

C-867-99

Sentencia C-867/99

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Crímenes de lesa humanidad

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. 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. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. Unida a esta circunstancia formal, 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 inexecutable.

EXHORTACION AL CONGRESO-Crímenes de lesa humanidad

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.

Referencia: Expediente D-2336

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 75 (parcial), 142, 143 (parcial), 184 (parcial) y 185 del Decreto 085 de 1989 "por el cual se reforma el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares".

Actor: Rafael Barrios Mendivil

Temas:

Inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta respecto de los crímenes de lesa humanidad.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la H. Corte Constitucional a resolver la demanda promovida por el ciudadano RAFAEL BARRIOS MENDIVIL en contra de los artículos 75 (parcial), 142, 143 (parcial), 184 (parcial) y 185 del Decreto 085 de 1989, “por el cual se reforma el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”.

Por auto del 16 de marzo de 1999, el Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda, por cuanto el demandante había interpuesto la misma acción en radicación que correspondiera al H. Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, quien la inadmitió para que el actor subsanara falencias relacionadas con la sustentación de los cargos, y finalmente la rechazó por no haberse corregido.

En esas circunstancias y ante el hecho de haber el demandante corregido las falencias relativas al concepto de violación, que en la oportunidad procesal correspondiente se le indicaron, mediante providencia del pasado 7 de abril, el Magistrado Sustanciador finalmente la admitió. Así mismo, ordenó el traslado al despacho del Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia, e igualmente, comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República y al Ministro de Defensa Nacional.

Cumplidos, como se encuentran, los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión

.

### I. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcriben a continuación los artículos a que pertenecen los apartes demandados, de acuerdo a la publicación del Decreto 085 de 1989 en el Diario Oficial 38.649 del 10 de enero de 1989, destacándose en negrilla los que se cuestionan en parte:

“ DECRETO No. 085 DE 1989

por el cual se reforma el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares

#### CAPITULO III

##### Clasificación de las sanciones

“Artículo 75. Las sanciones disciplinarias que se deben aplicar son las siguientes:

“a) Para oficiales:

1. Reprensión simple
2. Reprensión formal
3. Reprensión severa
4. Arresto simple, hasta por treinta (30) días
5. Arresto severo, hasta por quince (15) días
6. Separación absoluta de las Fuerzas Militares

“b) Para alumnos de las Escuelas de Formación de Oficiales:

1. Sanciones disciplinarias menores
2. Reprensión simple
3. Reprensión formal
4. Reprensión severa
5. Arresto simple, hasta por treinta (30) días
6. Separación del Instituto”

“c) Para Suboficiales:

1. Sanciones disciplinarias menores
2. Reprensión simple
3. Reprensión formal
4. Reprensión severa
5. Arresto simple, hasta por treinta (30) días
6. Arresto severo, hasta por quince (15) días
7. Separación absoluta de las fuerzas Militares

“d) Para soldados y Grumetes:

1. Sanciones disciplinarias menores
2. Reprensión severa
3. Arresto simple, hasta por treinta (30) días
4. Arresto severo, hasta por quince (15) días
5. Separación del Instituto cuando se tratase de Soldados Alumnos o Grumetes

“e) Para personal civil:

1. Reprensión simple
2. Reprensión severa
3. Multas en dinero hasta 1/5 del sueldo básico mensual, y
4. Pérdida del cargo o empleo”

...

“Artículo 142. Son faltas constitutivas de causal de mala conducta:

- a. Observar conducta depravada o de libertinaje
- b. Ejecutar actos contra la moral y las buenas costumbres dentro de cualquier establecimiento militar.
- c. Elaborar, suministrar, vender, transportar, distribuir, portar, adquirir, consumir cualquier tipo de droga heroica, estupefacientes o sustancia de cualquier naturaleza para su elaboración. Así como permitir estas actividades o mantener notoria amistad con personas dedicadas a estos procederes, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.
- d) Abusar con frecuencia de las bebidas embriagantes.
  - a. Intervenir activamente en forma directa o indirecta, en la política partidista o proceder con parcialidad en comisión del servicio en beneficio de una fracción política determinada.
  - b. Despojarse con demostraciones de menosprecio del uniforme, insignias o condecoraciones nacionales.
  - c. Injuria al superior o a quien haga sus veces por medio de palabras, dibujos o escritos difamatorios.
  - d. Presentar por escrito o verbalmente, reclamaciones o peticiones colectivas contra los actos de los superiores, ante autoridades o entidades militares o civiles.

