

C-675-99

Sentencia C-675/99

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y genocidio

REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICIA NACIONAL-Integración

Los reglamentos disciplinarios aplicables a la Fuerza Pública coexisten con otros ordenamientos que desde diversas perspectivas, analizan la conducta de los agentes estatales, haciendo necesaria su integración para efectos del adelantamiento de las distintas acciones a que haya lugar. Con esto, no se hace nada diferente que seguir los criterios constitucionales que autorizan al legislador a regular el régimen especial de carrera, prestaciones y disciplina que le es propio a la Fuerza Pública -artículo 217 C.P.-. Estos cuerpos normativos disciplinarios definen aquellas faltas que turban el orden interno de los cuerpos encargados de velar por la seguridad de la comunidad, estableciendo las sanciones aplicables y los procedimientos necesarios para su vigencia. Son herramientas del Derecho que se integran al ordenamiento general y que deben ser el desarrollo de principios constitucionales encaminados a la aplicación del debido proceso en todo tipo de actuación judicial o administrativa.

EXHORTACION AL CONGRESO-Inclusión de tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y genocidios

Las atribuciones constitucionales otorgadas a la Corte Constitucional son claras, y en ningún evento la autorizan para expedir, en sus fallos, normas que podrían resultar convenientes y que pueden echarse de menos dentro del ordenamiento, aún con el pretexto, erróneamente alegado en esta oportunidad, de que se trata de un esfuerzo integrador. Lo que si puede hacer esta Corte en casos como éste, es exhortar al Congreso para que dentro de su autonomía legislativa regule, si lo considera conveniente, las conductas específicas que cita el demandante y la consecuencia que se deriva cuando se incurre en ellas. Sin embargo, advierte la Corte que el legislador ya cumplió dicha tarea al expedir el nuevo Código Penal Militar (ley 522/99), cuya vigencia comienza un año después de su expedición y siempre y cuando se cumpla la condición allí señalada, y establecer en el artículo 3: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada”, los cuales corresponde juzgar a la justicia ordinaria, como ya lo ha reiterado esta Corte De otra parte, en el artículo 185 del mismo ordenamiento, se castiga el abuso de autoridad especial en que puedan incurrir los miembros de la fuerza pública.

Referencia: Expediente D-2340

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 (parcial), 38, 39, 40 y 42 del Decreto 2584 de 1993.

Demandante: Rafael Barrios Mendivil

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Barrios Mendivil, presentó demanda contra los artículos 31 (parcial), 38, 39, 40 y 42 del Decreto 2584 de 1993 por violación de los artículos 2, 4, 13, 14, 22, 93, 228 y 214 numeral 2º de la Constitución.

## I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Decreto 2584 de 1993

“Por el cual se modifica el Reglamento de Disciplina para la Policía Nacional.

“.....

“Artículo 31. Clasificación. Los correctivos disciplinarios son:

1. Amonestación escrita.
1. Multa hasta quince (15) días del sueldo básico.
1. Suspensión hasta por treinta (30) días, sin derecho a remuneración.
1. Destitución o terminación del contrato de trabajo.

(Lo subrayado es lo que se demanda)

“.....

“Artículo 38. Sanciones al personal en servicio militar. Al personal de auxiliares de policía y a los auxiliares bachilleres se les aplicará las normas del régimen disciplinario vigente para las Fuerzas Militares.

“TITULO TERCERO

“De las faltas

“CAPITULO UNICO

“Faltas contra el ejercicio de la profesión.

“Artículo 39. Enumeración. Constituyen faltas contra el ejercicio de la profesión las siguientes:

1. Tratar a los superiores, subalternos y compañeros o al público en forma descortés e

impropia o empleando vocabulario soez o adoptar modales no acordes con las buenas costumbres y el respeto debido.

2. Faltarles al respeto y a la consideración a miembros de otros cuerpos de la fuerza pública, organismos de seguridad o funcionarios del Estado a los cuales se le deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones.

3. Usar indebida o irreglamentariamente prendas, condecoraciones, distintivos, uniformes o descuidar su correcta presentación o concurrir en traje de uniforme, fuera de los actos del servicio, a lugares que no estén de acuerdo con la categoría policial.

4. Promover o intervenir en establecimientos públicos o abiertos al público en actividades prohibidas por las leyes o los reglamentos.

5. No asistir oportunamente a un servicio, sin causa justificada o concurrir a él en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias que producen dependencia psíquica o física.

6. Consumir durante el servicio bebidas embriagantes o sustancias que produzcan dependencia física o psíquica.

7. Conocido el hecho, no presentarse dentro del término de la distancia cuando ocurran alteraciones graves de orden público, en cuyo restablecimiento deba participar, de acuerdo a órdenes, planes o convocatoria pública por parte de los superiores.

8. Ausentarse sin permiso ni causa justificada del lugar de facción o sitio donde presta su servicio.

9. Eludir la prestación del servicio sin causa justificada.

10. No entregar los elementos recibidos para la prestación del servicio en la forma y tiempo señalados en los reglamentos y órdenes.

11. Conducir vehículos o pilotear naves o aeronaves de la Institución u operar material o elementos técnicos de dotación oficial, sin poseer la respectiva licencia o autorización o aun teniéndola si con ello se contravienen los reglamentos, las órdenes o normas sobre circulación, navegación o manejo.

