nacional – Mayor Jhon Edwin Romero Ruíz, Comandante Distrito Policía Villavicencio

25. El Mayor Romero Ruíz alegó que, de acuerdo con la orden de servicio No. 120 MEVIL-PLANE del 15 de marzo de 2016²⁶, no vulneró los derechos fundamentales del actor.

²³ Ver, Folio 58 del cuaderno No. 2.

²⁴ Ver, Folio 59 del cuaderno No. 2.

²⁵ El Intendente Cristancho Urquijo continuó señalando: “(...) *por el contrario le dije que algún ciudadano también lo podía leer. MANIFESTANDO EN VOZ ALTA porque Usted lo dice, tomando una posición con la mano izquierda en el bolsillo del pantalón, le dije tome una posición acorde al reglamento están a discreción, de ese sencillo ejercicio se ve la disciplina y la actitud para el servicio. Pregunté en la formación ¿alguien se siente indispuesto?, continué dando algunas directrices como por ejemplo recalque en varias oportunidades que evitaran masticar chicle, como lo estaban haciendo en la formación, utilizar en forma excesiva el celular, que no descuidaran su seguridad, y el señor Patrullero seguía hablando con otro señor Patrullero, por lo que le pregunté ¿Cuánto lleva usted en la Policía? Y me respondió con una sonrisa en el rostro de forma burlesca: más de tres menos de 12, yo simplemente le contesté es una persona complicada y tengo amigos de su religión de sus creencias y le confieso que estarían inconforme con su comportamiento, y le solicité que se cambiara de sitio en la formación, de una manera respetuosa. Ese aspecto se le olvidó al señor Patrullero comentar o hacer alusión en el contexto de la acción de tutela*”. Ver, Folio 59 del cuaderno No. 2.

²⁶ Ver, Folios 66 a 83 del cuaderno No. 2.

En primer lugar, señaló que la orden de servicio referida fue notificada y publicada el 15 de marzo de 2016, lo que quiere decir que el actor fue notificado cuatro (4) días antes de la fecha del servicio (20 de marzo de 2016), término en el cual pudo haber informado por escrito su inconformismo o su condición religiosa y de esta forma evitar traumatismo en los servicios de seguridad. El actor tenía conocimiento de la iglesia que le correspondió vigilar y *“no obra antecedente alguno donde el señor patrullero informe su situación y condición religiosa, con antelación a la formación donde se evidenció su intención de generar traumatismos en el desarrollo de las funciones y servicio de policía para el cual se encontraba dispuesto”*²⁷.

En segundo lugar, adujo que en ningún momento el patrullero fue discriminado por su condición religiosa u obligado a asistir a ceremonias religiosas, únicamente se realizó un llamado de atención teniendo en cuenta su actitud displicente y de *“inconformismo”* por las órdenes impartidas durante la formación, con lo cual desconoció lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución 04162 del 15 de noviembre de 2011, en lo relacionado con el comportamiento que debe adoptar el funcionario cuando se encuentre en posición a discreción. En ese sentido, señaló que no se vulneraron los derechos a la libertad de culto, a la libertad de conciencia e igualdad, por cuanto no se *“ordenó u obligó”* al actor a prestar el servicio, por el contrario, fue autorizado para retirarse y dirigirse al servicio médico dado su estado de salud.

En tercer lugar, indicó que la orden de realizar la anotación contra el accionante, está soportada en el Decreto 1800 de 2000 y la Resolución 04089 del 2011. El derecho al debido proceso fue garantizado en la medida que se surtió el trámite de notificación, apelación y ratificación de la anotación, *“la cual no se toma a título de sanción disciplinaria, sino a los medios para encausar la disciplina”*²⁸, y señaló el accionado tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1015 de 2006²⁹.

Policía Nacional – Comando Policía Metropolitana de Villavicencio

26. El Coronel Freddy Hernán Jiménez Rodríguez, en calidad de Comandante de la Policía Metropolitana de Villavicencio, solicitó la desvinculación de la entidad accionada argumentando que no ha conculcado los derechos del actor, además que no existe prueba de un perjuicio irremediable.

²⁷ Ver, Folio 62 del cuaderno No. 2.

²⁸ Ver, Folio 64 del cuaderno No. 2.

²⁹ La Ley 1015 de 2006, *“por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”*, dispone en su artículo 27 que: *“Medios para encausarla. Los medios para encausar la disciplina son preventivos y correctivos. Los medios preventivos hacen referencia al ejercicio del mando con el fin de orientar el comportamiento de los subalternos a través de llamados de atención verbal, tareas tales como acciones de tipo pedagógico, asistencia a cursos de formación ética, trabajos escritos, como medios disuasivos de aquellas conductas que no trascienden ni afectan la función pública, sin que ello constituya antecedente disciplinario. Los medios correctivos hacen referencia a la aplicación del procedimiento disciplinario en caso de ocurrencia de falta definida como tal en la presente ley. Parágrafo. El Director General de la Policía Nacional, mediante Acto Administrativo, creará el comité de recepción, atención, evaluación y trámite de quejas e informes en cada una de las unidades que ejerzan la atribución disciplinaria, señalando su conformación y funciones.”*

Con base en los informes rendidos por el Comandante Distrito de Policía de Villavicencio³⁰, el Comandante del ESMAD No. 18 DEMET³¹, el Intendente Fredy Eduardo Cristancho Urquijo y, en consideración al grado de credibilidad del que gozan tales documentos por el principio de buena fe³², determinó que el llamado de atención al uniformado no fue por sus creencias religiosas, sino que se trató de una medida preventiva frente a sus actos de indisciplina.

Indicó que, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que rigen a la Policía Nacional³³, no es válido que ningún miembro uniformado invoque el desconocimiento de las consecuencias legales de las normas que regulan a la institución, cuyo cumplimiento decidió asumir voluntariamente a su ingreso. Dado el régimen especial al que pertenece la institución, no le está permitido al uniformado adoptar conductas que vayan en contra de la disciplina o el ordenamiento jurídico.

D. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Única instancia: sentencia proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, el 28 de abril de 2016

27. La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que la anotación demeritoria registrada en el formulario de seguimiento del accionante puede ser controvertida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de las acciones y medidas cautelares pertinentes. Además, el tutelante puede interponer las denuncias penales o quejas disciplinarias ante las autoridades competentes, a fin de que se investiguen los actos de maltrato, injurias, calumnias o improperios presuntamente cometidos por sus superiores.

En cuanto a la violación del derecho a la libertad de culto, manifestó que “*una lectura desprevenida al mensaje [objeto de análisis], permite concluir que no compromete la religión que él profesa, pues él mismo en algunas partes de su escrito asevera que la orden era solo dar lectura, cuyo contenido no era a título personal sino proveniente de la institución (...)*”³⁴. Por ello, y en consideración de lo dispuesto en la sentencia T-493 de 2010, consideró que no hubo afectación del derecho invocado, argumentando que “*la leída del mensaje no trasciende [la] práctica religiosa [del actor] ni lo envuelve en religión alguna*”³⁵.

Unido a ello, señaló que el accionante tuvo la oportunidad de exteriorizar su inconformidad antes de la formación policial, toda vez que la orden de servicio le fue dada a conocer días antes. Así mismo, hizo referencia a jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional³⁶ y el Consejo de Estado³⁷, para indicar que nuestro

³⁰ Mayor John Edwin Romero Ruíz.

³¹ Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero.

³² Al respecto, citó la sentencia 13919 del 29 de mayo de 2003, proferida por el Consejo de Estado.

³³ Ver, Constitución Política, art. 218, Ley 62 de 1993, entre otras.

³⁴ Ver, Folio 122 del cuaderno No. 2.

³⁵ *Ibídem*.

³⁶ Corte Constitucional sentencias C-088/94, C-350/94, T-823/02 y C-152/03.

ordenamiento jurídico adoptó un modelo de libertad religiosa y que el término “Dios” consagrado en el preámbulo de la Constitución, “no señala afinidad con algún “Dios” en específico, si no por el contrario, lo que busca es poner en una situación de igualdad a todos los cultos y creencias religiosas existentes (...)”³⁸. Esta decisión no fue impugnada por ninguna de las partes.

E. PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

28. Mediante auto de fecha 2 de febrero de 2017, en desarrollo del trámite de revisión, el Magistrado sustanciador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, dispuso la vinculación de terceros con interés en el proceso y decretó pruebas en sede de revisión³⁹, con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para éste. En consecuencia, en dicho Auto el Magistrado sustanciador resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** al señor Johnny Esneider Quintero Cano, para que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, informe al despacho: (i) cuál es la iglesia o la sede a la que asiste para practicar la religión Adventista del Séptimo Día; (ii) allegue certificación expedida por la iglesia a la que pertenece, en la que se indique desde hace cuánto tiempo está vinculado a dicha comunidad religiosa; (iii) si posterior al fallo del 28 de abril de 2016 proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, usted presentó acciones judiciales o administrativas por los hechos que motivaron la presentación de este proceso de tutela; e (iv) informe si actualmente se mantiene en su hoja de vida, “formulario de seguimiento”, la anotación demeritoria registrada el 20 de marzo de 2016.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** a la Dirección General de la Policía Nacional, para que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, informe al despacho, (...), lo siguiente:

- (i) Rinda informe respecto de los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela del señor Jhonny Esneider Quintero Cano contra la Policía Nacional.
- (ii) Informe si el Director General de la Policía Nacional redactó el mensaje institucional que es objeto de estudio en el caso concreto. Si la respuesta es negativa, por favor indique cuál fue la autoridad responsable, o el texto que fue redactado como mensaje institucional.
- (iii) Informe si dicho mensaje institucional debía darse en ciudades diferentes a Villavicencio.
- (iv) Informe la normatividad aplicable y el procedimiento que se surtió para realizar la anotación demeritoria en contra del señor

³⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, M.P. María Elizabeth García González, sentencia No.1101-03-24-000-2011-00268-00.

³⁸ Ver, Folio 123 del cuaderno No. 2.

³⁹ Ver, Folios 17 a 19 del cuaderno principal.

Quintero Cano, por actos de indisciplina en la formación, y cuáles son las consecuencias de la anotación demeritoria en la hoja de vida del accionante.

TERCERO.- Por Secretaría General de esta Corte, **INVÍTESE** a la Facultad de Derecho Canónico y a la Facultad de Teología de la Pontificia Universidad Javeriana, para que en el término de las setenta y dos (72) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, informe al despacho, (...) , lo siguiente:

(i) Por favor rinda un concepto sobre el mensaje que a continuación se transcribe, indicando si su contenido guarda alguna relación con los principios o dogmas que profesa la religión católica: [ver supra. numeral 6]

CUARTO.- Por Secretaría General de esta Corporación, **OFÍCIESE** al Ministerio de Defensa Nacional, para que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, se informe de la acción en curso, exprese lo que considere pertinente y, controvierta las pruebas acopiadas. Con tal fin, remítasele copia de la tutela promovida por el señor Johnny Esneider Quintero Cano contra la Policía Nacional

QUINTO.- Por Secretaría General de esta Corte, **INVÍTESE** al Departamento de Sociología, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, para que en el término de las setenta y dos (72) horas siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, conceptúen sobre si el mensaje que a continuación se transcribe, guarda alguna relación con los principios o dogmas que profesa la religión católica o si es contrario a los dogmas y la doctrina que profesa la religión Adventista del Séptimo Día: [ver supra. numeral 6]”.

29. Mediante oficio del 16 de febrero del año en curso, la Secretaria General de la Corte Constitucional, informó y remitió al Magistrado sustanciador las respuestas a las pruebas solicitadas en el auto de fecha 2 de febrero de 2017. En las respuestas allegadas por las personas y entidades oficiadas en sede de revisión de tutela, se pueden extraer los siguientes hechos de relevancia para el análisis del caso.

Accionante, señor Jhony Esneider Quintero Cano

30. El señor Jhonny Esneider Quintero Cano, quien actúa en calidad de demandante en el presente proceso de tutela, remitió el informe en el que da respuesta a los interrogantes planteados. En síntesis, el accionante manifestó:

“(a) Que asiste a la iglesia Adventista del Séptimo Día, ubicada en la Calle 33 B No. 38 -35, barrio El Sarzal, en la ciudad de Villavicencio. Para ello, aportó copia de la certificación expedida, el 6 de febrero de

2017, por el señor Carlos David Moreno, en calidad de pastor de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, Distrito Central de Villavicencio, en la que consta que el accionante “asiste a la iglesia hace 17 meses y participa de cursos de discipulado”.

(b) Que posterior al fallo de tutela del 28 de abril de 2016, proferido por el Tribunal Superior de Villicencio, presentó acciones penales y disciplinarias contra los funcionarios que intervinieron en los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela.

(c) Que actualmente se mantiene registrada la anotación demeritoria en su formulario de seguimiento, la cual fue realizada el 20 de marzo de 2016”.

Policía Nacional –Comando de la Policía Metropolitana de Villavicencio

31. Por su parte, el Coronel Freddy Hernán Jiménez Rodríguez, actuando en nombre y representación de la Policía Nacional – Comando de la Policía Metropolitana de Villavicencio, contestó los interrogantes formulados en el auto de pruebas y adjuntó los soportes correspondientes. A continuación la Sala procederá a exponer los apartes más relevantes del informe:

(a) De manera preliminar, solicitó la desvinculación del General Jorge Hernando Nieto Rojas, Director General de la Policía Nacional y del Ministro de Defensa, bajo el argumento de que en el Decreto 4222 de 23 de noviembre de 2006, se descentraliza [sic] las funciones del nivel central a los Comandos de Regiones, Policías Metropolitanas, y Departamentos de Policía, con el fin de atender las necesidades del servicio y que los hechos, objeto de discusión tuvieron lugar en la jurisdicción del Municipio de Villavicencio.

(b) **En cuanto a la primer pregunta**, relató los hechos ocurridos el 20 de marzo de 2016, precisando que la orden impartida, referente “a la lectura del mensaje y acompañamiento a las iglesias” fue dada a conocer días antes a la materialización de la misma, por lo que el actor contó con la oportunidad de manifestar su inconformismo, o indisposición para el servicio de semana santa ante sus superiores. Indicó que, con fundamento en el literal C, artículo 10 de la Resolución Nro. 04162 del 15 de Noviembre de 2011⁴⁰, el Intendente Cristancho llamó la atención al accionante por su “displuencia y actitud durante la formación”, por lo cual se procedió a “encauzar la disciplina, mediante un registro de una anotación de incumplimiento con afectación en su formulario de seguimiento”, conforme con lo dispuesto en el Decreto 1800 de 2000 y la Resolución 04089 del 11 de septiembre de 2015.

⁴⁰ Resolución Nro. 04162 del 15 de Noviembre de 2011, por medio de la cual se indica los parámetros de disciplina, armonía, elegancia y sobriedad dentro del ceremonial y protocolo policial. En su artículo 10, literal C, establece: “El Policía, en esta posición, debe permanecer inmóvil; cuando por cualquier circunstancia de fuerza mayor necesite hacer un movimiento con las manos, diferente al normal, se debe adoptar la posición fundamental y dar un paso hacia atrás, retomando posteriormente la posición inicial”.

Señaló que no se vulneraron los derechos a la libertad de culto, libertad de conciencia e igualdad del actor, porque no cumplió con la orden de servicio cuestionada debido a que fue autorizado por su superior para retirarse y dirigirse a buscar atención médica. Por esta razón, afirmó que *“jamás se le ordenó u obligó a prestar su servicio”*.