e. Cometer indelicadeza administrativa

f. Valerse del grado, cargo, empleo o de las funciones, para violar o intentar violar las disposiciones legales sobre introducción y comercio de armas, de municiones, explosivos o artículos o mercancías de cualquier clase, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

g. Negociar en derecho propio o de terceros, por medios directos o indirectos con mercancías de cualquier clase adquiridas en los comisariatos, Fondos Rotatorios y demás almacenes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional,

h. Exigir o recibir en beneficio de terceros, comisiones, porcentajes, dádivas o regalos por compra de elementos destinados al servicio de las Fuerzas Militares.

i. Cobrar en beneficio propio o de terceros, cuando no se trate de una entidad autorizada para ello, por el transporte de personas o carga en naves aéreas, marítimas o fluviales o en vehículos pertenecientes a las Fuerzas Militares.

j. Traficar con armamento, municiones, explosivos, equipo, vestuario u otras prendas militares de dotación.

ñ) Causar graves perjuicios a la institución o a terceros por no efectuar oportunamente y sin causa justificada, los pagos del personal o servicios de la institución, por parte de quien ejerce el cargo de pagador.

a. Usar en beneficio personal o de terceros y sin autorización, elementos o material destinados al servicio exclusivo de las Fuerzas Militares.

b. Utilizar personal de las Fuerzas Militares para fines particulares.

c. Incumplir con frecuencia, sin causa justificada, compromisos de carácter pecuniario.

d. Concurrir los oficiales y suboficiales a garitos, prostíbulos y demás sitios de perversión, acompañados de personal subalterno.

e. Formar parte de tripulación aérea, marítima o fluvial o comisión de orden público en estado de embriaguez y cuando se desempeñen cargos de responsabilidad para la seguridad de las naves y pasajeros o conducción de Unidades con misión específica.

f. Provocar o dar lugar a acciones terrestres, aéreas, marítimas o fluviales por descuido, negligencia o falta de previsión, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

g. Dejar de presentarse a su Unidad los tripulantes de una nave, marítima o aérea estando bajo órdenes de zarpe o de decolaje en puerto o aeropuerto extranjero.

h. Haber sido sancionado con tres (3) o más arrestos severos dentro de un período no superior a doce (12) meses.

i. Hacer comentarios, por cualquier medio eficaz para divulgar el pensamiento, que menoscaben el prestigio o la disciplina de las Fuerzas Militares o que sean de cualquier

manera desfavorables a la Institución o a sus superiores jerárquicos representativos.

k. Demostrar notoria negligencia en el control y el manejo administrativo dando lugar a la malversación de bienes u otros elementos, destinados a las Fuerzas Militares.

l. Facilitar por cualquier medio a personas o a entidades no militares el conocimiento de información o documentos clasificados sin la debida autorización”

“Artículo 143. El que cometiere cualquiera de las faltas constitutivas de causal de mala conducta será sancionado con la separación de las Fuerzas Militares, en forma absoluta, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Parágrafo. El personal separado en forma absoluta perderá el derecho a concurrir a sitios de recreación de las Fuerzas Militares tales como clubes, centros vacacionales, casino y cámaras”.

“Artículo 184.- Cometen falta contra el honor militar, los Oficiales y Suboficiales en servicio activo que incurran en hechos o situaciones que afecten el honor del cuerpo de Oficiales o Suboficiales o la dignidad de la institución castrense, tanto en actividades del servicio como fuera de ellas.

Son faltas contra el honor militar las siguientes:

a. Aprovecharse de la condición de Oficial o Suboficial en servicio activo para ejercer influencia indebida ante autoridad competente, en provecho propio o de terceros, o para que se tomen decisiones a favor o en contra de personas comprometidas en hechos delictuosos.

b. Vivir en concubinato o notorio adulterio.

c. Asociarse o mantener notoria relación con personal que registre antecedentes penales o sean considerados como delincuentes de cualquier género o antisociales como drogadictos, homosexuales, prostitutas y proxenetas.

d. Ejecutar actos de homosexualismo o practicar o propiciar la prostitución.

e. Demostrar en acciones militares en paz o en guerra o en misiones de mantenimiento del orden público, temor ante el peligro o ante el enemigo, menoscabando la moral de los subordinados.