12. Violar las disposiciones penales o del Estatuto de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos o demás normas relacionadas con la materia.

13. Dar lugar a justificadas quejas por parte de los ciudadanos por su comportamiento negligente o arbitrio dentro o fuera del servicio.

14. Causar daño a la integridad de las personas o de los bienes, como consecuencia del exceso en el uso de las armas, de la fuerza o de los demás medios coercitivos legalmente autorizados.

15. Respecto de las órdenes:

a) Mostrar sin motivo legítimo, manifiesta inconformidad con las órdenes relacionadas

con el servicio;

c) Ejecutar con negligencia o tardanza las órdenes o actividades relacionadas con el servicio.

16. No informar los hechos que deben ser llevados a conocimiento del superior, por razón del cargo o servicio o hacerlo con retardo.

17. No registrar en los libros o documentos los hechos y novedades a que se está obligado por razón del servicio, cargo o función.

18. Violar la reserva profesional en asuntos de que se tenga conocimiento por razón del cargo o función o demostrar descuido en el manejo de la información clasificada o de uso exclusivo de la Policía Nacional.

19. Omitir información al superior sobre la comisión de un delito investigable de oficio o de falta disciplinaria, que comprometa la responsabilidad del Estado o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional.

20. Inducir por cualquier medio a otras personas a error u omitir información, declaraciones, conceptos o datos que se hagan necesarios para esclarecer la verdad acerca de un hecho relacionado con el servicio.

21. Conceder declaraciones, provocar o dar lugar a publicaciones sin causa justificada o autorización sobre asuntos de la Institución que afectan la disciplina y la moral o pongan en peligro la integridad de sus miembros.

22. Respecto de los documentos que puedan servir de prueba:

a) Omitir la verdad o consignar hechos contrarios a la misma;

b) Sustituir, alterar, mutilar, destruir, ocultar, desaparecer o falsificarlos;

c) Utilizarlos ilegalmente para realizar actos en contra de la Institución o de sus miembros;

d) Utilizarlos fraudulentamente para ingresar o permanecer dentro de la institución.

23. Dar lugar por negligencia o imprevisión a la pérdida o extravío de documentos de identidad policial y no informar al superior de esta novedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocurrencia del hecho.

24. Negar injustificadamente al superior la cooperación o el apoyo necesario para la prestación del servicio.

25. No instruir debida y oportunamente a los subalternos, acerca de la observancia de los reglamentos y órdenes relacionadas con la prestación del servicio, cuando se está obligado a ello por razón del cargo o función.

26. Desautorizar, interferir o desobedecer sin causa justa, decisiones que, con base en

atribuciones legales o reglamentarias, asuma cualquier miembro de la Policía Nacional en relación con el servicio.

27. Omitir o negar el conducto regular.

28. Presionar, comprometer o inducir al subalterno para que oculte una falta o delito o presente reclamaciones injustificadas o irreglamentarias.

29. Incumplir, modificar, sin estar autorizados para ello, eludir o restaurar la ejecución de una sanción, bien sea por el sancionado o por quien se encuentre encargado de vigilar su cumplimiento.

30. No ejercer con el debido celo y oportunidad las atribuciones disciplinarias, con forme al presente reglamento.

31. Proceder con negligencia o parcialidad en la aplicación de los estímulos o correctivos.

32. Permitir la prescripción de la acción disciplinaria, penal o administrativa.

33. Eludir responsabilidades que penal o legalmente le están adscritas, por razón del cargo o función o disculpar al subalterno por la comisión de faltas, contrariamente la realidad de los hechos.

34. Obstaculizar o negar la cooperación necesaria en las investigaciones que adelante la Procuraduría General de la Nación, el Comisionado Nacional para la Policía o cualquier otra autoridad administrativa o judicial.

35. Aprovechar la autoridad del cargo o del grado para obtener de los subalternos o de los particulares dádivas, préstamos o cualquier otro beneficio en favor propio o de terceros.

36. Recurrir a personas ajenas a la institución para obtener prebendas de orden personal con perjuicio para el servicio.

37. Exigir, recibir o inducir la entrega para sí o para un tercero, directa o indirectamente de bienes o cualquier beneficio, para ejecutar, facilitar, retardar u omitir un acto propio o contrario a sus funciones y deberes o para la compra de bienes o servicios para la Policía Nacional.

39. Violar las normas del régimen de contratación fiscal o contable y las demás disposiciones sobre la materia.

40. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional o de los de carácter particular, puesto bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas:

a) Retención o apropiación;

b) Incurrir en negligencia o actuar con impericia o imprudencia en su manejo y control;

- c) Usarlos en beneficio propio o de terceros;
- d) Darles aplicación o uso diferente;
- e) Extraviarlos, perderlos, dañarlos o desgüazarlos;
- f) Entregarlos a personas distintas a su verdadero dueño;
- g) Demorar injustificadamente su entrega a la autoridad competente o la devolución a su dueño.

41. Violar las normas contenidas en el manual de instrucción, el reglamento de Régimen Interno y demás disposiciones que rigen la actividad académica.

42. Realizar o promover actividades tendientes a paralizar total o parcialmente la prestación del servicio que le corresponde a la Policía Nacional.