Indicó que la autoridad evaluadora realizó la anotación y, luego, notificó al accionante de la misma. Contra esta decisión el patrullero presentó reclamación ante la autoridad evaluadora, quien ratificó la anotación y luego remitió el asunto al revisor, el cual confirmó lo decidido. Resaltó que, de acuerdo con los informes rendidos por los servidores que intervinieron en los hechos, los cuales gozan de presunción de legalidad, (i) la actuación fue netamente preventiva, en tanto se buscó encauzar la disciplina con el fin de evitar que se pierda el respeto, el decoro y cortesía policial (art. 27, Ley 1015 de 2006), y (ii) el registro negativo fue por el comportamiento inadecuado que presentó durante la formación, más no por aspectos religiosos.

(c) **En relación con el segundo interrogante**, indicó que de acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Planeación de la Policía Metropolitana de Villavicencio, el Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas, Director General Policía Nacional, suscribió la Directiva Operativa Transitoria No. 013 (...) Plan de Seguridad y Movilidad 2016, *“Por una semana santa segura y en paz”*, con la cual se anexó el mensaje institucional y se impartieron instrucciones, entre otras, la de *“convoca[r] reuniones con las autoridades eclesásticas, con el fin de emitir recomendaciones frente a aspectos relacionados con la seguridad durante eventos religiosos, (...), así como la autorización para el espacio para la lectura de un saludo institucional durante la homilía”*. Con base en esta directriz, la Metropolitana de Villavicencio, mediante Orden de Servicios No. 120 MEVIL-PLANE del 15 de marzo de 2016, impartió la siguiente consigna *“leerán el mensaje del Director de la Policía Nacional a los feligreses al final de cada eucaristía, a cada funcionario se le entregó una copia del mensaje, con previa coordinación con el párroco.”*

(d) **En lo que respecta a la tercera pregunta**, informó que acuerdo a la Directiva Operativa Transitoria No. 013, se establecieron parámetros institucionales, orientados a generar las condiciones de seguridad y convivencia necesarias en el **territorio nacional**.

(e) **Respecto de la pregunta formulada en el cuarto ítem del auto de pruebas**, en primer lugar, indicó que la normatividad aplicable para la evaluación del desempeño del personal policial es la Constitución Política de 1991, el Decreto 1800 de 2000⁴¹, la Resolución Nro. 04089

⁴¹ Por el cual se dictan normas para la evaluación y desempeño del personal policial.

de fecha 11 de septiembre de 2015⁴², la Ley 1015 de 2006⁴³, la Resolución Nro. 04162 del 15 de noviembre de 2011, el Reglamento de Orden Cerrado para la Policía Nacional, la Ley 734 del 2002⁴⁴, el Decreto-Ley 1791 del 2000⁴⁵, la Resolución Nro. 0662 del 18 de mayo de 2001⁴⁶, la Resolución Nro. 01751 del 22 de marzo de 2006⁴⁷, la Resolución Nro. 4581 del 07 de septiembre de 2006⁴⁸, el Decreto 4222 de 2006⁴⁹, la Resolución Nro. 00912 del 1 de abril de 2009⁵⁰, la Ley 1437 de 2011⁵¹, y la Resolución No. 01425 del 30 de abril de 2012⁵².

En segundo lugar, en cuanto al procedimiento que se surtió para realizar la anotación de incumplimiento con afectación, explicó:

“(...) [La anotación] fue registrada en su formulario de seguimiento, esta fue realizada conforme lo establecido en el Decreto 1800 de 2000, al tenor del artículo 1, (...); donde en cada inicio de año, los uniformados inician con mil doscientos puntos (1200), y de acuerdo a su comportamiento y resultados se le empezara a descontar por el incumplimiento al mismo, dependiente la falta o causal que genere el descuento. En el artículo 21, de la norma ibídem, se reconoce a las autoridades evaluadoras al jefe directo o inmediato responsable del control de desempeño del personal, asimismo, se describe sus atribuciones en el artículo 22 (...). Que para el caso objeto de estudio, y una vez el jefe inmediato del señor QUINTERO CANO, le realizó la anotación de incumplimiento con afectación, registrada en su formulario de seguimiento, de acuerdo a la Resolución No. 04089 del 11 de septiembre de 2015 (Reglamentaria del Decreto 1800 de 2000) (...) esta fue fundada al tenor del artículo 18 de la Resolución 04089 del 2015, “Afectaciones”, en la cual le fue descontado cien puntos (100), que, no obstante, en caso de no estar de acuerdo el funcionario con la misma, puede proceder a la reclamación por escrito ante el evaluador dentro de las 24 horas siguientes a la notificación conforme a los artículos 6 y 52 del Decreto 1800 del 2000. Ahora bien, de acuerdo a la acción desplegada por el uniformado en defensa mediante la reclamación, esta fue puesta en conocimiento del superior jerárquico, quien se denomina

⁴² Por la cual se establece los parámetros en el diligenciamiento de los documentos en el proceso de evaluación del personal uniformado hasta el grado de Coronel de la Policía Nacional y se determinan las funciones de la junta de calificación de la gestión.

⁴³ Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.

⁴⁴ Código Único Disciplinario.

⁴⁵ Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

⁴⁶ El Ministerio de Defensa Nacional, aprobó los formularios de evaluación del desempeño Policial para el Personal Uniformado de la Policía Nacional, diseñadas por la Dirección General de la Policía Nacional.

⁴⁷ Por la cual se implementan las competencias genéricas en la Policía Nacional.

⁴⁸ Por la cual se establece el sistema de ubicación laboral para la Policía Nacional.

⁴⁹ Por el cual se modifica parcialmente la Estructura del Ministerio de Defensa Nacional.

⁵⁰ Por la cual se expide el reglamento de Servicio de Policía. En su artículo 38 establece que el servicio de policía es de carácter civil y profesional y en su artículo 39 define sus características como público, obligatorio, monopolizado, primario, directo, permanente, inmediato e indeclinable.

⁵¹ Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. En su capítulo IV, establece la “utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo”.

⁵² Por la cual se establece el manual de funciones para el personal uniformado de la Policía Nacional y se derogan unas disposiciones.

autoridad revisora conforme a los artículos 33, 34 y 35 de la norma ibídem (...) Así las cosas, se logra dilucidar que la autoridad revisora sería el Ad quem, para dirimir el conflicto presentado, por sus subalternos, siendo prudente indicar su procedimiento para las reclamaciones, conforme a los artículos 51, 52 y 53 de la norma pluricitada (...)”.

Unido a ello, informó que el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, certificó que por los hechos objeto de estudio no se dio origen a la apertura de una investigación disciplinaria⁵³.

A partir de lo anterior, concluyó que *“las consecuencias de la anotación por incumplimiento con afectación, en su formulario de seguimiento, fue por negarse a ser parte de un equipo de trabajo y no contribuir al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo de las actividades, procedimientos y procesos de la institución: menos cien (100) puntos por cada anotación”*. Los 100 puntos negativos por la anotación derivada de los actos de indisciplina en la formación fueron restados en la evaluación al factor *“Comportamiento”*, sub-factor *“Trabajo en equipo”*. A pesar de los puntos negativos derivados de la anotación demeritoria, la evaluación final del actor para el período comprendido desde 05/01/2016 hasta 08/09/2016, arrojó un resultado positivo, en tanto fue ubicado en el rango de clasificación Superior, lo que significa que fue uno de los uniformados sobresalientes en su período evaluado.

Por otra parte, aclaró que *“la anotación demeritoria es tomada en cuenta para la evaluación del formulario de seguimiento del desempeño policial, mientras que la hoja de vida es un documento diferente a este, ya que este formulario de seguimiento y de acuerdo a lo normado mediante la Resolución 04089 de 2015, indica que este reposara en el sistema de Evaluación del Desempeño Policial conforme lo establece su artículo 35”*.

Con base en lo anterior, adujo que no existió violación del derecho a la libertad de culto del accionante, habida cuenta de que *“lo que se logra deducir con su actuar, es que pretende hacer ver que el registro que se le realizó en su formulario de seguimiento, fue como consecuencia de su inconformismo exteriorizado de, “dar lectura al mensaje”, más no, por su falta de cortesía y displicencia dentro de la formación (...)”*. Agregó que el servicio que presta la Policía en acompañamiento a las iglesias que profesan la religión Católica en la Semana Mayor, es un servicio público, que nace de la necesidad de controlar las perturbaciones o situaciones que afecten la tranquilidad de las personas que asisten a las

⁵³ En concreto, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario manifestó: *“(…) En atención al correo de la referencia, me permito, que una vez revisado el sistema jurídico de la Policía Nacional (SIJUR) y los libros radicadores de esta unidad, se evidencia que por hechos ocurridos el día 20/03/2016, con el patrullero JOHNNY ESNEIDER QUINTERO CANO, donde al parecer el institucional se opuso a cumplir instrucciones impartidas por el Intendente FREDY EDUARDO CRISTANCHO URQUIJO y el Mayor JOHN EDWIN ROMERO RUIZ. Así mismo, este despacho disciplinario no adelanta ni adelanto (sic) investigación disciplinaria alguna por los hechos antes citados. (Sic) (...)”*.

actividades con ocasión a la Semana Santa, máxime cuando en esa época se presentan aglomeraciones de público, que ameritan de la presencia de la Policía Nacional.

(f) Finalmente, expuso unas consideraciones relativas al régimen especial de la Policía Nacional y a la doctrina constitucional sobre las relaciones de especial sujeción. Ello, para señalar que evidenciada la alteración de orden público que sufren algunos territorios del país, resulta lógico que la actividad de todos los miembros que hacen parte del Talento Humano de la Policía Nacional, como es el caso del actor, se circunscriba a las necesidades del servicio.

Dado el régimen especial de la Policía Nacional (Decreto 1791 de 2000), no es factible que la situación del demandante se resuelva mediante la interpretación complementaria o por analogía con el régimen laboral general. Por esta razón, es predicable frente al actor la “doctrina constitucional sobre las relaciones de sujeción”⁵⁴, la cual explica que *“la profesión de policía es una actividad lícita e implica para el uniformado la aceptación integral de las normas y parámetros del ordenamiento jurídico que la desarrolla, más aún cuando es un servicio público de rango constitucional, sin que sea viable jurídicamente que ahora el señor Patrullero (...), alegue el libre ejercicio de su Libertad Religiosa para afectar el ejercicio de una profesión que se reitera, el accionante voluntariamente escogió como su proyecto de vida”*. Ello, no significa que se invoque la relación de sujeción para justificar la afectación de derechos fundamentales, sino que dicha relación implica *“necesariamente un acondicionamiento a las funciones y reglamentos internos de cada institución del Estado, en ejercicio de su facultad superior y del interés público que su actividad reviste”*.

Por otro lado, en relación con el alcance del derecho a la libertad religiosa, alegó que esta libertad no es absoluta, toda vez que encuentra límites en su ejercicio en aquellos casos en que este comprometa la protección de los derechos de la colectividad, esto es, cuando sobrevenga el amparo de la seguridad, vida, honra, bienes, creencias y la garantía de la paz. Por este motivo y teniendo en cuenta que la Policía debe garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos referidos, no pueden los funcionarios que pertenecen a la institución afectar el interés general por razón de su credo religioso⁵⁵. No obstante, indicó que la Policía Nacional permite que sus funcionarios asistan a celebrar los ritos establecidos por la religión que profesan (Católica o no católicas), siempre y cuando no se vea afectado por ello el servicio de policía.

⁵⁴ En este punto, la entidad accionada hizo referencia a las sentencias T-1108 de 2002, T-793 de 2008 y T-690 de 2010.

⁵⁵ En este punto, citó apartes de la sentencia proferida, el 3 de noviembre de 2011, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda –Subsección B, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Ref. expediente No. AC-17001-23-31-000-2011-00402-01. Actor: Nelson de Jesús López Ossa.

A partir de los anteriores argumentos, concluyó: (i) el mensaje difundido para los feligreses por parte de la Policía Nacional, no vulnera el derecho a la libertad de culto, alegada por el actor, porque ni explícitamente ni implícitamente está dirigido a una religión en particular sino a la comunidad en general, que es la razón de ser del Servicio de Policía, basada en los principios de comunitariedad y proximidad. (ii) El actor pretende confundir al operador judicial, el derecho a la libertad de culto, con la indisciplina propia de sus actos en la formación, la anotación demeritoria es un producto de una decisión objetiva e imparcial. (iii) Los policiales pueden participar de los rituales propios de cada entidad religiosa en aquellos espacios en los cuales no sean requeridos para la efectiva prestación del servicio, esto es, luego de sus jornadas laborales o los días en que no tengan el deber de prestar servicios propios que la misma comunidad demande, en materia de seguridad ciudadana. (iv) El señor Patrullero (...), ingresó de manera libre y espontánea a la Policía Nacional, en consecuencia es beneficiario de un régimen especial que el propio Constituyente Primario le otorgó, por lo tanto, si realizar acercamiento con el conglomerado social tiene un tipo de afectación desde su ámbito personal, cuenta con la posibilidad de acudir a un oficio o profesión liberal que le permita desarrollarse mejor y tener una alta calidad de vida. (v) Es un pilar fundamental respetar la disciplina en una institución jerarquizada, porque de no hacerlo sería desnaturalización la misión y visión, haciendo un símil, se trae acotación, es como no exigirle a un abogado que presente medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo, por el temor que los demandados tomen represalias contra su vida, a sabiendas que se están ante el cumplimiento de un deber”.

Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia

32. El profesor William Mauricio Beltrán, vinculado al Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, rindió concepto respecto del contenido del mensaje, en los siguientes términos: *“considero que el mensaje (...) concuerda en términos generales con los valores cristianos compartidos por católicos y adventistas. Sin embargo, deber ser interpretado en su contexto. Por ejemplo, el mensaje alude a un “día santo”. Para los adventistas el día santo es el día sábado (o séptimo día). Si un adventista se ve obligado a declarar que el “día santo” es el domingo, o esto se puede inferir de su discurso, esta declaración iría en contra de sus convicciones, por lo cual, se le estaría obligando a actuar en contra de su conciencia”.*

Ministerio de Defensa Nacional y Pontificia Universidad Javeriana

33. Las Facultades de Derecho Canónico y de Teología de la Pontificia Universidad Javeriana, así como el Ministerio de Defensa Nacional no atendieron el requerimiento de esta Corte.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

34. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del veintiocho (28) de octubre de 2016, expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Diez de esta Corte, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

B. CUESTIONES PREVIAS – PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

35. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia⁵⁶ y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual, sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección *definitivo* cuando: (i) el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) existiendo otro mecanismo, carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; de otro lado, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable⁵⁷. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario⁵⁸.

36. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se realizará un análisis en el caso concreto de la procedencia de la acción de tutela.

Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

37. *Legitimación por activa*: El señor Johnny Esneider Quintero Cano, titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, presentó la acción de tutela a nombre propio acorde con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política⁵⁹ y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁶⁰.

⁵⁶ Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

⁵⁷ Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.” Ver sentencia T-896 de 2007, entre otras.

⁵⁸ Decreto 2591 de 1991, artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. “Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. (...)”.

⁵⁹ Constitución Política, artículo 86. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

⁶⁰ Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés. “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden

38. *Legitimación por pasiva:* La Policía Nacional, es una entidad de naturaleza pública, por lo tanto, es susceptible de demanda de tutela (C.P. 86°, Decreto 2591 de 1991 art. 1° y art. 13°), por lo cual se observa la existencia de legitimación por pasiva en el presente asunto.