f. Abandonar o reasignar el mando en otra persona sin motivo justificado, durante operaciones de combate.

g. No entrar en combate, pudiendo y debiendo hacerlo; ocultarse o simular enfermedad para rehuirlo, retirarse indebidamente o incitar a la huida injustificada, dejar de perseguir al enemigo, estando en capacidad de hacerlo con las Fuerzas a su mando, o no prestar el auxilio requerido, cuando tenga posibilidad de hacerlo.

h. Ceder ante el enemigo o abandonar el puesto sin agotar los medios de defensa de que hubiere podido disponer, en caso de guerra, conmoción interior o turbación del orden público.

i. No adoptar las medidas preventivas necesarias para la defensa de la Base, puesto, repartición o buque, a su cargo, o para desplazamientos de tropa bajo su mando.

j. Propalar maliciosamente especies contra los superiores, subalternos o compañeros que menoscaban su dignidad personal, su honor militar, familiar o profesional.

k. Incrementar el patrimonio económico sin causa lícita.

l. Ejercer oficios o recibir beneficios de negocios o actividades incompatibles con el buen nombre y prestigio de la institución.

m. Faltar maliciosamente a la verdad en certificaciones, informes o conceptos rendidos bajo promesa de honor militar.

n. Tomar parte, propiciar o facilitar acciones contra la seguridad de las fuerzas armadas.

ñ) Exigir dinero o beneficios económicos por servicios oficiales que esté obligado a prestar.

“Artículo 185. Los actos a que se refiere el artículo anterior serán sancionados con la separación absoluta de las Fuerzas Militares sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar; el afectado con esta medida quedará sometido a lo previsto en el parágrafo del artículo 43 de este reglamento

...”

## I. LA DEMANDA

En opinión del actor, la actual regulación de las faltas disciplinarias, en cuanto no tipifica como gravísimas los crímenes de lesa humanidad cometidos por miembros de las Fuerzas Militares viola los artículos 2º., 4º., 13, 14, 22, 93, 214-2 y 228 de la Carta Política; los artículos 1º., 12 y 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 4º., 8, 11 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; los artículos 2-1, 9, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales I y II.

El núcleo de la acusación se endereza a atacar las disposiciones del régimen disciplinario de las Fuerzas Militares “por no consagrar como faltas constitutivas de mala conducta, las masacres, las torturas, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y el genocidio, consideradas como crímenes de lesa humanidad, y por no contemplar la máxima sanción disciplinaria para estas conductas de inusitada gravedad.”

De ahí que el accionante acuse los textos legales en cita, no con el propósito de que se

excluyan del ordenamiento jurídico, sino “para que la Corte Constitucional establezca las omisiones legislativas relativas y formule una sentencia integradora que permita subsanar la inconstitucionalidad de la actual regulación del Estatuto Especial Disciplinario de las Fuerzas Militares, siguiendo los lineamientos establecidos al fijar los alcances de la obediencia debida,” de modo que lo integre con las normas disciplinarias de carácter general, con lo que, en su sentir, se subsanaría la omisión que ocasiona la inconstitucionalidad de la actual regulación.

La transgresión del derecho a la igualdad y del principio de proporcionalidad en materia punitiva disciplinaria, según explica el actor, se produce porque a causa de la omisión en comento, se entroniza un trato disciplinario diferenciado para los miembros de las Fuerzas Militares, en comparación con el de los demás servidores del Estado pues mientras que a estos últimos, a causa de la comisión de las conductas descritas, se les castiga severamente con destitución, de acuerdo al régimen disciplinario común, a los primeros se les impone una sanción leve y desproporcionada.

Este aserto lo ilustra con referencias a las sanciones impuestas en los procesos disciplinarios originados en la masacre de la Chinita en Urabá, que según asevera, culminaron con la destitución del Alcalde y, por contraste, con la reprensión severa de los militares involucrados.

En el transcurso del proceso, la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, de la cual es miembro fundador el accionante, en forma conjunta con la Fundación Manuel Cepeda Vargas, aportó copia del fallo disciplinario que en el caso del magnicidio del Senador Manuel Cepeda Vargas profirió el 3 de agosto de 1999 la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, el cual confirmó la sanción de reprensión severa que en primera instancia fuera impuesta por la Procuraduría Segunda Distrital de esta capital a dos Sargentos del Ejército Nacional implicados, pues pese a que su responsabilidad fué plenamente demostrada, consideró que por no estar incluida esta conducta dentro del catálogo de tipos disciplinarios, “a la hora de subordinación de un hecho se presenta la necesidad de acudir a conceptos tales como el ejercicio de atribuciones, el debido cumplimiento del deber, etc., que corresponden a tipos genéricos del artículo 65 respecto de los cuales sólo es aplicable la Reprensión, a título de sanción.”