43. Permitir o dar lugar intencionalmente, por negligencia o imprevisión a la fuga de persona capturada, detenida o condenada de cuya vigilancia o custodia haya sido encargado, o demorar injustificadamente la conducción de capturados o detenidos a su lugar de destino o no ponerlos a órdenes de la autoridad competente dentro del término legal establecido.

44. Proceder con negligencia o desinterés en las obligaciones relacionadas con el bienestar, la atención y orientación del personal bajo su mando.

45. Tolerar, cohonestar o participar directa o indirectamente en la producción, comercialización, transporte y consumo de sustancias que producen dependencia física o psíquica o sus precursores.

“Artículo 40. Otras Faltas. Además de las definidas en el artículo anterior, constituyen faltas disciplinarias la violación de las prohibiciones, el abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes contemplados en la Constitución Política, en las leyes y en los diferentes actos administrativos.

“.....

“Artículo 42. Circunstancias de agravación. Son circunstancias de agravación de la falta:

1. La reincidencia en faltas de la misma naturaleza.
2. La complicidad con los subalternos.
3. La ostensible preparación de la falta.
4. El cometer la falta aprovechando la confianza depositada por el superior en el subalterno.
5. El móvil de la falta cuando busca manifiestamente el provecho personal.
6. El cometer la falta para ocultar otra.

7. El rehuir la responsabilidad o atribuirla sin fundamento a superiores, compañeros o subalternos.
8. El violar varias disposiciones con una misma acción.
9. El cometer la falta durante el desempeño de servicio extraordinario o en circunstancias de especial gravedad del orden público, de calamidad pública o peligro común.
10. El cometer la falta en presencia del personal reunido para el servicio.
11. El cometer la falta encontrándose el inculpado en el exterior.
12. El cometer la falta hallándose el personal en vuelo, navegando o en misión de transporte terrestre.
13. El cometer la falta en traje de uniforme y en sitio público o abierto al público.”

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que las disposiciones acusadas del régimen especial disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional son inconstitucionales, porque en ellas no se incluyen como faltas constitutivas de mala conducta, las masacres, las torturas, las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y el genocidio. Dicha omisión, considera el actor, vulnera la Carta Política por las siguientes razones:

1. Las normas objetadas establecen un trato diferenciado entre los miembros de la Fuerza Pública y los demás servidores del Estado, pues frente a las conductas descritas, se aplican sanciones diferentes: mientras que el funcionario ordinario se le castiga severamente disponiendo su destitución, tal y como lo dispone el régimen disciplinario común, a los integrantes de la Policía Nacional se les impone una sanción leve “como la amonestación escrita, la multa, o en el mejor de los casos la suspensión”. Se consagra así, un privilegio irrazonable a favor de ciertas personas, que viola el derecho a la igualdad y el principio de proporcionalidad (artículo 13 C.P.).

Para sustentar esta afirmación cita las decisiones adoptadas por la Procuraduría general de la Nación en relación con los procesos disciplinarios que se siguieron por “la masacre de la Chinita” y “Red de la Armada”; el primer acontecimiento terminó con la destitución de los servidores públicos involucrados, mientras que en segundo se sancionó de manera leve -con reprensión severa-, a los miembros de la fuerza pública, a pesar de tratarse de conductas similares.

1. El artículo 38 del Decreto 2584 de 1993, viola el principio de igualdad, “pues discrimina al personal de auxiliares de policía y a los auxiliares bachilleres frente al resto de integrantes de la institución policial, al disponer que a los primeros se les aplicarán las norma del régimen

especial disciplinario vigente para las Fuerzas Militares, estatuto que es mucho más regresivo que el de la Policía”.

1. Las normas acusadas, al no contemplar sanciones disciplinarias ejemplares para los miembros de la Policía Nacional involucrados con masacres, desapariciones forzadas, torturas o genocidio, violan el artículo 93 de la Carta, que reconoce la prevalencia en el derecho interno, de los tratados internacionales de derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción. En efecto, “si bien las normas de derechos humanos contenidas en los tratados y convenios internacionales no establecen sanciones, de contemplan el deber del Estado de imponer castigos severos en lo penal y en lo disciplinario a los infractores”. Tal conclusión, además, es avalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en una de sus decisiones expresó:

“El Estado tiene deber legal de tomar medidas razonables para impedir las violaciones de derechos humanos y usar los medios que tenga a su disposición para llevar a cabo una investigación seria de las violaciones cometidas dentro de su jurisdicción, e identificar las personas responsables, imponerles el castigo apropiado y asegurar una indemnización a las víctimas” (folio 22).

Por todo lo anterior, el demandante solicita a la Corte reconocer que existe una omisión legislativa y, en consecuencia, proferir un sentencia integradora, mediante la cual se mantenga en el ordenamiento las disposiciones acusadas, pero se aplique a la Policía Nacional, las normas del Código Disciplinario Unico, cuando sus funcionarios incurran en masacres, torturas, desapariciones forzadas y genocidios. Así mismo, le pide a la Corte que la sentencia integradora siga “los lineamientos establecidos al fijar los alcances de la obediencia debida”.