39. *Inmediatez:* Este requisito de procedibilidad impone la carga al demandante de interponer la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales⁶¹. En el caso concreto, del acervo probatorio se desprende que, por un lado, el 24 de marzo de 2016 el Comandante del ESMAD⁶² ratificó la decisión que adoptó el Comandante de Sección del mismo escuadrón⁶³, en el sentido de no retirar la anotación demeritoria impuesta contra el actor en su formulario de seguimiento⁶⁴ y, por el otro, que la presente tutela, fue presentada el día 13 de abril de 2016⁶⁵, es decir que, sólo transcurrieron veinte (20) días entre los hechos que originaron el presente trámite y la interposición de la solicitud de amparo; término que la Sala considera prudente y razonable para el ejercicio de la acción.

40. *Subsidiariedad:* En el caso *sub examine*, el juez de tutela en única instancia declaró improcedente la acción de tutela por considerar que no cumple con el requisito de subsidiariedad, debido a que el actor tiene la posibilidad de demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la actuación de la Policía Nacional. En ese sentido, manifestó que “*se entrevé (...) un mal uso de esta acción por parte del sancionado (...), queriendo recurrir a esta vía como una instancia más para debatir una anotación y/o registro demeritorio (...)*”⁶⁶. Así mismo, determinó que no procede la solicitud de amparo en lo relacionado con los presuntos actos de injuria, calumnia e improperios cometidos por sus superiores, por cuanto, para ello, la jurisdicción ordinaria ofrece las respectivas acciones penales o disciplinarias.

41. En cuanto a la procedibilidad formal de la acción de tutela, la Sala encuentra que, *prima facie*, existe en el caso concreto un mecanismo ordinario de defensa judicial idóneo para controvertir la legalidad del acto administrativo que presuntamente vulneró los derechos del accionante. En efecto, la anotación negativa registrada en el formulario de seguimiento el 20 de marzo de 2016, ratificada por el evaluador y confirmada por los superiores jerárquicos los días 23 y 24 del mismo mes y año, respectivamente, modifica la situación jurídica del actor, en tanto afecta la evaluación del desempeño de su servicio. Por lo tanto, se trata de un acto administrativo que, teniendo en cuenta los cargos formulados por el actor, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo las causales

agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales. (...)”.

⁶¹ Ver, sentencia SU-961 de 1999.

⁶² Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero.

⁶³ Capitán Sergio Andrés Lizcano Echeverry.

⁶⁴ Ver, Folio 32 del cuaderno No.2

⁶⁵ Ver, Folio 1 del cuaderno No.2

⁶⁶ Ver, Folio 121 del cuaderno No. 2.

relativas a que el acto administrativo fue expedido de forma irregular o mediante falsa motivación (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011).

42. No obstante lo anterior, y contrario a la tesis expuesta por el juez de tutela en única instancia, la Sala considera que el accionante no utilizó de manera inadecuada o dio “*mal uso*” a la acción de tutela. Lo que se debate en el presente asunto no se reduce a un conflicto de orden legal relacionado con la irregular o falsa motivación de una decisión de la Policía Nacional. De los fundamentos fácticos del caso concreto, se evidencia que el asunto que ocupa a la Sala adquiere una relevancia *iusfundamental* que activa la competencia del juez de tutela, en tanto se estudia el posible desconocimiento del principio de laicidad por parte de una autoridad pública (Policía Nacional), al haber ordenado a uno de sus servidores (patrullero) leer un mensaje que, presuntamente, hace referencia a una religión específica y, al mismo tiempo, se analiza la posible vulneración del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto de dicho funcionario, como consecuencia de la anotación demeritoria que se registró en su formulario de seguimiento, la cual, a su juicio, se realizó porque se opuso a cumplir con la orden impartida debido a que profesa una religión distinta a la que profesa el mensaje impartido por el Director de la Policía Nacional, en la medida que, el accionante es Adventista del Séptimo Día.

43. En estos casos, en los que se estudia la violación del derecho fundamental a la libertad religiosa del trabajador como consecuencia de las acciones u omisiones desplegadas por el empleador, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el medio judicial idóneo para materializar su protección y, en efecto, garantizar su libre ejercicio. Así, esta Corte lo reiteró, en una reciente oportunidad, al revisar una acción de tutela que interpuso una trabajadora contra su empleador, bajo el argumento de que fue vulnerado su derecho a la libertad religiosa por haber sido despedida por incumplir con una orden que iba en contra de sus creencias religiosas, esto era, utilizar el pantalón suministrado con la dotación en lugar de la falda que le imponía llevar su religión. En cuanto al requisito de subsidiariedad, este Tribunal estableció que “*cuando se persigue la protección del derecho a la libertad religiosa dentro del ámbito de una relación laboral, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para hacerlo efectivo*”⁶⁷.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia T-575 de 2016. En esa misma dirección, en la sentencia T-982 de 2001, reiterada por la sentencia T-327 de 2009, esta Corte señaló: “Los fallos de primera y segunda instancia coinciden en afirmar que en el presente caso la acción de tutela no es procedente, puesto que existe otro medio de defensa judicial. A juicio de ambos jueces, los derechos que están en juego surgen de una relación laboral contractual, por lo que es la justicia laboral ordinaria donde el asunto debe ser ventilado (...) No comparte la Sala esta posición. Ana Chávez Pereira, como lo precisó en su impugnación, busca mediante su acción que se proteja su derecho a la libertad religiosa, el cual constituye un derecho fundamental constitucional (artículo 19, C.P.) y, por lo tanto, susceptible de que su defensa sea invocada mediante una acción de tutela. No pretende ella que se le protejan derechos legales emanados del contrato de trabajo, ni existe otro medio de defensa judicial para atender el derecho reclamado que haga improcedente la tutela”. En este mismo sentido, en la sentencia T-267 de 2014, afirmación proveniente de las sentencias SU- 667 de 1998 y en la Sentencia SU-036 de 1999, la Corte manifestó que: “La Corte en ocasiones semejantes, ha resuelto casos anteriores al considerar que existe una diferencia de objeto entre la defensa y exigibilidad por vía judicial de los derechos laborales de origen puramente legal y la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos son afectados de manera directa por conductas u omisiones respecto de las cuales no es suficiente el poder de decisión de los jueces ordinarios a la luz de las leyes que aplican”.

44. Dado lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corte y en consideración de que la posible violación del derecho a la libertad religiosa y de culto del actor se produjo en el desarrollo de la relación laboral que tiene con su empleador (Policía Nacional), la Sala de Revisión concluye que la acción de tutela, contrario a lo sostenido por el juez de única instancia, era el medio que, además de ser el idóneo para formular ante el juez la problemática de carácter fundamental mencionada, en términos de eficacia, tenía la aptitud material para proporcionar una solución oportuna e integral al asunto planteado por el accionante. Dicha solución podía considerarse (i) oportuna, porque era posible dirimir de forma inmediata el conflicto *iusfundamental* propuesto antes de que se produjeran los efectos negativos de mantener la anotación demeritoria, como por ejemplo bajar la calificación en la evaluación de desempeño policial, e (ii) integral, en la medida que el juez constitucional, en ejercicio de sus amplias potestades, podía abordar con mayor amplitud y sin estrictos formalismos la posible violación del derecho fundamental a la libertad religiosa, y en efecto, adoptar las medidas necesarias, no solo para cesar la vulneración del derecho subjetivo, sino para evitar que dicha actuación se repitiera en el futuro.

Adicionalmente, se evidencia que, por las circunstancias del caso concreto, la acción de tutela adquiere un mayor grado de eficacia respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto, teniendo en cuenta que el principio de informalidad que caracteriza la acción de tutela, permite que este conflicto de relevancia constitucional tenga una solución judicial, lo cual resultaría más difícil de lograr a través del medio de control previsto para ese fin en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por las formalidades que la ley exige para su admisión.

45. En cuanto a las quejas y denuncias que realizó el actor en el escrito de tutela contra los funcionarios de la Policía Nacional, presuntamente, por haberle faltado el respeto y haber incurrido en el trámite de la actuación administrativa en actos de injuria y calumnia, entre otras conductas punibles, comparte la Sala lo expuesto por el juez de tutela en única instancia, en el sentido de que la acción de tutela es improcedente frente a estas pretensiones, comoquiera que son las autoridades penales y disciplinarias las competentes para adelantar las investigaciones correspondientes, endilgar responsabilidades e imponer las sanciones a las que haya lugar.

46. En conclusión, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela acredita el requisito de subsidiariedad, por lo tanto, procederá a analizar el fondo del asunto.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

47. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La Policía Nacional desconoció el principio de laicidad, y vulneró el derecho a la libertad religiosa y de culto del actor al ordenarle que en cumplimiento de sus funciones, como patrullero, leyera a los feligreses en la eucaristía de “Domingo de

Ramos” un mensaje que, presuntamente, guarda relación con la religión Católica, a pesar de que aquel profesa la religión Adventista del Séptimo Día?

¿La Policía Nacional vulneró el derecho al debido proceso administrativo del actor al registrar una anotación demeritoria en el formulario de seguimiento, bajo el argumento de que el patrullero incurrió en la falta leve prevista en el numeral 3, artículo 36 de la Ley 1015 de 2006, por haber asumido una actitud displicente dentro de la formación y frente a la instrucción impartida por su superior?

Con el objetivo de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala de Revisión (i) analizará el principio de laicidad, (ii) definirá el ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, (iii) abordará los asuntos más relevantes del proceso de evolución y del régimen disciplinario especial de la Policía Nacional. Finalmente, solucionará el caso concreto.

D. SENTIDO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LAICIDAD, Y DEBER DE NEUTRALIDAD RELIGIOSA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

48. Mediante la Constitución de 1991 el Estado colombiano abandonó su adhesión a la religión católica instituida en la Carta Política de 1886, para en su lugar adoptar un modelo de Estado laico que defiende la separación entre el Estado y la iglesia e impone un deber de neutralidad en materia religiosa, que se deriva, principalmente, del artículo 19 Superior, y que garantiza el derecho a la igualdad de todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico.

49. A fin de precisar el sentido de la relación entre el Estado colombiano y la religión, esta Corte, en sentencia C-350 de 1994, realizó una comparación entre la regulación dispuesta en la Constitución de 1886 y la contenida en la Carta Política de 1991. Mediante este análisis, logró determinar que la Constitución de 1991 generó grandes cambios que reivindican el carácter laico del Estado, a saber: (i) desvinculó al Estado de un credo particular, (ii) reconoció el carácter pluralista del Estado Social de Derecho, (iii) excluyó el confesionalismo, (iv) consagró la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones, y (v) proscribió el favorecimiento o exaltación de una religión específica⁶⁸.

50. En ese mismo sentido y a partir de la interpretación histórica de la Constitución, que se sirve de las discusiones que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte concluyó en la providencia precitada:

“En síntesis, la Constitución de 1991 establece el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes. Igualmente, la Carta excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas, puesto que la invocación a la protección de Dios, que se hace en el preámbulo, tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular. Esto implica entonces que en el ordenamiento constitucional colombiano, hay una separación entre el Estado y las iglesias porque el Estado es laico; en efecto, esa estricta neutralidad del Estado en materia religiosa es la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la

⁶⁸ Ver, sentencia C-350/94. En esa oportunidad la Corte Constitucional se preguntó “¿cuál es la orientación contenida en el actual ordenamiento colombiano?”. Para resolver esta cuestión, la Sala Plena consideró necesario hacer una comparación entre la regulación de la actual Constitución con la contenida en el anterior ordenamiento. En este análisis, la Corte determinó que la Constitución Política de 1991 generó tres cambios fundamentales en comparación con lo establecido en la Constitución de 1886, a saber: “(i) Eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, sin que ello implique una vinculación del Estado con un credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior. (ii) En la definición misma del Estado colombiano (Art. 1º C.P.), se estableció la cláusula democrática, participativa y pluralista. (iii) El artículo 19 C.P. anuncia el derecho a la libertad de cultos, según la cual todas las personas pueden profesar libremente su religión y difundirla en forma individual o colectiva; y todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. Este derecho impide que el Estado otorgue un tratamiento preferente a un credo particular”.

autonomía de las distintas confesiones religiosas. (...)".⁶⁹ (Negrillas fuera del original).

51. Conforme con lo anterior, el ordenamiento constitucional dispone que las relaciones entre las instituciones estatales y las confesiones religiosas deben desarrollarse bajo un modelo de **Estado laico**, que si bien reconoce y respeta la cuestión religiosa, impone un deber de neutralidad frente a los credos e iglesias. Esta Corte ha precisado que dicho deber de neutralidad impide que el Estado: “(i) establezca una religión o iglesia oficial, (ii) se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) realice actos oficiales de adhesión a una creencia, (iv) tome medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosas y (v) adopte políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia”.⁷⁰

52. No obstante el deber de neutralidad, el modelo de Estado laico adoptado por la Constitución de 1991 también se basa en el **pluralismo religioso**, derivado del principio democrático pluralista, al igual que del derecho a la igualdad y del derecho a la libertad religiosa⁷¹. Esta Corte ha señalado que en virtud del pluralismo religioso “*las diferentes creencias tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado. Lo que implica que no se admiten medidas legislativas o de otra índole dirigidas a desincentivar o a desfavorecer a las personas o comunidades que no comparten la práctica religiosa mayoritaria, bien porque ejercen otro credo, porque no comparten ninguno o, incluso, porque manifiestan su abierta oposición a toda dimensión trascendente*”.⁷²

53. A partir de lo anterior, se colige que la dinámica de la relación entre el Estado colombiano y la religión se desarrolla conforme al principio de laicidad, lo que si bien significa de base una desvinculación del órgano estatal a un credo específico, no deja de lado el respeto por todas las confesiones religiosas en condiciones de igualdad (pluralismo religioso). De esta manera, corresponde al Estado cumplir con un deber de neutralidad que le prohíbe, entre otras cosas, identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión o que realice actos oficiales de adhesión a una determinada creencia.

⁶⁹ Comisión Primera, Asamblea Nacional Constituyente. Intervención del delegado Juan Carlos Esguerra en la misma Sesión del 24 de abril de 1.991. Ver también *Gaceta Constitucional* n. 130, p. 4.

⁷⁰ Ver, Sentencias C-478 de 1999, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010, C-817 de 2011, T-139 de 2014, y C-948 de 2014, entre otras.

⁷¹ Ver, Sentencia C-224 de 2016.

⁷² *Ibidem*. La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica, uniforme y reiterada en lo que respecta al alcance del principio de laicidad, y frente al tema del pluralismo religioso. En varias oportunidades, esta Corte se ha ocupado de estudiar aspectos que se derivan de la relación Estado-religión, como por ejemplo: (i) separación entre Estado e Iglesias de acuerdo con el establecimiento de la laicidad del primero (C-088/94 y C-350/94); prohibición de injerencia alguna obligatoria, que privilegie a la religión católica o a otras religiones en materia de educación (C-027/93); (ii) renuncia al sentido religioso del orden social y definición de éste como orden público en el marco de un Estado Social de Derecho (C-088/94 y C-224/94); (iii) determinación de los asuntos religiosos frente al Estado, como asuntos de derechos constitucionales fundamentales (C-088/94); (iv) prohibición jurídica de injerencia mutua entre Estado e Iglesias (C-350/94); (v) eliminación normativa de la implantación de la religión católica como elemento esencial del orden social (C-350/94); y (vi) establecimiento de un test que evalúa si las regulaciones en materia religiosa están acordes con los principios de pluralidad y laicidad del Estado colombiano (C-152/2003).