El accionante argumenta que la diferencia de trato en materia disciplinaria frente a la recriminación de conductas de lesa humanidad, desde otro punto de vista, comporta un trato privilegiado y benévolo que resulta contrario a la convivencia pacífica y a la vigencia de un orden justo.

En su sentir, la omisión en comento, comporta además violación del artículo 93 Constitucional, pues, significa un desconocimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano de imponer sanciones más severas en lo penal y disciplinario para castigar las conductas que atentan contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Considera que por la índole de las funciones que desempeñan los miembros de la Fuerza Pública, deben ser doblemente responsables en el respeto y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y que, por ello, se deben castigar

severamente las violaciones graves en que incurran sus servidores.

Por todo lo expuesto, el accionante plantea que con miras a “impedir la manifiesta desproporción y desigualdad entre las faltas y las sanciones contempladas en el Código Disciplinario Unico y las previstas en el régimen disciplinario de las Fuerzas Militares”, la Corte Constitucional reconozca que existe una omisión legislativa y que, en consecuencia, formule una sentencia integradora que la subsane manteniendo en el ordenamiento jurídico el Estatuto Disciplinario Especial de las Fuerzas Militares, pero en el entendimiento de que las disposiciones del Código Unico Disciplinario sean las aplicables a las masacres, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y genocidios en que incurriere uno de sus miembros.

#### IV. INTERVENCIONES OFICIALES

El Ministerio de Defensa, por conducto de la abogada Claudia Patricia Cáceres Cáceres, intervino en defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas.

La interviniente controvierte el argumento del demandante según el cual existe un tratamiento diferenciado para militares y servidores públicos que cometen violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario pues, según anota, “la norma aplicable para el desarrollo de investigaciones disciplinarias contra miembros de la fuerza pública, cuando se trate de este tipo de conductas, es el Código Disciplinario Unico, tanto en lo relacionado con la determinación de la falta como en su sanción”.

Agrega que:

“Si sobre esta materia existía duda alguna esta fue aclarada por la H. Corte Constitucional en sentencia C-620 de 1998, en la cual se conceptuó que las conductas de lesa humanidad, no pueden ser consideradas en ningún caso y bajo ninguna circunstancia como actos propios del servicio o en relación con los mismos; tales comportamientos quedan entonces, sometidos a la normatividad ordinaria, penal o disciplinaria.”

Desvirtúa así mismo la aseveración según la cual la ausencia de consagración como falta disciplinaria de conductas tales como el genocidio, las masacres, los homicidios múltiples, las desapariciones forzadas, las torturas y las ejecuciones forzosas pueda ser interpretada como una tácita autorización en favor de su comisión por los miembros de la Fuerzas Militares.

Al respecto, señala:

“En primer lugar estas conductas no están permitidas a los miembros de la Fuerzas Militares porque precisamente están prohibidas por el derecho natural. En segundo lugar no están permitidas porque se encuentran consagradas como violaciones a los derechos humanos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, y en tercer lugar porque son objeto de sanción en el Ordenamiento Penal Colombiano, si bien es cierto que es necesario tipificar unas conductas para adecuarlas al Ordenamiento Internacional, también es cierto que de alguna manera estas conductas están inmersas en otros delitos consagrados en el régimen penal vigente, el cual... se encuentra en proceso de reforma ante el H. Congreso de la República al igual que el Código Penal Militar en cuyo proyecto remite la consagración de

estas conductas a lo dispuesto en la legislación ordinaria.”

## V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia el cual solicita a la Corte declarar constitucionales los artículos 75, 143 y 185 del Decreto 085 de 1989.

Respecto a los artículos 142 y 184 el Ministerio Público manifiesta a la Corporación que los mismos deben ser declarados constitucionales, con efectos de cosa juzgada relativa, pues en estos se prevén un sin número de comportamientos, que no fueron analizados en su totalidad.