## I. INTERVENCIONES

### 1. Intervención del Ministro de Defensa Nacional

El Ministro de Defensa, por medio de apoderado, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

a. El demandante se equivoca cuando afirma que en virtud de los artículos 31, 38, 39, 40 y 41 del Decreto 2584 de 1993, se configura un trato diferenciado y discriminatorio entre los miembros de la Fuerza Pública y los servidores públicos que incurrir en violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, pues tanto a los unos como a los otros, en estos casos, se les aplica por igual, el Código Disciplinario único. Para sustentar su afirmación

transcribe un aparte de la sentencia C-620 de 1998 en el que la Corte Constitucional precisó que “aquellas conductas que trascienden la función propiamente militar o policiva, por carecer de relación directa con el servicio, no podrán quedar cobijadas dentro de las indicadas regulaciones –régimenes especiales–, lo cual se predica, entre otros casos, de las conductas que violan derechos humanos. Tales comportamientos quedan, entonces, sometidos a la normatividad ordinaria.”

a. Las mismas razones lo llevan a considerar infundada la afirmación del demandante, en el sentido de que existe un vacío normativo que genera impunidad y permite al Estado eludir sus compromisos internacionales.

### 1. Intervención del Director General de la Policía Nacional

El Director de la Policía Nacional solicita a la Corte declarar exequibles los artículos 31 (parcial), 38, 39, 40 y 41 del Decreto 2584 de 1993. Sus argumentos se resumen a continuación:

a. Es claro que el actor confunde los conceptos de “Fuerzas Militares” y “Policía Nacional”, pues demanda diferentes normas del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, pero sustenta su impugnación con ejemplos de varios procesos en los que fueron juzgados miembros de las Fuerzas Militares, conforme al régimen especial consagrado en el Decreto 85 de 1989. Por ello, se afirma “que más que una acusación contra algunos artículos del Decreto 2584 de 1993, lo que el demandante hace es una crítica a la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Militares”.

a. El artículo 31 del Decreto 2584 de 1993 consagra distintos correctivos disciplinarios, como la destitución o terminación del contrato de trabajo. Por tanto, y en contra de lo afirmado por el actor, el hecho de que no se disponga específicamente que los miembros de la Policía Nacional serán destituidos cuando se hallen comprometidos con graves violaciones a los derechos humanos, no significa que la sanción de destitución no pueda ser impuesta. Por el contrario, “lo lógico y legal en eventos como los que le preocupan al demandante, es que los fallos de responsabilidad disciplinaria concluyan con la máxima sanción que establece la normatividad señalada”.

a. En el mismo sentido debe advertirse que si bien delitos como la tortura, la desaparición forzada, las masacres o el genocidio, no están incluidos expresamente como las faltas disciplinarias en el artículo 39 del Decreto 2584 de 1993, tales conductas sí pueden ser sancionadas por la Procuraduría General de la Nación, pues en el artículo 40 del mencionado ordenamiento, se dispone que, además de las faltas a las que se refiere el artículo 39,

también lo son, “cualquier violación a las prohibiciones, el abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes contemplados en la Constitución, en las leyes y en los demás actos administrativos”.

a. El artículo 38 del Decreto 2484 de 1993, que establece que a los auxiliares de policía y a los policías bachilleres se les aplicarán las normas de régimen disciplinario vigente para las Fuerzas Militares, no viola el derecho a la igualdad. Por el contrario, esta norma pretende asegurar este derecho, al garantizar que todas las personas que prestan el servicio militar estén sometidas al mismo régimen de disciplina.

## V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucionales los artículos demandados. Algunas de las razones presentadas en su concepto, son idénticas a los argumentos de otros de los funcionarios que intervienen, que ya han sido reseñados, y oportunamente se considerarán en el fallo. Se presentan los motivos para sustentar la constitucionalidad que aportan nuevos elementos de juicio:

a. No es cierta la afirmación de demandante, en el sentido de que existe una marcada diferencia entre las sanciones contempladas en el Código Disciplinario Único y el reglamento Disciplinario para la Policía Nacional, pues ambos estatutos consagran la amonestación escrita, la multa, la suspensión del cargo y la destitución como sanciones disciplinarias.

a. Es preciso recordar que el constituyente en el artículo 218 C.P., expresamente dispuso que el régimen disciplinario de la Policía sería especial, lo que significa que el legislador goza de plena autonomía para señalar las faltas disciplinarias de sus miembros, de acuerdo con las funciones constitucionales que tiene asignada la institución. Por ende, no se puede pretender que el régimen disciplinario general coincida con el especial de Fuerza Pública, ya que la igualdad sólo se predica entre iguales, y los servidores públicos del Estado que se encuentran sometidos a la Ley 200 de 1995, no desempeñan las especiales funciones que desarrollan los miembros de la fuerza pública y, por ello, no se les puede colocar en un plano de igualdad para realizar un juicio de constitucionalidad.

a. Respecto a las circunstancias de agravación de las faltas disciplinarias contenidas en el artículo 42 del Decreto 2584 de 1993, que se consideran inexequibles al no incluir las conductas que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario debe recordarse que se trata de “circunstancias reguladoras de la sanción a imponer que no tienen incidencia alguna en la estructura de la falta”.

Finalmente se afirma:

“En consecuencia, como el artículo 42 del Decreto 2584 de 1993, no contiene la hipótesis normativa a la que se refiere el actor, ya que no consagra faltas disciplinarias sino circunstancias de agravación de las mismas, se solicitará a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de este precepto, por ineptitud sustantiva en la demanda, debido a que en ella no existe un cargo concreto de inconstitucionalidad contra el artículo referido” (folio 74).