E. CONTENIDO Y ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

54. El principio de laicidad incorporado mediante la Constitución de 1991 procura mantener el pluralismo religioso y, en efecto, garantizar la protección a la libertad religiosa y de culto, derecho que se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Carta.

55. En atención al precepto constitucional referido, el Legislador, a través de la Ley 133 de 1994, desarrolló la libertad religiosa y de culto en el marco del Estado laico consagrado en la Carta de 1991. En efecto, en su artículo 2, la mencionada Ley establece una separación entre Estado y religión o iglesia, al disponer que *“ninguna iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal”*.

56. Unido a ello, la Ley precitada, en su artículo 3, promueve el pluralismo religioso en condiciones de igualdad, al estipular que el *“Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales.”* En cuanto a la aplicación del principio de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, la Ley de manera expresa dispone *“Todas las confesiones Religiosas e Iglesias son igualmente libres ante la Ley”*⁷³.

57. En lo que respecta al contenido de la libertad religiosa y de culto, la Ley 133 de 1994, por un lado, enlista algunos de los derechos que esta comprende, entre los cuales vale la pena destacar, por los hechos del caso concreto y su relación con el principio de laicidad, el relacionado con el derecho de toda persona de *“no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales”*⁷⁴. Y por otro, la Ley mencionada advierte que dicha libertad no es absoluta, debido a que encuentra límites en los elementos constitutivos de una sociedad democrática, tales como, (i) la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales; y (ii) la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública⁷⁵.

58. En esa dirección, cabe resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos⁷⁶, en su artículo 12, reconoce el derecho a la libertad de conciencia y de religión. Dicha Convención señala que dicho derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. Además, proscribe las medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias, y establece que la libertad religiosa está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas en la ley y que sean

⁷³ Ley 133 de 1994, artículo 3, inciso segundo.

⁷⁴ Ley 133 de 1994, artículo 6, literal e.

⁷⁵ Ley 133 de 1994, artículo 4.

⁷⁶ Por medio de la Ley 16 del 30 de diciembre de 1972, el Estado colombiano aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.

59. Por su parte, la Sala Plena de esta Corte, en sentencia SU-626 de 2015, en relación con el núcleo esencial del derecho a la libertad religiosa y de culto, a partir de una interpretación conjunta de las normas constitucionales a las que se adscriben la libertad religiosa, el pluralismo y el principio de laicidad (arts. 1, 7 y 19 de la Carta), concluyó:

“1. La libertad de conciencia confiere un amplio ámbito de autonomía para que el individuo adopte cualquier tipo de decisión acerca de sus opiniones, sentimientos o concepciones incluyendo, entre muchas otras cosas, la posibilidad de negar o afirmar su relación con Dios así como adoptar o no determinados sistemas morales para la regulación de su propia conducta.

2. El derecho a la religiosidad es un derecho de libertad: (i) no puede consistir en una imposición ni del Estado ni de otra persona; (ii) tampoco puede ser objeto de prohibición por parte de la autoridad o de particulares.

3. El derecho a la religiosidad es un derecho subjetivo, fundamentalmente, a: (i) adherir a una fe o profesar un sistema de creencias trascendental -libertad de conciencia-; (ii) practicar individual o colectivamente un culto -libertad de expresión y culto-; (iv) divulgarla, propagarla y enseñarla -libertad de expresión y enseñanza-; (iv) asociarse y pertenecer a una congregación o iglesia -libertad de asociación-; y (v) a impartir, los padres, determinada formación religiosa a sus hijos.

4. Los derechos de libertad religiosa y de cultos imponen deberes de protección y respeto al Estado y los particulares, cuanto menos, así: (i) el Estado, a no imponer una religión o culto oficiales; los particulares, a no obligar a otros profesar una fe; (ii) los particulares y el Estado, a respetar las creencias, manifestaciones del culto, elementos sagrados del mismo y la divulgación y enseñanza religiosas; y (iii) el Estado, a proteger los derechos de libertad religiosa y garantizar su ejercicio pacífico y tranquilo.

5. Los titulares de derechos religiosos -creyentes, padres de familia, pastores o ministros del culto, sacerdotes, iglesias, etc-, tienen un derecho a: (i) que el Estado se abstenga de ofender o perseguir una determinada iglesia o confesión religiosa; (ii) que el Estado y los particulares se abstengan de ejecutar comportamientos que constituyan un agravio al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias; (iii) recibir protección de las autoridades estatales –deber de protección- frente a determinadas conductas que impidan o coarten la profesión de una fe religiosa o las manifestaciones de culto; y (iv) que el Estado proteja igualmente las

iglesias y confesiones, sin discriminaciones ni favorecimientos especiales.

6. El ejercicio de los derechos de libertad religiosa y de cultos admite limitaciones, por razones de: (i) seguridad, orden, moralidad y salubridad públicos; (ii) el ejercicio de los derechos constitucionales y libertades de los demás”.

60. En lo que respecta al ámbito de protección del derecho a la religiosidad, esta Sala Tercera de Revisión, en sentencia T-575 de 2016, estudió la jurisprudencia constitucional dictada en la materia, al revisar los fallos que dictaron los jueces de instancia con ocasión de una acción de tutela que interpuso una señora en contra de su empresa empleadora, por considerar que había sido vulnerado su derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto⁷⁷.

61. El resultado de dicho análisis indicó que la Corte ha tenido la oportunidad de resolver casos en los que se alega la vulneración de esta garantía *iusfundamental*, como consecuencia de actos u omisiones que fueron desplegadas por entidades públicas o particulares, en diversos contextos, como por ejemplo, en relaciones laborales⁷⁸, en materia de educación⁷⁹, en asuntos de objeción de conciencia al servicio militar⁸⁰, entre otros⁸¹.

62. A partir de la jurisprudencia constitucional proferida sobre la materia, esta Sala de Revisión concluyó, en aquella oportunidad, que “*el análisis de la vulneración del derecho a la libertad religiosa y de culto en diferentes escenarios implica, cuanto menos, la verificación de cuatro aspectos esenciales para efectos de determinar si procede o no la concesión del amparo*”, a saber:

“(i) La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa. Consiste en que el comportamiento o la manifestación de culto constituya un elemento fundamental de la religión que se profesa y, que la creencia de la persona es seria y no acomodaticia.

(ii) La exteriorización de la creencia. El derecho a la libertad de conciencia, base de la libertad religiosa y de cultos implica no sólo la protección de sus manifestaciones privadas, sino la de su ejercicio público y divulgación.

⁷⁷ La accionante alegó que, en el marco de la relación laboral, la empresa demandada le ordenó para el desarrollo de sus funciones cumplir con una actividad que era contraria a sus convicciones religiosas, cuál era la de usar pantalón en lugar de la falda que le tocaba vestir de acuerdo con los dogmas de la iglesia a la que pertenecía (Iglesia Luz del Mundo Trinitaria de Colombia).

⁷⁸ Ver, sentencia T-575 de 2016.

⁷⁹ Entre otras, se puede consultar las sentencias T-493 de 2010 y T-915 de 2011.

⁸⁰ Entre otras, se pueden consultar las sentencias C-728 de 2009, T-018 de 2012, T-023 de 2014 y T-314 de 2015.

⁸¹ Por ejemplo, casos en los que la Corte ha amparado el derecho a la libertad religiosa y de culto, reconociendo (i) la existencia de un derecho a que las personas emprendan, en lo relativo a la disposición de los cadáveres, las actividades que correspondan a su religión (sentencias T-162 de 1994, T-462 de 1998, T-165 de 2013 y T-741 de 2015); (ii) el derecho a oponerse a la realización de un tratamiento médico opuesto a las convicciones religiosas (sentencia T-052 de 2010); (iii) el derecho de los estudiantes mayores de edad o de sus padres a decidir si asisten a clases de religión en instituciones oficiales (sentencia T-421 de 1992); y (iv) el derecho de los estudiantes a abstenerse de ejecutar en el colegio danzas o ritmos que consideren pecaminosas siempre y cuando la objeción se formule seria y sinceramente (sentencia T-588 de 1998).

(iii) La oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa. Debe manifestarse dentro de un término razonable respecto del acto u omisión que resulta contrario a los dogmas de la religión que profesa la persona, so pena de que, la divulgación tardía del impedimento fundado en creencias relacionadas con un culto, sobrepasen el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa y de culto.

(iv) El principio de razón suficiente aplicable. Incluye dos etapas: (i) si el medio elegido es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa y (ii) si la afectación es desproporcionada”.

63. Conforme con lo expuesto, se concluye que la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte ha entendido el derecho a la libertad religiosa y de culto, como aquel derecho subjetivo en virtud del cual la persona tiene la posibilidad de elegir libremente bajo que doctrina religiosa quiere desarrollar su proyecto de vida y, por ende, la forma en que va a practicar y profesar sus creencias. Este derecho se traduce para el Estado y los particulares en un deber de respeto, conforme al cual nadie puede ser obligado a realizar actos que vayan en contravía de su culto, ni a exaltar o promover una religión diferente a la que práctica⁸². Así mismo, se colige que la jurisprudencia constitucional prescribe que frente a una demanda de tutela presentada por violación a la libertad religiosa, el juez de la causa con el fin de resolver el asunto deberá verificar, cuanto menos, (i) la importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa; unido a ello, (ii) la exteriorización de la creencia; (iii) la oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa, y (iv) el principio de razón suficiente aplicable.

F. MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL

64. La Constitución Política en su artículo 218 define a la Policía Nacional como un cuerpo armado de naturaleza civil que tiene por fin primordial mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar una convivencia pacífica en el territorio nacional. La misma norma confiere al Legislador la potestad de regular la organización y determinar el régimen de carrera, prestacional y disciplinario de dicha institución.

65. La naturaleza de la Policía Nacional y su misión constitucional impone al Estado el deber de proporcionar a sus funcionarios una especial formación profesional, moral y ética que fortalezca el valor de la disciplina y garantice la prestación de un servicio efectivo a la comunidad. En esa medida, la evaluación y calificación del desempeño del personal uniformado no se realiza bajo las reglas

⁸² En sentencia T-575 de 2016, esta Corte señaló: “(...) la libertad religiosa no puede entenderse exclusivamente desde la perspectiva de la permisión, en virtud de la cual el hombre no puede ser obligado a actuar contra su creer y su sentir, sino que también debe comprenderse desde el punto de vista de una prerrogativa, de acuerdo con la cual nadie puede impedirle obrar de acuerdo con sus creencias y sentimientos, salvo que existan razones constitucionalmente válidas que justifiquen su restricción (razones de seguridad, orden, moralidad y salubridad públicos y, el ejercicio de los derechos constitucionales y libertades de los demás) (...)”.

fijadas en el régimen laboral ordinario, sino conforme a los criterios y procedimientos establecidos en un régimen jurídico especial.

66. En ese orden, el Decreto 1800 de 2000, *“Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional”*, establece las normas, técnicas y procedimientos para la evaluación del desempeño policial del personal uniformado en servicio activo de la Policía Nacional, hasta el grado de Coronel⁸³. Con relación a la naturaleza de dicho proceso, el decreto en su artículo segundo señala que la evaluación del desempeño policial *“es un proceso continuo y permanente por medio del cual se determina el nivel de desempeño profesional y el comportamiento personal”*, que se rige por los principios de continuidad, equidad, oportunidad, publicidad, integralidad, transparencia, objetividad y celeridad.

67. El artículo cuarto del Decreto 1800 determina que los objetivos de la evaluación del desempeño policial consisten en establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional, en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral, asignar cargos y decidir sobre su permanencia en la Institución, **precisando que en ningún caso, el decreto de evaluación del desempeño policial sea un instrumento sancionatorio.**

68. Existen diferentes clases de evaluación, entre las cuales cabe destacar la evaluación total que se realiza anualmente en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre. Para el efecto, cada inicio de año los uniformados inician con mil doscientos (1200) puntos, los cuales disminuyen de acuerdo con su conducta y resultados de la gestión. En caso de mal comportamiento y deficiente desempeño de las funciones, el número de puntos se restan dependiendo del aspecto de evaluación que resulte afectado (condiciones personales, desempeño profesional, entre otros)⁸⁴. La evaluación también puede ser parcial, cuando se efectúa entre el 1° de enero hasta 60 días antes de la fecha de ascenso⁸⁵, el resultado de la misma es producto del promedio de las evaluaciones anuales durante el tiempo que duró el uniformado en el cargo respectivo⁸⁶.

69. En el mismo decreto entre los artículos 21 y 33 establece que en el proceso de evaluación intervienen la autoridad evaluadora y la revisora, las cuales están encargadas de diligenciar los *“documentos de evaluación”* en los que se *“consignan informaciones, juicios de valor y factores de Gestión, acerca de las condiciones personales y desempeño profesional del personal uniformado en servicio activo de la Policía Nacional”*⁸⁷, y que se clasifican en: *“(i) Formulario 1. De Evaluación del*

⁸³ Decreto 1800 de 2000, artículo 1°.

⁸⁴ Ver, Resolución 04089 del 11 de septiembre de 2015, *“Por medio de la cual se establece los parámetros en el diligenciamiento de los documentos en el proceso de evaluación del personal uniformado hasta el grado de Coronel de la Policía Nacional y se determinan las funciones de la junta de calificación de la gestión”*, artículo 11.

⁸⁵ Decreto 1800 de 2000, artículos 19 y 20.

⁸⁶ Decreto 1800 de 2000, artículo 45, el resultado de la evaluación de ascenso es producto del *“promedio de las evaluaciones anuales durante el tiempo de permanencia en el grado respectivo; determina la nueva ubicación del evaluado dentro de la disposición para ascenso y, por consiguiente, su posición dentro del escalafón en el nuevo grado”*.

⁸⁷ Decreto 1800 de 2000, artículo 37.

Desempeño Policial: Este formulario se diligencia para todo el personal a evaluar. (ii) **Formulario 2. De Seguimiento: Este formulario se diligencia por el evaluador, para todo el personal a evaluar, anotando los aspectos relevantes que incidan en la evaluación,** y (iii) *Formulario 3. De Registro de datos y hechos: Este formulario se diligencia por el evaluado de la Categoría Básica del Nivel de Gestión Operativa, en el cual registra las acciones diarias de su desempeño profesional*”. Los formularios 2 y 3, son el soporte del Formulario 1 de Evaluación del Desempeño Policial⁸⁸.

70. En cuanto al formulario de seguimiento, el artículo 40 del decreto en mención, dispone que se aplica a todo el personal uniformado. Sobre su alcance, diligenciamiento y trámite se observarán los parámetros previstos en la Resolución 04089 del 11 de septiembre de 2015⁸⁹, y se **deberán tener en cuenta las anotaciones que consignen hechos o circunstancias que incidan o afecten la evaluación, periodicidad de la misma y los avances o resultados parciales de la gestión.**

71. En consideración al resultado numérico producto de la suma de las anotaciones, el evaluado se ubica dentro del rango de clasificación, a saber: (i) incompetente; (ii) deficiente; (iii) aceptable; (iv) satisfactorio; (v) superior; y (vi) excepcional. El artículo 42 del decreto define cuales es el puntaje para quedar incluido en cada una de estas categorías y sus consecuencias, las cuales pueden ser desde el retiro de la Institución, cuando el desempeño sea incompetente, hasta la posibilidad de ser beneficiario de los planes de estímulos, cuando la gestión fue excepcional.