La Vista Fiscal inicia su concepto refiriéndose a la razón de ser del Régimen Disciplinario Especial de las Fuerzas Militares y a su coexistencia con el Código Unico Disciplinario.

Observa que la especialidad de las normas sustanciales del régimen disciplinario de las fuerzas militares no significa que sus miembros gocen de fuero disciplinario.

Agrega que los miembros de las Fuerzas Militares, en su condición de servidores públicos son disciplinables por la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia disciplinaria prevalente que el Constituyente le asignó al Procurador General de la Nación en el artículo 277-6 Superior.

En lo que respecta a la acusación contra los artículos 143 y 185 del Decreto 085/89 que sanciona con separación absoluta de las Fuerzas Militares a quienes incurran en faltas constitutivas de mala conducta o lesivas del honor militar, el Ministerio Público considera que estos de manera alguna vulneran la Carta Política, ya que el legislador en virtud de la cláusula general de competencia se encuentra habilitado para determinar las conductas que constituyen faltas disciplinarias y la correspondiente sanción, con arreglo al principio de proporcionalidad, que también está consagrado en el régimen disciplinario castrense (artículo 71 ibídem).

En cuanto concierne a la omisión relativa, el Procurador observa que “respecto al genocidio y la desaparición forzada, no existe omisión de inconstitucionalidad relativa como lo plantea el actor, pues de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-620 de 1998, es posible acudir a las faltas disciplinarias previstas en el artículo 25 de la Ley 200 de 1995 para disciplinar a los miembros de las Fuerzas Militares que incurran en los comportamientos inicialmente mencionados. Además el Procurador General de la Nación puede hacer uso de la atribución constitucional prevista en el artículo 278 Superior, por ende, a través del procedimiento contemplado en los artículos 159 a 159 del Código Disciplinario Unico, el Procurador puede desvincular del cargo a los miembros de las Fuerzas Militares que incurran en genocidios o desapariciones forzadas, ya que estas conductas vulneran de manera manifiesta la Constitución y se encuentran tipificadas como falta en la Ley 200 de 1995.

“Respecto de las masacres, crímenes de guerra y de lesa humanidad, conformación de grupos paramilitares y ejecuciones extrajudiciales, comportamientos que son contrarios a los

artículos 11 y 12 de la Carta y a los Tratados de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario suscritos por Colombia que, por ello, hacen parte del bloque de constitucionalidad, conductas que no se encuentran tipificadas como falta ni como delito autónomo en nuestra legislación interna; por tanto, existe una omisión de inconstitucionalidad de carácter absoluto sobre el cual la Corte Constitucional no se pronunciará”.

## VI. ACTUACION PROBATORIA

Mediante providencia del pasado 15 de julio, el Magistrado Sustanciador profirió auto para mejor proveer con miras a allegar al proceso los textos de regulaciones normativas cuyo contenido temático guarda estrecha relación con los problemas planteados por los cargos formulados, siendo ellos: el texto del recientemente sancionado Código Penal Militar (i); el Proyecto de Ley No. 40 de 1998/Senado “por la cual se expide el Código Penal” (ii); y el anteproyecto de reforma al Código Unico Disciplinario, originario del señor Procurador General de la Nación, cuya versión definitiva se plasmó en el Proyecto que presentó a consideración de las cámaras legislativas el pasado 7 de septiembre, identificado bajo el No. 92 de 1999/Senado y que fué publicado en la Gaceta del Congreso No. 304 del viernes 10 de septiembre de 1999.

Al dictar el auto para mejor proveer el Magistrado Ponente tuvo en consideración dos hechos que acaecieron después de recibida la Vista Fiscal.

El primero, relativo al proyecto de Código Penal Militar, que el H. Congreso de la República aprobó y el Presidente de la República sancionó, al tiempo en que el negocio se encontraba al Despacho para elaboración de ponencia.

El segundo, relacionado con el requerimiento planteado por el Magistrado Sustanciador al Señor Procurador General de la Nación, encaminado a establecer si se proponía ejercer la atribución que el artículo 278, numeral 3º. de la Constitución Política le confiere para “presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia” y, de consiguiente, presentar al H. Congreso de la República un proyecto de Reforma del Código Unico Disciplinario.