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Planteamiento del problema

El fundamento del reclamo que contra algunas disposiciones del Decreto 2584 de 1993 presenta el actor, descansa en el hecho de que la mencionada reglamentación olvidó incluir dentro del catálogo de conductas sancionables, actos que atentan contra los derechos humanos y que son parte integrante de estatutos disciplinarios aplicados a otros servidores del Estado.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar en qué medida, la no inclusión de acciones como las torturas, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y los genocidios, junto a los demás comportamientos concretamente reprochados por las normas del código disciplinario de la Policía, puede constituir una violación de preceptos constitucionales en la medida en que (a.) se permite la aplicación de tratamientos diferenciados entre agentes estatales al apreciar y calificar su proceder y, (b.) se crea un vacío normativo, pues no se hace referencia a hechos de extraordinaria gravedad -las desapariciones, las matanzas selectivas, v.gr.- que ponen en peligro los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

La demanda de inconstitucionalidad de los artículos 31, 38, 39, 40 y 41 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional (Decreto 2584 de 1993), se sustenta en la violación de principios constitucionales encaminados a garantizar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (artículo 2C.P.); la urgencia de establecer la responsabilidad de los servidores públicos por la infracción de las leyes y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 C.P.); y de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 13 C.P.).

### 2. De las omisiones legislativas

Dado que el único reparo que el actor plantea, versa sobre la inconstitucionalidad por omisión que contamina las normas demandadas y que se origina en la no inclusión como faltas disciplinarias de conductas como las masacres, las desapariciones forzadas, los genocidios, etc, es importante reiterar algunos conceptos jurisprudenciales sobre la materia, para luego entrar a definir si esta corporación es competente para conocer de dicha demanda.

“De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina se entiende por omisión legislativa “todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución”. Dichas omisiones,

entonces, se identifican con la “no acción” o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente. Para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar”<sup>1</sup>.

El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras:

“- Cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución (omisión legislativa absoluta);

- Cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros (omisión legislativa relativa);

- Cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto (omisión legislativa relativa).

A esta clasificación propuesta cabe agregar otra instancia: cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa”<sup>2</sup>.

Si se analizan las funciones atribuidas a la Corte Constitucional en el artículo 241 de la Constitución, puede advertirse que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados.

“En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte.

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control”<sup>3</sup>.

Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía (acción de inconstitucionalidad) y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso.

Así las cosas, la Corte carece de competencia para conocer de demandas de

inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. Unida a esta circunstancia formal -como se verá a continuación-, está el hecho de que los reparos y objeciones presentadas frente a la reglamentación parcialmente demandada, tampoco configuran, por sí solos, un argumento sólido que haga procedente la declaración de inexecutableidad.

## 1. Pluralidad de sistemas sancionatorios

En el ámbito del Derecho, la consecuencia jurídica que se sigue del incumplimiento de lo estipulado por una norma, puede asumir distintas modalidades que por lo general guardan relación con la naturaleza de los hechos que la motivan, o los valores que el ordenamiento busca proteger. De ahí, que la sanción o recompensa concomitante a la verificación de ciertos comportamientos, siempre admitan una graduación.

Esta afirmación se comprueba con particular claridad cuando se trata de regímenes que, apelando a la imposición de sanciones, intentan restablecer los derechos quebrantados por virtud de la acción humana y persuadir tanto al actor como a los demás miembros de la comunidad, para que se abstengan de incurrir en conductas similares en el futuro. El Derecho ejerce control sobre la actividad social de distintas formas.

Así, es posible sostener que un mismo acto realizado por un servidor público puede ser fuente de reproche y responsabilidad de distintos órdenes, vr. gr: penal, civil, administrativa o disciplinaria (por tan sólo referir algunos ejemplos).

La misma autonomía que reconoce el Derecho a los operadores jurídicos cuando se trata de establecer los límites materiales para valorar los actos que pretende normalizar, o de aplicar las sanciones correlativas en cada área, también la tiene el legislador al confeccionar las normas, regulaciones y códigos a través de los que se establezca la responsabilidad penal, civil o disciplinaria. Obviamente, siempre deberán existir garantías constitucionales, como el debido proceso, el reconocimiento de la dignidad humana o la prohibición de la pena de muerte -entre otras-, que guíen la labor legislativa o judicial, pero que no indican, el señalamiento de la Carta Política sobre una agenda normativa específica. Sobre el particular ha dicho la Corte:

“Los principios rectores del proceso disciplinario -debido proceso, principio de legalidad, principio de favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, etc.- deben necesariamente identificarse, cualquiera que sea el régimen al que se pertenezca, pues se han instituido para garantizar al servidor público, objeto de investigación, el respeto de sus derechos constitucionales en el adelantamiento del proceso respectivo”<sup>4</sup>.

La existencia de varios regímenes sancionatorios que desde su propia perspectiva, más o menos especializada, se encargan de velar por el cumplimiento de los deberes del ciudadano o del servidor público, no contraría ni la técnica ni la naturaleza del Derecho. Resulta por el contrario, algo conveniente:

“La existencia de estatutos especiales no impide al legislador incluir en ellos normas que se

identifican con las de estatutos de carácter general, o remitirse a normas que regulen materias semejantes, por el contrario, si ellas sustentan su contenido la reiteración es pertinente”<sup>5</sup>.