72. Conforme al artículo 51 del decreto bajo estudio, el evaluado tiene derecho a manifestar su inconformidad respecto de (i) las anotaciones en el formulario No. 2, "De seguimiento"; (ii) las anotaciones del revisado en el formulario No. 3, "Registro de Datos y Hechos"; y (iii) la evaluación y/o con la clasificación anual⁹⁰. En el caso de las reclamaciones por desacuerdo con las anotaciones en los formularios dos (2) y tres (3), el evaluado lo debe hacer por escrito ante el evaluador, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su comunicación, quien las resuelve en un término igual. En caso de mantener su decisión, **el evaluador** remitirá lo actuado ante **el revisor** dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, quien decide en forma definitiva en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

73. En los anteriores términos, la ley establece las normas, técnicas y procedimientos que debe seguir la Policía Nacional para evaluar y calificar la gestión del personal uniformado vinculado a la institución, así como el

⁸⁸ Decreto 1800 de 2000, artículo 38, parágrafo 1°.

⁸⁹ “Por medio de la cual se establece los parámetros en el diligenciamiento de los documentos en el proceso de evaluación del personal uniformado hasta el grado de Coronel de la Policía Nacional y se determinan las funciones de la junta de calificación de la gestión”.

⁹⁰ Decreto 1800 de 2000, artículo 52. “(...) Las reclamaciones por desacuerdo con la evaluación y clasificación anual, proceden por escrito ante el evaluador dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su notificación, quien las resuelve en un término de setenta y dos (72) horas. En caso de mantener su decisión, remitirá lo actuado ante el revisor dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, quien decide en forma definitiva en el término de setenta y dos (72) horas”.

procedimiento para objetar cualquier anotación que se realice en los formularios que permiten dicha evaluación y calificación..

G. PRINCIPIO DE OBEDIENCIA DEBIDA EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

74. El artículo 91 de la Constitución Política consagra el principio de obediencia debida en materia militar y la responsabilidad que se deriva de la ejecución de órdenes que evidencian la infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de una persona. La norma constitucional prescribe:

*“ARTICULO 91. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. **Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.**”*
(Negrilla fuera del original).

75. Esta Corte en varias oportunidades se ha pronunciado sobre el alcance del segundo inciso del precepto constitucional precitado⁹¹, en el sentido de señalar que es indispensable que dentro de las Fuerzas Militares se aplique un criterio de estricta jerarquía y disciplina, que haga obligatorio acatar las órdenes impartidas por los superiores, quienes por mandato constitucional asumirán la responsabilidad correspondiente. No obstante, también ha precisado que este principio de obediencia debida en el régimen castrense no es absoluto, ciego o irracional, en la medida que, el militar subalterno puede sustraerse del cumplimiento de la orden superior cuando sea necesario preservar *“la prevalencia de los derechos fundamentales intangibles e inescindibles de la dignidad humana y la vigencia de un orden justo”*⁹².

76. En razón a que la desobediencia del subalterno frente a ese tipo de ordenes particulares encuentra justificación en la necesidad de mantener el ordenamiento constitucional, no es posible exonerar de toda responsabilidad al militar que, bajo el pretexto de actuar por el mandato del superior, viole los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y consagrados en normas de derecho internacional. En concreto, por estos motivos la jurisprudencia de esta Corte ha rechazado por inconstitucional la obediencia absolutamente irreflexiva⁹³.

77. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte el principio de obediencia debida no es exclusivo de las Fuerzas Militares. En efecto, aunque el artículo 91 Superior se refiere solo a los militares, esta Corte en la sentencia T-582 de 2016 precisó que el principio de obediencia debida aplica también en el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, en los términos en que ha sido fijado su alcance por la jurisprudencia constitucional.

⁹¹ Ver, Sentencias T-409 de 1992, C-225 de 1995, C-578 de 1995, C-431 de 2004, C-540 de 2012, T-582 de 2016, entre otras.

⁹² Ver, Sentencia T-582 de 2016.

⁹³ Ver, Sentencia C-431 de 2004.

78. Así lo determinó la Corte luego de analizar, a la luz de la Constitución y del precedente constitucional fijado en materia del principio de obediencia debida, los artículos 15, 28 y 29 la Ley 1015 de 2006, *“Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”*. En efecto, el artículo 15 de esta ley establece que la disciplina es una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la Institución e implica la observancia de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que consagran el deber profesional⁹⁴.

79. En relación con los deberes profesionales de los miembros de la Policía Nacional se encuentra el de cumplir con las órdenes de sus superiores. Sobre este particular, el artículo 28 de la Ley 1015 de 2006 define la orden como *“la manifestación externa del superior con autoridad que se debe obedecer, observar y ejecutar”* y, precisa, que esta *“debe ser **legítima**, lógica, oportuna, clara, precisa y relacionada con el servicio o función”* (Negrilla fuera del original).

80. En concordancia con lo anterior, la misma ley en su artículo 29 prescribe que el subalterno no está obligado a cumplir con la orden que sea **ilegítima**, esto es, aquella que *“(…) excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política, la ley, las normas institucionales o las órdenes legítimas superiores”*. En caso de cumplirla, la norma indica que la responsabilidad será compartida entre el superior que dio la orden y el subalterno que la ejecutó⁹⁵.

81. Con base en las normas citadas, la Corte en la sentencia T-582 de 2016, manifestó que *“(…) dentro de la Policía Nacional tampoco aplica la obediencia ciega o irrestricta (...)”, en tanto “ (...) los subalternos pueden desobedecer aquellos mandatos de sus superiores que excedan el límite de la competencia o conduzcan “manifiestamente” al desconocimiento del ordenamiento constitucional y legal, es decir, órdenes que ostensible y evidentemente, sin mayor capacidad analítica o reflexiva del sujeto, entrañan la ejecución de una conducta antijurídica”*.

82. De lo expuesto es posible concluir que el principio de obediencia debida, en lo que respecta al régimen disciplinario de los cuerpos castrenses como la Policía Nacional, se relaciona con el deber que tienen los subalternos de cumplir con las órdenes impartidas por el superior y la responsabilidad que recae sobre este último cuando la orden es contraria al ordenamiento jurídico (art. 91 de la Constitución Política).

83. A fin de evitar la conformación de un poder absoluto, libre de toda responsabilidad, que permita la ejecución de órdenes violatorias de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, la Corte ha precisado que la obediencia debida no es absoluta, irreflexiva, irrestricta o ciega, comoquiera que se reconoce la

⁹⁴ Ley 1015 de 2006, artículo 26.

⁹⁵ Ley 1015 de 2006, artículo 29, establece: *“ORDEN ILEGÍTIMA. La orden es ilegítima cuando excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política, la ley, las normas institucionales o las órdenes legítimas superiores. PARÁGRAFO. Si la orden es ilegítima, el subalterno no está obligado a obedecerla; en caso de hacerlo la responsabilidad recaerá sobre el superior que emite la orden y el subalterno que la cumple o ejecuta.”*

posibilidad de que el subalterno desacate, sin que haya lugar a atribución de responsabilidad disciplinaria, las órdenes que son impartidas por el superior pero que son abiertamente violatorias de la Constitución, la ley y las normas internacionales. Una orden en ese sentido puede ser aquella que desconozca los preceptos constitucionales, vulnera los derechos fundamentales de las personas o afecta el ejercicio libre de las garantías *iusfundamentales* que tiene el mismo uniformado obligado a cumplir la orden. En ese sentido, el artículo 29 de la Ley 1015 de 2006 dispone que el subalterno no está obligado a obedecer la orden que conduzca a la manifiesta violación de la Carta Política, situación que, por ejemplo, puede ocurrir si el superior imparte una orden al subalterno con la que viola evidentemente su derecho a la igualdad (art.12), a la libertad religiosa y de culto (art. 19), o cualquier otro derecho fundamental reconocido en la Constitución.

84. Finalmente, resta mencionar que en relación con los actos que atentan contra la disciplina institucional, la Ley 1015 de 2006 determina que los medios para encauzarla son *preventivos y correctivos*⁹⁶, además tipifica las conductas que constituyen falta gravísima⁹⁷, grave⁹⁸ o leve⁹⁹, y el tipo de sanción que se debe imponer a cada una de ellas¹⁰⁰, verbigracia, en el caso de las faltas leves culposas la ley dispone que el sujeto responsable será sancionado con amonestación escrita (art. 39, núm. 5).

La misma ley establece que el ejercicio de la potestad disciplinaria se hará en el marco del debido proceso, lo que implica que el sujeto destinatario será investigado conforme a las leyes preexistentes a la falta disciplinaria que se le endilga, ante funcionario con atribuciones disciplinarias previamente establecido y observando las garantías contempladas en la Constitución Política y en el procedimiento señalado en la ley¹⁰¹. En el caso de los miembros de la Policía, el artículo 58 del cuerpo normativo precitado prescribe que el procedimiento aplicable será el contemplado en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), que está conformado por las siguientes etapas: (i) indagación¹⁰², (ii) investigación¹⁰³, (iii) cargos¹⁰⁴, (iii) descargos¹⁰⁵, y (iv) fallo¹⁰⁶.

85. A partir de todo lo anterior, se concluye que la jurisprudencia constitucional y el marco normativo expuesto demuestran que las funciones del personal uniformado de la Policía Nacional se desarrollan con base en un régimen jurídico especial (i) que si bien se caracteriza por reconocer el valor de la disciplina como

⁹⁶ Ley 1015 de 2006, artículo 27. Medios *preventivos* hacen referencia al ejercicio del mando con el fin de orientar el comportamiento de los subalternos a través de llamados de atención verbal, tareas tales como acciones de tipo pedagógico, asistencia a cursos de formación ética, trabajos escritos, como medios disuasivos de aquellas conductas que no trascienden ni afectan la función pública, sin que ello constituya antecedente disciplinario. En cambio los medios *correctivos* hacen referencia a la aplicación del procedimiento disciplinario en caso de ocurrencia de una falta definida en la ley.

⁹⁷ Ley 1015 de 2006, artículo 34

⁹⁸ Ley 1015 de 2006, artículo 35.

⁹⁹ Ley 1015 de 2006, artículo 36.

¹⁰⁰ Ley 1015 de 2006, artículos 38 a 43.

¹⁰¹ Ley 1015 de 2006, artículo 5°.

¹⁰² Ley 734 de 2002, artículos 150 y 151.

¹⁰³ Ley 734 de 2002, artículos 152 a 160.

¹⁰⁴ Ley 734 de 2002, artículo 161.

¹⁰⁵ Ley 734 de 2002, artículo 166.

¹⁰⁶ Ley 734 de 2002, artículo 169 y 170.

condición necesaria para el funcionamiento de la Institución, (ii) **en forma alguna somete a los subalternos a un modelo de obediencia absoluta e irreflexiva**, (iii) **en tanto al interior de dicho régimen castrense existe la posibilidad excepcional de no obedecer las órdenes ilegítimas impartidas por el superior**, (iv) sin que haya lugar a la imposición de sanción por no constituir falta disciplinaria.

H. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

86. En el caso *sub judice*, el señor Johnny Esneider Quintero Cano, quien funge como patrullero de la entidad demandada, interpuso acción de tutela contra la Policía Nacional, solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la libertad de culto, libertad de conciencia, igualdad, debido proceso y dignidad humana, los cuales considera que fueron vulnerados por la anotación demeritoria que registró su superior en su formulario de seguimiento, por haber incumplido con la orden de leer a los feligreses católicos en la eucaristía del “Domingo de Ramos” un mensaje que, presuntamente, guarda relación con la religión Católica, a pesar de que aquel profesa la religión Adventista del Séptimo Día.

87. En el trámite de las instancias y en sede de revisión ante la Corte, la Policía Nacional, a través de sus diferentes dependencias, solicitó su desvinculación del proceso de tutela, argumentando que no ha violado los derechos invocados por el accionante. En concreto, manifestó que (i) el patrullero no fue obligado a prestar el servicio, por cuanto su superior lo autorizó para retirarse del grupo con el fin de que buscara atención médica¹⁰⁷; (ii) la anotación demeritoria no se realizó por las convicciones religiosas del actor, sino que obedeció a la actitud displicente que aquel asumió al recibir la instrucción u orden en la formación policial¹⁰⁸; y (iii) el mensaje cuestionado no hace alusión a ninguna religión, creencia o culto específico, sino que sencillamente se trata de un saludo del Director General de la Institución a la comunidad¹⁰⁹.

88. Por su parte, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, en sentencia del 28 de abril de 2016, declaró improcedente el amparo, por considerar que el actor podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, para controvertir la anotación demeritoria. Además, manifestó que el contenido del mensaje censurado no compromete la religión que el actor profesa, ni la lectura del mismo lo envuelve con religión alguna. Agregó que el accionante tuvo la oportunidad de exteriorizar su inconformidad antes de la formación policial, toda vez que la orden de servicio le fue dada a conocer días antes.

89. A partir de los elementos probatorios allegados al proceso y los hechos que fueron probados, procede esta Sala de Revisión a resolver el asunto *sub judice*. Para ello, en primer lugar, determinará si ¿la Policía Nacional desconoció el principio de

¹⁰⁷ Ver, contestación del Coronel Freddy Hernán Jiménez Rodríguez, Comandante Policía Metropolitana de Villavicencio. Ver, Folio 40 del cuaderno principal.

¹⁰⁸ Ver, informe del 26 de abril de 2016, rendido por el Mayor Ronald Hernando Mariño Caballero, Comandante Escuadrón Móvil Antidisturbios Nro. 18 DEMET. Ver, Folio 41 del cuaderno principal.

¹⁰⁹ Ver, comunicación del 26 de abril de 2016, emitida por el Intendente Fredy Eduardo Cristancho Urquijo, Gestor de Riesgos vinculado a la Policía Metropolitana de Villavicencio. Ver, Folio 63 del cuaderno No. 2.

laicidad, y vulneró el derecho a la libertad religiosa y de culto del actor al ordenarle que en cumplimiento de sus funciones, como patrullero, leyera a los feligreses en la eucaristía de “*Domingo de Ramos*” un mensaje que, presuntamente, guarda relación con la religión Católica, a pesar de que aquel profesa la religión Adventista del Séptimo Día?

Para resolver el problema planteado, **en primer término, la Sala analizará el contenido del mensaje cuestionado a la luz de los preceptos constitucionales y la jurisprudencia dictada por esta Corte, en materia del contenido y alcance del principio de laicidad, y el deber de neutralidad estatal en asuntos religiosos.**

El mensaje emitido por la Policía Nacional es contrario al principio de laicidad y al deber de neutralidad en materia religiosa

90. De acuerdo con la información recaudada en sede de revisión¹¹⁰, el Director General de la Policía Nacional¹¹¹ mediante Directiva Operativa Transitoria No. 13 DISPON-DISEC estableció los parámetros para adelantar a nivel nacional el “*Plan de Seguridad y Movilidad 2016 ‘Por una Semana Santa Segura y en Paz’*”. En dicha Directiva Operativa, incluyó el mensaje de saludo institucional (anexo 11) e impartió la orden de que se convocaran reuniones con las autoridades eclesiásticas con el fin de obtener su autorización para dar lectura a dicho mensaje durante la homilía. Por lo anterior, la Policía Metropolitana de Villavicencio expidió el respectivo acto administrativo¹¹², disponiendo que los uniformados “*Leerán el mensaje del Director General de la Policía Nacional a los feligreses al final de cada eucaristía, a cada funcionario se le entregó una copia del mensaje, con previa coordinación con el párroco*”¹¹³. El mensaje institucional cuya lectura ordenó leer el Director General a nivel nacional, fue redactado en los siguientes términos:

“Mensaje de la Policía Nacional a los Feligreses de Colombia

En estos días de recogimiento espiritual, cuando en el horizonte de Colombia se asoma ese rayo de luz que nos puede conducir por el camino de la reconciliación y la paz, reciban el más sincero saludo en nombre de su Policía Nacional y de nuestro director, Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas.