En el caso concreto: la presencia de codificaciones destinadas a determinar los comportamientos que, en demérito de la disciplina de cuerpo, constituyen causales de mala conducta dentro del cumplimiento de las funciones propias del personal de la Policía Nacional, y que disponen consecuencias sancionatorias, no significa que no existan otras normas interesadas en contener la conducta criminal de dichos sujetos, o que se trate de personas inmunes a los requerimientos que puedan hacer el Derecho penal o el civil.

“Sin embargo, los regímenes especiales disciplinarios sólo pueden comprender las regulaciones íntimamente vinculadas con su objeto específico. Para la Corte es claro que., conductas que trascienden la función propiamente militar o policiva, por carecer de relación directa con el servicio, no podrán quedar cobijadas dentro de las indicadas regulaciones, lo cual se predica, entre otros casos, de las conductas que violan los derechos humanos. Tales comportamientos quedan, entonces, sometidos a la normatividad ordinaria penal o disciplinaria”.<sup>6</sup>

Por otro lado, desde un plano meramente formal, elementales principios de técnica jurídica aconsejan la expedición de instrumentos legislativos que, respetando la unidad de materia, traten con precisión y detalle ciertos fenómenos. Estas mismas razones de conveniencia señalan la necesidad de integrar todas las normas que resultan pertinentes al momento de analizar un caso particular, con el objeto de emplear herramientas idóneas frente a los hechos estudiados, y poder derivar consecuencias proporcionadas.

#### 4. Los regímenes disciplinarios especiales para la Policía Nacional y las Fuerzas Militares

Ahora bien: la estrecha relación que existe entre la naturaleza de los actos que se reprueban, las sanciones que se imponen y los valores que se busca proteger, permite crear reglas o estatutos especiales en distintos ámbitos del derecho que controlen el comportamiento del servidor público.

No puede tratarse de regímenes excepcionales que aprovechando facultades constitucionales o legales<sup>7</sup>, intenten otorgar un tratamiento diferenciado a personas que tienen las mismas capacidades ni tampoco pueden convertirse en una forma de crear feudos al interior del Derecho en los que ciertos valores jurídicos son despreciados y reemplazados por prácticas injustas. Al respecto ha afirmado este Tribunal:

“La facultad del legislador para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la Fuerza Pública (fuerzas militares y policía nacional), proviene de la misma Constitución. ¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario?. Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros

de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir. Dicho régimen por ser especial prevalece sobre el general u ordinario, en este caso, sobre el Código Disciplinario Unico”8.

En el presente caso, las normas que son motivo de objeción constitucional por parte del actor, hacen parte del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional. Son preceptos en los que se regulan asuntos como éstos: (a.) correctivos disciplinarios que se pueden imponer a los funcionarios que infringen el reglamento; (b.) aplicación del régimen al personal auxiliar de policía y a los auxiliares bachilleres; (c.) actos que constituyen faltas contra el ejercicio de la profesión; (d.) consecuencias del abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes contemplados en la Constitución Política, en las leyes y en los diferentes actos administrativos, también son faltas disciplinarias; y (e.) causales de agravación de las faltas disciplinarias. Se trata de disposiciones que tienden a controlar la conducta de los miembros de la Policía Nacional en desarrollo de su profesión.

La justificación de la existencia de regímenes especiales para la fuerza pública la señaló la Corte así:

“Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal. No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el Código Disciplinario Unico”9.

## 1. La armonización del sistema sancionador

Es necesario, entonces, tener claro que las leyes y decretos que consagran distintas formas de sancionar la conducta de los miembros de la Fuerza Pública –en el caso particular, de integrantes de la Policía Nacional-, describiendo hechos que ostentan la estructura de delitos, faltas disciplinarias, o daños patrimoniales, no se aplican en forma excluyente y, por el contrario, deben integrarse tanto a la hora de evaluar la conducta y analizar los actos de los servidores públicos, como al estructurar un juicio de responsabilidad, eventualmente complejo –penal, disciplinario, civil, administrativo, fiscal etc.-

En este orden de ideas, las normas demandadas hacen parte de un estatuto particularmente diseñado para regular asuntos concernientes a la disciplina al interior de un cuerpo de seguridad, en el ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley a sus miembros. Otro tipo de eventos, que guardan relación con la ejecución de crímenes o la generación de daños, se rigen por diferentes normas expresamente consagradas en distintos ordenamientos.

Puede decirse que: los reglamentos disciplinarios aplicables a la Fuerza Pública coexisten con

otros ordenamientos que desde diversas perspectivas, analizan la conducta de los agentes estatales -y al respecto tan sólo se han citado ejemplos-, haciendo necesaria su integración para efectos del adelantamiento de las distintas acciones a que haya lugar. Con esto, no se hace nada diferente que seguir los criterios constitucionales que autorizan al legislador a regular el régimen especial de carrera, prestaciones y disciplina que le es propio a la Fuerza Pública -artículo 217 C.P.-. Estos cuerpos normativos disciplinarios definen aquellas faltas que turban el orden interno de los cuerpos encargados de velar por la seguridad de la comunidad, estableciendo las sanciones aplicables y los procedimientos necesarios para su vigencia. Son herramientas del Derecho que se integran al ordenamiento general y que deben ser el desarrollo de principios constitucionales encaminados a la aplicación del debido proceso en todo tipo de actuación judicial o administrativa (artículo 29 C.P.). Sobre este asunto concreto la Corte ya se ha pronunciado, armonizando la existencia de regímenes especiales y ordinarios así:

“No obstante la conservación del régimen excepcional para la fuerza pública, en los aspectos de orden sustancial propios de su estatuto disciplinario, el legislador consideró que debía establecer una unidad en los procedimientos para la determinación de la responsabilidad disciplinaria, por considerar que los aspectos procesales pueden ser materia de regulaciones comunes que, por tanto, pueden ser aplicables por igual para investigar y sancionar la conducta de cualquier servidor público que incurra en falta disciplinaria”<sup>11</sup>.

En otra oportunidad expresó:

“La norma demandada parcialmente, deja vigentes las disposiciones disciplinarias de carácter sustantivo que rigen a la Fuerza Pública y que están contenidas en tales estatutos especiales, disponiendo que éstas deberán aplicarse con observancia de los principios rectores contenidos en el Código Disciplinario Unico y siguiendo el procedimiento señalado en el mismo, lo cual no vulnera la Constitución, pues la remisión en estos aspectos no significa desconocimiento del régimen especial”<sup>12</sup>.

No acierta el actor cuando afirma que, a diferencia de lo que ocurre con los integrantes de la Policía Nacional, en el Código Disciplinario Unico aplicable a los demás funcionarios públicos sí existen normas disciplinarias que sancionan expresamente el genocidio, la desaparición forzosa y las torturas, y otras conductas de igual naturaleza, lo cual no es cierto, pues en este último ordenamiento como en el primero, esos comportamientos se derivan de algunas prohibiciones y deberes genéricamente señalados. Además, como ya se ha visto, los actos concretos señalados por el actor no guardan relación con el servicio que debe prestar la Policía Nacional y, por tanto, son objeto de reproche punitivo de acuerdo con los estatutos penales que rigen la materia.

Tampoco es correcto afirmar, y de ahí la necesidad de integrar diferentes órdenes sancionatorios, que los referidos eventos que configuran violaciones del Derecho Humanitario no cuentan con disposiciones que reprochen dichas conductas y sancionen a sus autores pues, como se ha visto, existen normas penales precisas que se aplican a los miembros de la Fuerza Pública, destinadas a proteger los intereses de todos los ciudadanos.

No es posible sostener que las normas acusadas constituyen una infracción del principio de igualdad o de alguna otra garantía constitucional, al no contemplar como faltas disciplinarias

ciertos hechos delictivos. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la omisión, en este aspecto, no hace que los referidos actos estén exentos de juicio y sanción jurídicas, ni desde el punto de vista penal -obviamente-, ni desde la esfera disciplinaria pues normas penales -ya aludidas- se encargan de castigar dichas conductas, y principios generales contenidos en los reglamentos que velan por el orden de ciertas instituciones contemplan correctivos para el caso, dentro de las prohibiciones y deberes que deben cumplir los miembros de la Policía Nacional<sup>13</sup>. Por otra parte, tampoco puede decirse que en la sanción de faltas disciplinarias exista un tratamiento diferenciado entre las personas a quienes se les aplica el Decreto 2584 de 1993 -Reglamento Disciplinario Especial de la Policía Nacional-, y de la Ley 200 de 1995 (Régimen Disciplinario Unico), pues los ejemplos propuestos por el actor como evidencias de la sanción desigual que se aplica a agentes estatales que cometen actos idénticos -un alcalde y un miembro de la policía-, no son acontecimientos que dependan de la existencia de normas que estipulan consecuencias distintas, sino de las específicas circunstancias de hecho que debe ponderar el juzgador en cada caso, y del tipo de responsabilidad -penal o disciplinaria-, que se derive.

Por ende, la preocupación que demuestra el actor al referirse a la ejecución de actos que como las masacres, genocidios, torturas, desapariciones forzadas y matanzas selectivas -entre otros-, son cometidos por miembros de la Fuerza Pública, sin que se cuente con un sistema normativo vigoroso y eficaz que se enfrente a tan execrables prácticas carece de fundamento. De hecho, cree, que normas como las demandadas contribuyen a deteriorar el estado de cosas en materia de respeto a los derechos humanos.

Cierto es, que por múltiples razones, dentro de las que sin duda está la complejidad del conflicto interno que atraviesa el país, el sistema de protección de derechos humanos de cara a la humanización de los enfrentamientos entre el Estado y los grupos subversivos, apenas se está desarrollando. Sin embargo, estas apreciaciones deben matizarse frente a la capacidad del sistema jurídico para brindar respuesta a nuevos hechos, empleando los recursos tradicionales. En efecto, situaciones como las aludidas han sido tratadas por el ordenamiento apelando a las figuras vigentes -tanto en el régimen penal ordinario, como en el penal militar- que resultan más próximas y adecuadas a la protección de los valores jurídicos vulnerados (v.g. el homicidio, las lesiones personales, el secuestro, son conductas sancionadas por la legislación penal; del mismo modo, el abuso de autoridad especial y las lesiones personales también son objeto de reproche en el Código Penal Militar). Sobre la competencia de los funcionarios judiciales ordinarios para investigar y juzgar este tipo de fenómenos, ha dicho la Corte:

“Esta Corporación ha señalado que las conductas constitutivas de los delitos de lesa humanidad son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona, por lo cual no guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la Fuerza Pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia. Un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su

conocimiento corresponde a la justicia ordinaria. Existen conductas punibles que son tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio”<sup>14</sup>.