Nos dirigimos a ustedes, respetados ciudadanos, para reiterarles nuestro compromiso en contribuir a velar por su seguridad y tranquilidad terrenales.

Si necesitan ayuda, si tienen una emergencia, no duden en recurrir a cualquier policía de la Patria. Estamos para servirles las 24 horas del día con verdadero amor patrio.

¹¹⁰ Ver, Folio 43 del cuaderno principal.

¹¹¹ Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas, Director General de la Policía Nacional.

¹¹² Orden de servicio No. 120 MEVIL-PLANE del 15 de marzo de 2016.

¹¹³ Ver, Folio 81 del cuaderno principal.

En este día santo les pedimos de corazón que recen por la armonía de su hogar, por la grandeza de su iglesia, por la tranquilidad de su vecindario, por la paz de su tierra y por su Policía Nacional. Que el Hijo del Todopoderoso, crucificado y resucitado por siempre, los proteja y los guíe por el sendero de la vida eterna.

Dios y Patria.”¹¹⁴ (Subrayado fuera del original)

91. Del encabezado y los tres primeros párrafos del mensaje cuestionado se observa que su propósito era transmitir el saludo del Director General de la Policía Nacional a los feligreses católicos que asistirían a las diferentes eucaristías que se llevarían a cabo durante la semana santa de 2016, en diferentes lugares de la geografía nacional. La Sala estima que esta parte del mensaje no genera ningún reproche constitucional habida cuenta que se relaciona estrictamente con la función constitucional asignada a la Policía Nacional (art. 218 de la Constitución Política). En efecto, se evidencia que la Institución pretendía con el mencionado comunicado acercarse a la comunidad para dar a conocer las condiciones en las que iba a prestar el servicio de seguridad y vigilancia durante la semana santa de 2016.

92. No obstante, no ocurre lo mismo con los apartes subrayados en el mensaje citado. En efecto, el lenguaje utilizado en los últimos párrafos demuestran que el Director General de la Policía Nacional, primero, se identifica de manera explícita con la religión Católica al solicitar a los feligreses asistentes a la eucaristía del “Domingo de Ramos” que “recen (...) por la grandeza de su iglesia”, entiéndase Iglesia Católica en la medida que la orden consistía en leer el mensaje durante la homilía que se celebró en ese recinto, y segundo, **constituye un acto oficial de adhesión de la Policía Nacional a la religión Católica en tanto en el marco de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, eleva una plegaria invocando la protección del “Hijo del Todopoderoso, crucificado y resucitado por siempre”**.

93. Unido a lo anterior, en el trámite de revisión ante la Corte, el profesor William Mauricio Beltrán, vinculado al Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, rindió concepto respecto del contenido del mensaje, en los siguientes términos: “considero que el mensaje (...) concuerda en términos generales con los valores cristianos compartidos por católicos y adventistas. Sin embargo, debe ser interpretado en su contexto. Por ejemplo, el mensaje alude a un “día santo”. Para los adventistas el día santo es el día sábado (o séptimo día). Si un adventista se ve obligado a declarar que el “día santo” es el domingo, o esto se puede inferir de su discurso, esta declaración iría en contra de sus convicciones, por lo cual, se le estaría obligando a actuar en contra de su conciencia”¹¹⁵.

¹¹⁴ Según consta en la copia del Anexo No.3 a la O.S. No 058 del 18-03-2016 “Apoyo de la Escuela de Carabineros Eduardo Cuevas y Prácticas de Observación con los estudiantes del curso 047 en la Policía Metropolitana de Villavicencio, con el motivo al Plan de Seguridad y Movilidad 2016, por una semana santa segura y en paz”. Ver, Folio 35 del cuaderno No. 2.

¹¹⁵ Ver, Folio 66 del cuaderno principal.

94. La situación expuesta pone de presente que hubo una confusión en la relación que debe mantener el Estado, a través de sus autoridades, con las diferentes iglesias, en este caso la religión Católica. Por ello, **es importante recordar que la Constitución de 1991 adoptó un modelo de Estado laico que defiende la separación entre religión y Estado, respeta el pluralismo religioso e impone un deber de neutralidad en virtud del cual está prohibido que órgano estatal “(i) establezca una religión o iglesia oficial, (ii) se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) realice actos oficiales de adhesión a una creencia, (iv) tome medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosa, y (v) adopte políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia”¹¹⁶.**

95. A partir de lo expuesto, es posible colegir que **la Policía Nacional desconoció el principio constitucional de laicidad e incumplió con el deber de neutralidad en materia religiosa, al haber incorporado en el mensaje institucional unas consideraciones que no guardan relación con el ejercicio de sus funciones, sino que promueven la identificación y adhesión del Estado a una determinada religión; conducta que rechaza esta Corte por estar prohibida en el ordenamiento constitucional interno. Por lo cual, la orden proferida por el Director de la Policía Nacional carece de legitimidad, al ser contrario al ordenamiento colombiano.**

Elementos para determinar si procede o no el amparo al derecho a la libertad religiosa y de culto del accionante

96. Sobre la base de lo anterior, esto es, partiendo de la base que la orden proferida por el Director de la Policía Nacional carece de legitimidad al ser contraria al principio de laicidad y deber de neutralidad que debe profesar el Estado colombiano, al haber incorporado consideraciones que no guardan relación con las funciones de dicha Institución, y que por el contrario promueven e identifican a la misma con determinada religión, **en segundo término, es necesario determinar si la orden de leer el mensaje cuestionado vulneró el derecho a la libertad religiosa y de culto del señor patrullero Quintero Cano.** Para definir esto, la Sala de Revisión analizará los cuatro aspectos que la jurisprudencia constitucional ha definido como esenciales para determinar si procede o no la concesión de la protección del derecho a la libertad religiosa y de culto¹¹⁷, a saber:

- (i) *La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa*

97. En lo que respecta al primer asunto, se tienen los siguientes elementos de juicio: (i) el señor Quintero Cano afirmó en el escrito de tutela¹¹⁸ y en un oficio

¹¹⁶ Ver, Sentencia T-575 de 2016.

¹¹⁷ Para definir este punto, la Sala Tercera de Revisión aplicará el test definido en la sentencia T-575 de 2016. Ello, en atención a la pertinencia de los fundamentos consagrados esa providencia en materia del ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa, y en consideración de que, en el presente asunto, la violación de este derecho se estudia en el marco de la relación laboral que existe entre el actor y la Policía Nacional, es decir, en uno de los escenarios en los que la Corte ha revisado los presupuestos citados.

¹¹⁸ Ver, Folio 2 del cuaderno No. 2.

remitido a la Corte que pertenece a la iglesia Adventista del Séptimo Día¹¹⁹; (ii) el pastor Carlos David Moreno Moreno de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, sede Villavicencio, certificó que el actor asiste a la iglesia hace 17 meses y participa de cursos de discipulado¹²⁰; (iii) el patrullero adujo que no se opuso a la prestación del servicio de vigilancia a las Iglesias Católicas, sino que planteó su inconformidad frente a la orden de leer el mensaje con contenido religioso, porque sus creencias son distintas a las que profesa la religión Católica¹²¹; así mismo (iv) demostró firme convicción en no acatar la orden reprochada por razones religiosas, en tanto se opuso de manera verbal en la formación y, posteriormente, por escrito con los reclamos que presentó frente a la anotación demeritoria; y (v) la entidad accionada no contravirtió la pertenencia del actor a la iglesia Adventista del Séptimo Día.

98. Por estas razones, la Sala estima que se cumple el primer presupuesto relacionado con el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa y de culto, debido a que en el presente asunto fue demostrado que el actor pertenece a la Iglesia Adventista del Séptimo Día y que la objeción frente a la orden impartida por su superior de leer el mensaje, se basa en que por su religión no comparte las creencias que profesa la religión Católica. De esta manera, al tratarse de una práctica religiosa que es seria y no caprichosa, no se aprecia un ánimo acomodaticio de parte del accionante al oponer sus creencias religiosas al cumplimiento de la orden de servicio dictada por la autoridad accionada.

(ii) La exteriorización de la creencia

99. En relación con el segundo presupuesto, la Sala considera que es un hecho probado que el patrullero exteriorizó su creencia frente a sus superiores. Las razones que sustentan dicha conclusión son: **primero**, el actor afirmó que en la formación del 20 de marzo de 2016 solicitó al Intendente Fredy Eduardo Cristancho y al Mayor Jhon Edwin Romero Ruíz permiso para no leer el mensaje de contenido católico, argumentando que pertenecía a la Iglesia Adventista del Séptimo Día; **segundo**, el patrullero dejó constancia de esta situación en el formulario de seguimiento al presentar el reclamo contra la anotación demeritoria que se registró en su contra¹²²; **tercero**, respalda la versión del tutelante lo consignado en la copia del formulario de seguimiento del patrullero Jaime Andrés Reyes Calderón, quien aseveró que en compañía del accionante informaron a sus superiores, en la formación aludida, sobre el culto al que asisten y las razones por las cuales no podían leer el mensaje¹²³; y **cuarto**, el Intendente y el Mayor mencionados que estuvieron presente el día de los hechos, intervinieron en el proceso de tutela, pero no contravirtieron que el patrullero les hubiera informado

¹¹⁹ Ver, Folio 31 del cuaderno principal.

¹²⁰ Según consta en la certificación expedida el 6 de febrero de 2017. Ver, Folio 36 del cuaderno principal.

¹²¹ El accionante manifestó que se opuso a leer el mensaje cuestionado, en razón a que “En nuestras iglesias no rezamos, es decir, no repetimos como loritos lo que la sagrada biblia nos enseña, allí lo que hacemos es orar y estudiar, es decir, hablar con DIOS. Y no podría ponerme a profesar en el atrio de una iglesia que no es la mía, la grandeza de esa iglesia, cuando la grandeza es solo de DIOS. En la iglesia católica profesan la creencia de un infierno eterno para los pecadores y nosotros [los adventistas] no creemos en el infierno, además para nosotros el séptimo día es el sábado y no el domingo, el cual guardamos solo para adoración a nuestro DIOS (nuestras creencias son diferentes)”.

¹²² Ver, Folio 31 y 31 del cuaderno No. 2.

¹²³ Ver, Folio 53 del cuaderno No. 2.

sobre la religión a la que pertenecía¹²⁴. Por estos motivos, la Sala considera que se acredita el requisito de exteriorización de la fe.

(iii) La oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa

100. En cuanto al tercer aspecto, la Policía Nacional señaló que mediante orden de servicio No. 120 MEVIL-PLANE del 15 de marzo de 2016, informó al patrullero de dicha orden de vigilancia a ser implementada el “*Domingo de Ramos*”, esto es, el día 20 del mismo mes y año, y además le entregó copia del mensaje institucional. Por ello, alegó que el tutelante pudo haber informado por escrito su inconformismo o su condición religiosa y de esta forma evitar traumatismo en la formación realizada el 20 de marzo de 2016¹²⁵. En ese sentido, el juez de tutela, en única instancia, manifestó que el accionante tuvo la oportunidad de exteriorizar su inconformidad antes de la formación policial.

101. Contrario a lo sostenido por la autoridad accionada y el juez de tutela, en única instancia, la Sala de Revisión considera que la exteriorización de la oposición por razones religiosas fue oportuna, comoquiera que transcurrió un término prudente y razonable entre la comunicación de la orden de servicio (15 de marzo de 2016) y el momento en que el patrullero manifestó su objeción frente a la misma (20 de marzo de 2016). Además, la divulgación del impedimento fundado en creencias religiosas no sobrepasó el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa y de culto, si se tiene en cuenta que se hizo previo a la ejecución de la orden¹²⁶.

(iv) Principio de razón suficiente aplicable

102. El principio de razón suficiente aplicable se ocupa de definir la razonabilidad de las restricciones que se pueden imponer sobre el derecho a la libertad religiosa y de culto. Para tal efecto, la jurisprudencia constitucional diseñó un juicio que incluye dos etapas en las que se evalúan las diferentes variantes relacionadas con la restricción, a saber: “(i) *si el medio elegido es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa y (ii) si la afectación es desproporcionada*”¹²⁷.

103. La aplicación de la primera etapa del juicio implica analizar si el medio elegido por la Policía Nacional era necesario para llegar al fin, indagando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa del patrullero Johnny Esneider Quintero Cano. En este caso, el fin consistía en acercarse a la comunidad para informar las condiciones en que se iba a prestar el servicio de vigilancia y seguridad durante la semana santa de 2016, y el medio elegido para cumplir este propósito fue el mensaje que se ordenó leer en la eucaristía de “*Domingo de Ramos*”.

¹²⁴ Ver, Folios 63 y 64 del cuaderno No. 2.

¹²⁵ Ver, Folio 64 del cuaderno No. 2.

¹²⁶ Ver, sentencias T-026 de 2005, T-448 de 2007 y T-575 de 2016 (fundamento 83).

¹²⁷ Ver, Sentencias T-327 de 2009 y T-575 de 2016.

104. La Sala considera que el medio elegido no era necesario para llegar al fin propuesto. Si bien es cierto la primera parte del mensaje guarda relación con la finalidad, en tanto utiliza un lenguaje cordial para saludar a los feligreses y poner en su conocimiento el servicio de seguridad que prestaran durante la semana santa, también lo es que las últimas manifestaciones del mensaje en las que, como quedó señalado con antelación (ver *supra*. numeral 90 y siguientes), la entidad pública se identifica y adhiere al credo católico, producen efectos lesivos al derecho a la libertad religiosa y de culto, por cuanto (i) desbordan la función de la Policía Nacional, (ii) incumplen con el deber de neutralidad en materia religiosa, e (iii) imponen al servidor público la obligación de practicar una religión distinta a la que profesa.

105. Sobre este punto de la razonabilidad de la medida, la Policía Nacional acudiendo a la doctrina sobre las relaciones de especial sujeción, manifestó que dado que la libertad religiosa no es absoluta, no es aceptable que el patrullero anteponga sus convicciones religiosas, a la prestación del servicio público de seguridad, ni al fin constitucional de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, los cuales conoció y aceptó al momento de vincularse libremente a la Institución. Al respecto, la Sala comparte lo expuesto por la accionada en el sentido de que el derecho a la libertad religiosa y de culto no es absoluto, toda vez que *“puede ser limitado legítimamente de conformidad con el ordenamiento, a fin de garantizar el pluralismo y respetar el conjunto material y perceptible de condiciones públicas de seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad (...)”*¹²⁸. Sin embargo, advierte que en el presente asunto no está en discusión la posible afectación del servicio público que presta la entidad como consecuencia del ejercicio a la libertad religiosa del patrullero, por cuanto se encuentra probado que aquel no se opuso en ningún momento a cumplir con el servicio de vigilancia a las iglesias, sino exclusivamente a leer el mensaje, el cual como se señaló carece de legitimidad, durante la eucaristía.