## 1. De la autonomía funcional de las ramas del poder

Con todo, las apreciaciones que se puedan hacer acerca de las carencias del Derecho -del tipo que propone el demandante o como las que se acaban de reseñar-, no son argumentos para declarar la inexecutableidad de las normas demandadas, por dos razones principales:

a. El desarrollo de un ordenamiento jurídico se fundamenta en el principio de una relativa autonomía funcional que las normas superiores confieren a los estratos subalternos. En el caso de la actividad legislativa, este principio se traduce en la libertad de configuración, es decir, en la facultad de dicho órgano para trazar la agenda de materias que resultan importantes y prioritarias según su interés, v.gr. cuando establece nuevos tipos penales. A pesar de lo convenientes o loables que resulten los motivos aducidos por el actor para proponer una reforma, nada puede hacer el juez constitucional en este caso, mucho más, si se tiene en cuenta que, una vez hecha la comparación entre las normas impugnadas del Decreto 2584 de 1993 y el Estatuto Superior, y valoradas las razones presentadas por el ciudadano demandante, no se comprueba la vulneración de ningún derecho.

Por otra parte, las conductas a las que se refiere al actor, como fuente de la violación del Derecho Internacional Humanitario y de tratados internacionales de derechos humanos -torturas, desapariciones etc.-, sí pueden ser objeto de sanción disciplinaria y penal, puesto que están incluidas en forma genérica, dentro de las prohibiciones y deberes que deben cumplir los miembros de la Policía Nacional y constituyen delitos sancionables en los códigos penal militar y penal ordinario.

b. El escenario idóneo para lograr los objetivos que se revelan en la demanda, no es el proceso de inexecutableidad. Las atribuciones constitucionales otorgadas a la Corte Constitucional son claras, y en ningún evento la autorizan para expedir, en sus fallos, normas que podrían resultar convenientes y que pueden echarse de menos dentro del ordenamiento, aún con el pretexto, erróneamente alegado en esta oportunidad, de que se trata de un esfuerzo integrador. Lo que sí puede hacer esta Corte en casos como éste, es exhortar al Congreso para que dentro de su autonomía legislativa regule, si lo considera conveniente, las conductas específicas que cita el demandante y la consecuencia que se deriva cuando se incurre en ellas.

Sin embargo, advierte la Corte que el legislador ya cumplió dicha tarea al expedir el nuevo Código Penal Militar (ley 522/99), cuya vigencia comienza un año después de su expedición y siempre y cuando se cumpla la condición allí señalada, y establecer en el artículo 3: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada”, los cuales corresponde juzgar a la justicia ordinaria, como ya lo ha reiterado esta Corte<sup>15</sup>. De

otra parte, en el artículo 185 del mismo ordenamiento, se castiga el abuso de autoridad especial en que puedan incurrir los miembros de la fuerza pública, así: “El que fuera de los casos especialmente previstos como delitos, por medio de las armas o empleando la fuerza, con violencia sobre las personas o las cosas, cometa acto arbitrario o injusto, incurrirá por ese solo hecho en prisión de uno (1) a tres (3) años”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional:

**R E S U E L V E :**

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre el presente asunto, por falta de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.

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

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

Presidente

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**

Magistrado

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**

Magistrado

**CARLOS GAVIRIA DIAZ**

Magistrado

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**

Magistrado

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**

Magistrado

**FABIO MORON DIAZ**

**VLADIMIRO NARANJO MESA**

Magistrado

**ALVARO TAFUR GALVIS**

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Corte Constitucional sentencia C-310 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Ibid.

6 Corte Constitucional sentencia C-620 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 El artículo 217 C.P., por ejemplo, hace referencia al régimen especial que en materia de carrera, prestacional y disciplinaria tiene la Fuerza Pública.

8 Corte Constitucional sentencia C.310 de 1997.

9 Corte Constitucional Sentencia C-310 de 1997.

10 La responsabilidad civil generada por dichos actos, cuenta con normas precisas que disponen su tratamiento, bien si es el fruto de un acto relacionado con el servicio, bien que se trate de las consecuencias civiles de un delito cometido por fuera del servicio, en cuyo caso, resulta nuevamente aplicable la legislación penal común.

11 Corte Constitucional Sentencia C-O88 de 1997.M.P. Antonio Barrera Carbonell.

13 Siempre deberá recordarse la vigencia y actualidad del principio general que establece la responsabilidad disciplinaria por parte de los funcionarios estatales por la infracción de la Constitución y las leyes. Se trata de un postulado de cerramiento, que consciente de las eventualidades lagunas que puede haber en la estructuración del sistema jurídico, da elementos que evitan la violación impune de derechos fundamentales. Precisamente el artículo 40 del Decreto 2584 de 1993 -objeto de demanda-, recalca, en el seno de un reglamento disciplinario, la supremacía de un axioma como este:

Artículo 40. OTRAS FALTAS. “Además de las definidas en el artículo anterior, constituyen faltas disciplinarias la violación de las prohibiciones, el abuso de los derechos o el incumplimiento de los deberes contemplados en la Constitución Política, en las leyes y en los diferentes actos administrativos”.

14 Corte Constitucional sentencia C-358 de 1999.

15 ibidem