En efecto, la demanda de tutela y los elementos de juicio aportados al presente proceso, dan cuenta de que la violación del derecho a la libertad religiosa y de culto del patrullero, únicamente, se circunscribe al cumplimiento de la orden emitida por su superior, específicamente, lo relativo a la lectura de los apartes del mensaje que, como quedó explicado (ver *supra*. numeral 90 y siguientes), son abiertamente contrario al principio de laicidad y al deber estatal de neutralidad en el ámbito religioso. Por las mismas razones, no es posible colegir que la vulneración de la garantía *iusfundamental* a la libertad religiosa del actor se derive de la orden de leer la parte del mensaje relacionado con la función institucional de la Policía Nacional, ni por el hecho de prestar el servicio de vigilancia a aquellas personas que iban a asistir a la celebración de una eucaristía en una iglesia católica.

106. A partir de lo anterior, **la Sala de Revisión concluye que la orden de leer el mensaje a los feligreses durante la eucaristía del “Domingo de Ramos”, mediante el cual la Policía Nacional se identificó y adhirió a la religión Católica, en abstracto, desconoció el principio de laicidad y el deber de neutralidad en materia religiosa y, en el caso concreto, restringió de manera**

¹²⁸ Ver, Sentencia T-662 de 1999, reiterada por la sentencia T-575 de 2016.

irrazonable la libertad religiosa del tutelante. Por estas razones, se colige que la Policía Nacional vulneró el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto del accionante.

Debido proceso administrativo –Anotación demeritoria

107. Ahora bien, el señor Quintero Cano solicitó al juez de tutela que ordenara retirar la anotación demeritoria registrada en su formulario de seguimiento, alegando que se realizó como consecuencia de que se opuso por razones religiosas a cumplir con la lectura del mensaje. En esa medida, **corresponde a la Sala de Revisión determinar si ¿Vulneró la Policía Nacional el derecho al debido proceso administrativo del actor al registrar una anotación demeritoria en el formulario de seguimiento, bajo el argumento de que el patrullero incurrió en la falta leve prevista en el numeral 3, artículo 36 de la Ley 1015 de 2006, por haber asumido una actitud displicente dentro de la formación y frente a la instrucción impartida por su superior?**

108. En relación a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos objeto de la anotación, las pruebas aportadas al proceso indican lo siguiente:

- (i) Los diferentes funcionarios de la Policía Nacional que participaron de una u otra forma en los hechos, coincidieron en que la anotación demeritoria se realizó por los actos de indisciplina del actor en la formación del 20 de marzo de 2016, más no por su condición religiosa.
- (ii) A partir de diferentes elementos de juicio (ver *supra*. numeral 96 a 106), es posible inferir que en la formación mencionada el actor exteriorizó su convicción religiosa ante sus superiores con el fin de oponerse a la orden de leer el mensaje en la eucaristía.
- (iii) En el formulario de seguimiento del actor, se advierte que el fundamento fáctico de la anotación demeritoria consiste en que el patrullero asumió una “*actitud displicente ante la instrucción impartida por el Mayor Jhon Edwin Romero*”, específicamente, señala que aquel hizo “*gestos de inconformismo*” en la formación frente a la orden y las consignas dadas para salir al servicio de vigilancia en la semana santa, incluida la orden de leer el mensaje.
- (iv) El fundamento legal de la anotación es el numeral 3, del artículo 36 de la Ley 1015 de 2006, que prescribe: “*Faltas leves. Asumir actitudes displicentes ante una orden, una instrucción, un llamado de atención o una sanción*”.
- (v) El actor presentó reclamación ante la autoridad evaluadora, la cual resolvió ratificar la anotación demeritoria, argumentando que la conducta que asumió el patrullero en la formación era contraria a lo establecido en el Reglamento de Orden Cerrado de la Institución. Esta decisión fue

confirmada por la autoridad revisora. Este trámite se surtió siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 51 del Decreto 1800 de 2000.

109. A partir del análisis conjunto de los elementos de juicio expuestos, la Sala observa que en la actuación administrativa adelantada por la Policía Nacional no se garantizó el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante. Ello es así, por las siguientes razones:

110. En lo que respecta a la aplicación del procedimiento referido, la Policía Nacional informó que la autoridad evaluadora realizó “*el registro de una anotación de incumplimiento [entiéndase anotación demeritoria] con afectación en el formulario de seguimiento*”, bajo el argumento de que el uniformado asumió una actitud displicente ante una orden impartida por el superior, conducta que se encuentra tipificada como falta leve en el numeral 3°, artículo 36, de la Ley 1015 de 2006¹²⁹. Frente a ello, el sujeto destinatario de la anotación presentó reclamación en los términos descritos en el artículo 51 del Decreto 1800 de 2000, por medio del cual se reglamenta el proceso de evaluación de la gestión policial.

111. La Sala considera que la Policía Nacional tramitó la actuación administrativa a través de un procedimiento que no era aplicable al caso del accionante. En el asunto bajo estudio la autoridad evaluadora imputó al patrullero la comisión de una conducta tipificada como falta leve en el régimen disciplinario especial de la entidad (Ley 1015 de 2006), consistente en “*Asumir actitudes displicentes ante una orden, una instrucción, un llamado de atención o una sanción*”. En lo que respecta al proceso aplicable para la imposición de sanciones por este tipo de faltas, la misma Ley 1015 de 2006 establece que integran su ámbito de aplicación las faltas disciplinarias que sean cometidas por los funcionarios de la institución en el territorio nacional¹³⁰, tal y como ocurre frente a la falta leve imputada al patrullero. Por esta razón, la Ley 1015 de 2006 define en este caso concreto el procedimiento que se debe adelantar, el cual, de acuerdo con su artículo 58, será el establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002); procedimiento que, como quedó explicado en la parte motiva de esta sentencia, garantiza el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción del sujeto al que se le imputa la comisión de una falta disciplinaria.

112. No obstante la entidad accionada no actuó en ese sentido, por el contrario, aplicó lo previsto en el Decreto 1800 de 2000, sin tener en consideración que se trata de una norma que tiene por finalidad regular exclusivamente el proceso de evaluación de la gestión policial, que no constituye un instrumento sancionatorio (art. 4) y que establece un procedimiento sumario que no fue diseñado para controvertir la configuración de una falta disciplinaria, sino para manifestar la inconformidad frente a las anotaciones registradas en el formulario de seguimiento (art. 51), “*que consignen hechos o circunstancias que incidan o afecten la evaluación, periodicidad de la misma y los avances o resultados parciales de la gestión*” (art.40). De esta manera, no es dado afirmar, como lo sostuvo la entidad accionada, que el derecho al debido proceso del actor fue garantizado por haberse

¹²⁹ Folios 39 y 40 del cuaderno principal.

¹³⁰ Ley 1015 de 2006, artículo 22.

surtido el trámite de notificación, apelación y ratificación de la anotación en los términos del artículo 52 del decreto referido, *máxime* cuando dicha oportunidad de reclamación se concede con posterioridad al registro de la falta leve, sin ofrecer al sujeto previa posibilidad de rendir descargos.

113. Como consecuencia del procedimiento adelantado, la Sala observa que no solo se impidió al actor el acceso a unas etapas procesales en las que pudo haber ejercido de manera plena su derecho de defensa y contradicción, cuanto menos, indagación, investigación y descargos, sino que además la autoridad evaluadora le impuso una verdadera sanción por la falta cometida sin agotar un debido proceso.

En relación con la naturaleza jurídica de la anotación demeritoria consignada en el formulario de seguimiento del accionante, la Policía Nacional manifestó que la orden de realizar el llamado de atención fue netamente preventiva¹³¹ y que en esa medida la anotación del mismo “*no se toma a título de sanción disciplinaria, sino a los medios para encausar la disciplina*”¹³². Adujo que lo anterior encuentra fundamento, por una parte, en el Decreto 1800 de 2000 y su norma reglamentaria Resolución 04089 del 2011, que reitera esta Sala solo aplican para el proceso de evaluación de la gestión policial y no definen el procedimiento a seguir para sancionar las faltas disciplinarias, y por otra, en el artículo 27 de la Ley 1015 de 2006.

El artículo 27 de la ley referida determina que los medios para encausar la disciplina son dos, a saber: (i) **preventivos**, cuando el superior ejerce el mando “*con el fin de orientar el comportamiento de los subalternos **a través de llamados de atención verbal**, tareas tales como acciones de tipo pedagógico, asistencia a cursos de formación ética, trabajos escritos, como medios disuasivos de aquellas conductas que no trascienden ni afectan la función pública, sin que ello constituya antecedente disciplinario*”; y (ii) **correctivos**, cuando “*hacen referencia a la aplicación del **procedimiento disciplinario** en caso de ocurrencia de **falta definida como tal en la presente ley***” (negrilla fuera del original). En concordancia con ello, la misma ley define qué tipo de sanción se impone a cada una de las faltas tipificadas como gravísimas, graves y leves. En concreto, para la falta leve cometida de manera culposa la Ley 1015 de 2006 establece una sanción correspondiente a una amonestación por escrito (núm.5, art. 39), la cual consiste “*en el reproche de la conducta o proceder, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida*”.

En relación con las medidas preventivas para encausar la disciplina, esta Corte en la sentencia C-1076 de 2002, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad presentada contra varias disposiciones del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), específicamente al abordar el análisis del artículo 51¹³³, determinó que con

¹³¹ Ver, Folio 91 del cuaderno No.2.

¹³² Folio 64 del cuaderno No.2

¹³³ Ley 734 de 2002, artículo 51. “Preservación del orden interno. Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. Este llamado de atención se anotará en la hoja de vida y no generará antecedente disciplinario. En el evento de que el servidor público respectivo incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria”. La Corte en la sentencia C-1076 de 2002 la Corte declaró exequible el inciso primero del artículo 51

el fin de preservar el orden interno y la disciplina de las instituciones del Estado, es constitucional que frente a conductas que no comprometen sustancialmente los deberes funcionales se realicen llamados de atención sin connotaciones procesales ni formalismos. No obstante, advirtió que es contrario a la Constitución que cuando se trata de una alteración del orden interno que conduce a un llamado de atención, en las condiciones indicadas, este se haga por escrito y se registre en la hoja de vida, porque con ello se “(...) *pierde de vista la ausencia de ilicitud sustancial de la conducta que condujo al llamado de atención pues no puede desconocerse que esa anotación le imprime a aquél un carácter sancionatorio. Ello es así al punto que cualquier persona que tenga acceso a la hoja de vida del servidor, no valorará ese llamado de atención como un mérito sino como un reproche que se le hizo al funcionario y es claro que esto influirá en el futuro de aquél. Esta consecuencia es irrazonable si se parte de considerar que el presupuesto que condiciona el llamado de atención y no la promoción de una actuación disciplinaria es la ausencia de ilicitud sustancial en el comportamiento*”.

A partir de lo anterior, la Sala considera que si bien el llamado de atención que se realizó al accionante, durante la formación, tiene una connotación de medida preventiva, en tanto tenía por finalidad preservar el orden interno y el respeto por el protocolo policial, no se puede predicar lo mismo respecto del registro de la anotación demeritoria en el formulario de seguimiento del patrullero. Ello, en razón la entidad, sin agotar el debido proceso, calificó la conducta del actor como falta disciplinaria, atribuyó la responsabilidad por la misma y registró un reproche sobre el comportamiento del funcionario, con lo que se causan efectos negativos en la evaluación anual y en el eventual ascenso. Tal actuación administrativa en términos de la Ley 1015 de 2006 y la jurisprudencia de esta Corte imprime al llamado de atención un carácter sancionatorio. En esa medida, no es relevante la distinción formal que hace la entidad accionada respecto de la naturaleza de la hoja de vida y el formulario de seguimiento, pues como fue explicado del registro de la anotación negativa en cualquiera de las dos se derivan, aunque en mayor o menor medida, efectos negativos para el sancionado.

114. Finalmente, la Sala considera que la entidad accionada imputó una falta disciplinaria y sancionó al actor, con desconocimiento del régimen especial disciplinario y lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corte en materia del principio de obediencia debida no irreflexiva.

En efecto, el artículo 29 de la Ley 1015 de 2006, dispone que una orden es ilegítima cuando conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política y, que en ese evento, “*el subalterno no está obligado a obedecerla*”¹³⁴. En el caso concreto, la falta leve imputada al actor consistía en asumir una actitud displicente frente a una orden impartida por su superior, orden que de acuerdo con la ley debe ser legítima, esto es que sea dictada conforme a la Constitución y la ley.

de la Ley 734 de 2002, salvo la expresión *por escrito* que se declarará inexecutable. Declarará, de igual manera, executable el inciso segundo del artículo 51 de la misma ley, salvo la expresión *se anotará en la hoja de vida* y. Así mismo, declarará inexecutable el inciso tercero del mismo artículo.

¹³⁴ Ley 1015/06, artículo 29. “Orden ilegítima. La orden es ilegítima cuando excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política, la ley, las normas institucionales o las órdenes legítimas superiores. Parágrafo. Si la orden es ilegítima, el subalterno no está obligado a obedecerla; en caso de hacerlo la responsabilidad recaerá sobre el superior que emite la orden y el subalterno que la cumple o ejecuta”.

Dado que se logró determinar que la orden dictada por la Policía Nacional era **ilegítima**, por ser contraria al principio constitucional de laicidad y al derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, la Sala concluye que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso por haber desconocido la disposición legal referida y, en efecto, haberle atribuido responsabilidad disciplinaria al actor cuando no era posible hacerlo.

De esta manera, la entidad accionada impuso un modelo de obediencia debida absoluta al sancionar disciplinariamente al actor por haber desobedecido una orden manifiestamente contraria a la Constitución. Tal circunstancia desconoce la jurisprudencia que ha fijado esta Corte en el sentido de advertir que la obediencia debida no es irreflexiva en tanto los miembros de la Policía Nacional “ (...) *pueden desobedecer aquellos mandatos de sus superiores que excedan el límite de la competencia o conduzcan “manifiestamente” al desconocimiento del ordenamiento constitucional y legal, es decir, órdenes que ostensible y evidentemente, sin mayor capacidad analítica o reflexiva del sujeto, entrañan la ejecución de una conducta antijurídica*”.

115. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que a partir de los elementos de juicio aportados al proceso, es posible inferir que la anotación no se realizó exclusivamente por la condición religiosa del patrullero, sino por el quebrantamiento de las estrictas normas de disciplina que aplican en las formaciones policiales y que regulan la relación entre el subalterno y su superior. Ello es así, en la medida que existen elementos que permiten concluir que el actor cometió un acto de indisciplina en la formación por la forma en que se comportó y debido a la manera en que expresó su oposición frente a la orden de leer el mensaje. En efecto, por un lado, el Mayor Romero Ruíz, el Capitán Lizcano Echeverry y el Intendente Cristancho Urquijo al rendir sus informes coincidieron en afirmar que en la formación del 20 de marzo de 2016 el actor asumió una actitud contraria a los parámetros de disciplina y al protocolo policial que se debe guardar en esas ocasiones, y por el otro, se logró determinar que el actor durante la formación exteriorizó su oposición a leer el mensaje. De esta manera, no es dado afirmar con grado de certeza que el registro de la anotación demeritoria obedeció exclusivamente a un acto discriminatorio por la religión del actor.

A juicio de la Sala es muy importante hacer esa aclaración, porque aunque el ejercicio de la libertad religiosa, consagrada en el artículo 19 Superior, y el principio de obediencia debida no absoluta reconocen al uniformado la posibilidad de no acatar una orden ilegítima por su superior, de ello no se deriva una autorización para hacerlo de cualquier forma, ni mucho menos con el incumplimiento de los parámetros de disciplina, las reglas de respeto a la estructura jerárquica, los protocolos policiales y los deberes mínimos que regulan el funciones del personal vinculado a la Policía Nacional. Choca con la naturaleza de dicha Institución y con la función que le fue encomendada por la Constitución admitir que el personal uniformado pretenda mediante el ejercicio de sus derechos incumplir con sus deberes profesionales.

Órdenes a impartir

116. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión revocará la sentencia de tutela proferida en única instancia, el 28 de abril de 2016, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales a la libertad religiosa y de culto, y al debido proceso administrativo del actor. En consecuencia, ordenará a la Policía Nacional que, a través de la dependencia competente, elimine del formulario de seguimiento la anotación demeritoria registrada por el CT. Sergio Andrés Lizcano Echeverry, el 20 de marzo de 2016, y las demás anotaciones que tengan relación con la misma.

117. En consideración a que por disposición del Director General de la Policía Nacional se ordenó que el mensaje objeto de reproche constitucional fuera leído a nivel nacional, la Sala ordenará a la entidad accionada que, en todos sus niveles, se abstenga de repetir actos mediante los cuales se identifique o adhiera a una religión específica, de manera tal que, en el desarrollo de sus funciones siempre aplique el principio de laicidad y cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corporación.

118. Así mismo, la Sala exhortará a la Policía Nacional, para que en adelante cuando se atribuya responsabilidad por la comisión de una falta disciplinaria se aplique el procedimiento que para el efecto ha dispuesto el régimen disciplinario especial de la institución desarrollada en la Ley 1015 de 2006 y, en lo que resulte concordante, la Ley 734 de 2002.

119. Finalmente, exhortará al Ministerio de Defensa Nacional para que, en ejercicio de sus funciones legales, revise la normatividad que regula los procesos de evaluación y calificación, así como los procedimientos que está aplicando la Policía Nacional, a fin de que adopte las medidas necesarias o diseñe procedimientos que garanticen en mayor medida el debido proceso administrativo del personal vinculado a dicha institución.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

120. Conforme con los supuestos fácticos y los medios probatorios visibles en el expediente de la referencia, la Sala Tercera de Revisión concluye que la Policía Nacional vulneró el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto del patrullero Johnny Esneider Quintero Cano, al ordenar que, en el marco de un servicio de vigilancia de las iglesias durante la semana santa de 2016, leyera durante la eucaristía del “*Domingo de Ramos*”, un mensaje en el que la institución se identifica y adhiere a las creencias de la religión Católica; actuación que no solo desconoció el principio de laicidad, sino que afectó la libertad religiosa del actor, en tanto lo obligó a practicar una religión distinta a la suya (Adventista del Séptimo Día). Así mismo, la entidad accionada violó el derecho al debido proceso administrativo del actor, por aplicar una norma disciplinaria que desconoce la naturaleza de la anotación como sanción.

103. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

- a) Con relación al requisito de subsidiariedad (ver *supra.* numerales 40 a 46), cuando se persigue la protección del derecho a la libertad religiosa y de culto dentro del ámbito de una relación laboral, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para su protección.
- b) El Estado colombiano adoptó un modelo de Estado laico, que defiende el pluralismo religioso (ver Sección II.D de esta sentencia)¹³⁵. Por ello, existe un deber de neutralidad en materia religiosa, de acuerdo con el cual el Estado tiene prohibido (i) establecer una religión o iglesia oficial, (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) realizar actos oficiales de adhesión a una creencia, (iv) tomar medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosas, y (v) adoptar políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia. En el caso concreto, se evidenció que la Policía desconoció el principio de laicidad, por cuanto, incorporó en el mensaje institucional un contenido que guarda relación con la religión Católica, promoviendo así la identificación y adhesión del Estado a una determinada religión.
- c) El derecho a la libertad religiosa y de culto (ver Sección II.E anterior) imponen deberes de protección y respeto al Estado y los particulares, por ejemplo, a no obligar a las personas a adherirse y practicar una determinada fe. Este derecho admite limitaciones por razones de: (i) seguridad, orden, moralidad y salubridad públicos; (ii) el ejercicio de los derechos constitucionales y libertades de los demás.
- d) Ahora bien, partiendo de la base de que el mensaje de la Policía carece de legitimidad, respecto de los apartes que implican una identificación o adhesión de la Institución a determinada religión, procedió la Sala a analizar la potencial vulneración del derecho a la libertad religiosa y de culto del tutelante. Para lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional dicho análisis implica, cuanto menos, la verificación de cuatro aspectos esenciales para efectos de determinar si procede o no la concesión del amparo, a saber (ver *supra.* numerales 62 y 63):

- (i) *La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa. Consiste en que el comportamiento o la manifestación de culto constituya un elemento fundamental de la religión que se profesa y, que la creencia de la persona es seria y no acomodaticia.*
- (ii) *La exteriorización de la creencia. El derecho a la libertad de conciencia, base de la libertad religiosa y de cultos implica no*

¹³⁵ En el ordenamiento interno, el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto previsto en el artículo 19 Superior, fue desarrollado por el Legislador, cuanto menos, en la Ley 133 de 1994, por medio de la cual no solo se reguló el alcance del derecho referido (prerrogativas y límites), sino que también se precisó su marco de ejercicio, esto es, un modelo de Estado laico que reconoce el pluralismo religioso en condiciones de igualdad. A nivel internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 12, reconoce el derecho a la libertad de religión, entendido como el derecho de toda persona a conservar, cambiar, profesar y divulgar su religión, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. Así mismo, dispone que nadie puede ser objeto de medidas restrictivas en contra de su libertad religiosa, y que los límites a este derecho únicamente serán aquellos que defina la ley.

sólo la protección de sus manifestaciones privadas, sino la de su ejercicio público y divulgación.

(iii) La oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa. Debe manifestarse dentro de un término razonable respecto del acto u omisión que resulta contrario a los dogmas de la religión que profesa la persona, so pena de que, la divulgación tardía del impedimento fundado en creencias relacionadas con un culto, sobrepasen el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa y de culto.

(iv) El principio de razón suficiente aplicable. Incluye dos etapas: (i) si el medio elegido es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa y (ii) si la afectación es desproporcionada.

En el caso concreto, observa la Sala que la orden ilegítima, consistente en el mensaje del Director de la Policía Nacional que promovía la identificación y adhesión del Estado a una determinada religión, desconoce no sólo el principio de laicidad, sino también la libertad religiosa y de culto del accionante, ya que, se evidenció el cumplimiento de todos y cada uno de los aspectos esenciales anteriormente mencionados.

- e) La disciplina es una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la Policía Nacional e implica la observancia de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que consagran el deber profesional. No obstante, el régimen disciplinario especial no incorpora un modelo de obediencia debida absoluta e irreflexiva para el personal uniformado, sino que por el contrario reconoce la posibilidad al subalterno de no obedecer las órdenes ilegítimas que dicten sus superiores (ver Sección II.F y G de esta sentencia). En el caso concreto, se resalta que en la medida que la orden es ilegítima (ver *supra.* numeral 90 y siguientes), por ser contraria al principio de laicidad y vulneratoria de los derechos a la libertad religiosa y de culto (ver *supra.* numerales 96 a 106), la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso, desconociendo la jurisprudencia constitucional, al imponer una sanción disciplinaria al accionante (ver *supra.* numeral 109 a 113).
- f) No obstante lo anterior, la Sala reconoce que si bien el ejercicio de la libertad religiosa, y el principio de obediencia debida no absoluta reconocen al uniformado la posibilidad de no acatar una orden proferida por su superior que sea ilegítima (como en el caso concreto), de ello no se deriva una autorización para hacerlo de cualquier forma, ni mucho menos con el incumplimiento de los parámetros de disciplina, las reglas de respeto a la estructura jerárquica, los protocolos policiales y los deberes mínimos que regulan el funciones del personal vinculado a la Policía Nacional. Choca con la naturaleza de dicha Institución y con la función que le fue encomendada por la Constitución admitir que el personal uniformado pretenda mediante el ejercicio de sus derechos incumplir con sus deberes profesionales (ver *supra.* numeral 114 y 115).

- g) Finalmente, de la Ley 1015 de 2006 y la jurisprudencia de esta Corte es posible colegir que el llamado de atención que se registra como una anotación demeritoria en el formulario de seguimiento y en la hoja de vida del uniformado adquiere un carácter sancionatorio. De ahí que, sea necesario aplicar el proceso establecido por dicha ley, y no por lo establecido en el Decreto 1800 de 2000 (norma que tiene por finalidad regular el proceso de evaluación de la gestión policial), para definir la responsabilidad disciplinaria e imponer la respectiva sanción. En opinión de la Sala, el procedimiento establecido en la mencionada Ley, garantiza la observancia del debido proceso.

104. Comprobada la violación de los derechos fundamentales a la libertad religiosa y de culto, y al debido proceso administrativo del actor, la Sala concederá el amparo de las garantías *iusfundamentales* vulneradas, y en consecuencia, ordenará a la entidad accionada, primero, que elimine la anotación demeritoria del formulario de seguimiento del patrullero, así como aquellas que estén relacionadas con la misma y, segundo, que se abstenga, en todos sus niveles, de repetir actos contrarios al principio de laicidad y al deber de neutralidad en materia religiosa. Finalmente, exhortará para que se revisen los procedimientos sancionatorios por faltas disciplinarias aplicados por la Policía Nacional, y al Ministerio de Defensa Nacional revisar los procedimientos disciplinarios aplicados por la Policía Nacional, y adopte las medidas necesarias que garanticen el debido proceso administrativo al personal vinculado a dicha Institución.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida, en única instancia, el 28 de abril de 2016, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, que declaró improcedente la acción de amparo, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la libertad religiosa y de culto, y al debido proceso administrativo del señor Johnny Esneider Quintero Cano.

Segundo.- ORDENAR a la Policía Nacional que, a través de la dependencia competente, elimine del formulario de seguimiento del accionante la anotación demeritoria registrada por el CT. Sergio Andrés Lizcano Echeverry, el 20 de marzo de 2016, y las demás anotaciones que tengan relación con la misma.

Tercero.- ORDENAR a la Policía Nacional que, en todos sus niveles, se **ABSTENGA** de repetir actos mediante los cuales se identifique o adhiera a una religión específica, de manera tal que, en el desarrollo de sus funciones siempre

aplique el principio de laicidad y cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corte.

Cuarto.- EXHORTAR a la Policía Nacional, para que en adelante cuando se atribuya responsabilidad por la comisión de una falta disciplinaria se aplique el procedimiento que para el efecto ha dispuesto el régimen disciplinario especial de la institución, establecido en la Ley 1015 de 2006 y, en lo que resulte aplicable, la Ley 734 de 2002.

Quinto.- EXHORTAR al Ministerio de Defensa Nacional para que, en ejercicio de sus funciones legales, revise la normatividad que regula los procesos de evaluación y calificación, así como los procedimientos que está aplicando la Policía Nacional, a fin de que adopte las medidas necesarias o diseñe procedimientos que garanticen en mayor medida el debido proceso administrativo del personal vinculado a dicha institución.

Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA T-152/17**

Referencia: Expediente T-5.799.418

Acción de Tutela interpuesta por Johnny
Esneider Quintero Cano contra la Policía
Nacional

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el debido respeto por las decisiones de esta Sala de Revisión, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por medio de la cual se tutelan los derechos fundamentales a la libertad religiosa y de culto, y al debido proceso administrativo del señor Johnny Esneider Quintero Cano como consecuencia de la anotación demeritoria registrada en el formulario de seguimiento que lleva la Policía Nacional, tras haber incumplido con la orden de leer a los feligreses en la eucaristía de "*Domingo de Ramos*" un mensaje que guarda relación con la religión Católica, pese a que el accionante manifestó su pertenencia a una creencia religiosa distinta.

Comparto las líneas argumentativas generales de la Sentencia que llevan a mostrar, por un lado y en respuesta al primer problema jurídico planteado, que el mensaje del Director de la Policía Nacional, cuya lectura pública fue ordenada al accionante, vulnera el principio de laicidad y las libertades religiosas y de culto, en tanto contiene frases que claramente adhieren algunas doctrinas religiosas del catolicismo. Y, de otra parte y en respuesta al segundo problema jurídico, demuestra que, en tanto el procedimiento que condujo a la imposición de la anotación demeritoria tiene una naturaleza sancionatoria, era una obligación de las autoridades castrenses seguir el procedimiento disciplinario de la Policía Nacional previsto en la Ley 1015 de 2006, así como aplicar la Ley 734 de 2002 en lo pertinente.

No obstante, disiento de la resolución que ordena la eliminación, del formulario de seguimiento del accionante, de la anotación demeritoria registrada el 20 de marzo de 2016 y las demás anotaciones que tengan relación con la misma, por cuanto considero que, tal y como está formulada, es contradictoria con la segunda línea argumentativa señalada y con algunos hechos probados en el proceso relativos a que el accionante sí habría incurrido en actos de indisciplina durante la formación previa a la orden de lectura del mensaje.

En efecto, la razón por la cual la mayoría adopta esta orden, obedece a que el fundamento normativo con base en el cual se registró la anotación demeritoria apeló al Decreto 1800 de 2000, "Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional" y la Resolución 4089 de 2011 que lo reglamenta. Con esto se vulneró el derecho al debido proceso

administrativo del accionante, por cuanto este registro negativo no fue resultado de un trámite disciplinario. La Institución debió surtir las etapas procesales previstas en la Ley 1015 de 2006 para sancionar las faltas disciplinarias de los agentes de policía, con plena observancia de las garantías de defensa y contradicción al sujeto disciplinado y sin embargo no lo hizo. Por ello, se desconoció el debido proceso administrativo a favor del tutelante.

Ahora bien, considero que la orden no es consecuente con algunos hechos y afirmaciones que la Sentencia encuentra como probados, relativos que el accionante si habría incurrido en actos de indisciplina en el momento en que se materializó su oposición a la lectura del mensaje y, además, que no es posible afirmar de manera rotunda y definitiva que, la inscripción negativa en el registro personal del patrullero, fue producto de la vulneración de su libertad religiosa y de culto. En ese sentido, en la sección de la Sentencia dedicada a la "*solución del caso concreto* " el fallo explica lo siguiente: "la Sala advierte que a partir de los elementos de juicio aportados al proceso, es posible inferir que la anotación no se realizó exclusivamente por la condición religiosa del patrullero, sino por el quebrantamiento de las estrictas normas de disciplina que aplican en las formaciones policiales y que regulan la relación entre el subalterno y su superior. Ello es así, en la medida que existen elementos que permiten concluir que el actor cometió un acto de indisciplina en la formación por la forma en que se comportó y debido a la manera en que expresó su oposición frente a leer el mensaje. (...) De esta manera, no es dado afirmar con grado de certeza que el registro de anotación demeritoria obedeció exclusivamente a un acto discriminatorio por la religión del actor."¹³⁶

En consecuencia, y para ser consistente con la fundamentación del fallo, la orden segunda debió aclarar que la eliminación de la anotación demeritoria en contra del accionante obedecía al desconocimiento del procedimiento disciplinario contemplado en la Ley 1015 de 2006, a fin garantizar el debido proceso administrativo del patrullero. Y, si como conclusión de este proceso disciplinario se encontraba que el accionante incurrió en una falta disciplinaria que ameritara esa anotación, la misma debía ser impuesta.

Fecha ut supra,

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

¹³⁶ Ver Sentencia T-152 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Numeral 115. Pág. 43.