En respuesta a este requerimiento, el señor Procurador hizo llegar un anteproyecto de reforma al Código Unico Disciplinario. Como ya se mencionó, oficiosamente el Magistrado Sustanciador estableció que el pasado 7 de septiembre el señor Procurador General de la Nación presentó a consideración de las Cámaras Legislativas el Proyecto de Ley “Por la cual se expide el Código Unico Disciplinario”, al cual correspondió el No. 92 de 1999/Senado, cuya publicación se surtió en la Gaceta del Congreso No. 304 del viernes 10 de septiembre de 1999.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es

competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que lo acusado pertenece a un Decreto-Ley, el No. 85 de 1989.

Segunda.- La incriminación de los crímenes de lesa humanidad cometidos por miembros de las Fuerzas Militares y la omisión legislativa absoluta por no estar tipificados como falta gravísima en el Código Disciplinario Unico.

Debe la Corte comenzar por recordar que en Sentencia C-675 de septiembre 9 de 1999, con ponencia del H. M. Carlos Gaviria Díaz, se pronunció sobre la temática constitucional que plantean las acusaciones en que también se fundamenta la demanda, a raíz de idénticos cuestionamientos de constitucionalidad a los que en esta oportunidad el mismo accionante formula, y que en la pasada ocasión predicaba del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, y en la actual del Régimen Disciplinario Especial de las Fuerzas Militares, ambos acusados por no consagrar como faltas disciplinarias gravísimas las conductas constitutivas de crímenes de lesa humanidad, omisión que, como ocurrió en el caso ya fallado, el actor pide a la Corporación subsanar mediante una sentencia integradora que haga aplicable el Código Unico Disciplinario a los miembros de esos Cuerpos, en las eventualidades en que cometieren masacres, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y genocidios.

De igual modo, juzga la Corporación necesario despejar el equívoco en que incurre el actor al considerar que su cuestionamiento es predicable del régimen disciplinario especial de las Fuerzas Militares pues, ya esta Corporación ha dejado claramente establecido que las conductas que no guardan conexidad con las específicas funciones o actividades que a los miembros de la Fuerza Pública, de acuerdo a la Constitución les corresponde cumplir, esto es, que no tienen relación con actos propios de la función propiamente militar o policial, se someten a los regímenes comunes u ordinarios, por lo que es el Código Unico Disciplinario el estatuto concernido por sus acusaciones pues, como también esta Corte categóricamente lo ha corroborado, las conductas constitutivas de crímenes de lesa humanidad que suscitan el reproche del actor, no guardan relación con el servicio que debe prestar las Fuerzas Militares de acuerdo con la Carta Política.

Así, en la ocasión en cita, al reiterar la Sentencia C-358 de 1999, sobre este aspecto, la Corte dijo:

“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>1</sup>.

En la multicitada Sentencia C-675 de 1999, la Corporación también destacó que en consonancia con la jurisprudencia de esta Corte<sup>2</sup>, así también lo consagró el Congreso de la República en 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, cuyo artículo 3º. preceptúa:

“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”.

Asimismo, se observó que:

... En el artículo 185 del mismo ordenamiento, se castiga el abuso de autoridad especial en que puedan incurrir los miembros de la Fuerzas Militares, 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”.

...”

Ciertamente, en el pronunciamiento mencionado, la Corporación reiteró su jurisprudencia sobre el ámbito material a que se contrae la validez de los regímenes disciplinarios especiales para la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, para lo cual, señaló:

“... ”

#### 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>3</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 Fuerzas Militares (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”4.

La justificación de la existencia de regímenes especiales para la Fuerzas Militares 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”5.

De otra parte, la Corporación desvirtuó la pretendida existencia de una omisión legislativa relativa pues, respecto de los hechos planteados por el actor, encontró que se configura una omisión de tipo absoluto, que es ajena a su competencia.

A este respecto, el fallo en cita, expresó:

“...

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”6.

...

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”7.

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 inexecutable.

De otra parte, también resulta pertinente traer a colación algunos de los razonamientos que en la pasada oportunidad hizo la Corte al examinar las acusaciones que, en ese entonces, el actor atribuía al Régimen Disciplinario de la Policía Nacional por no contemplar los crímenes de lesa humanidad, comoquiera que mantienen su plena validez y son enteramente aplicables a las análogas tachas de inconstitucionalidad que el mismo demandante plantea en la ocasión que ocupa la atención de la Corte, en relación con el Régimen Disciplinario Especial de las Fuerzas Militares.

Al desvirtuar el cargo que afirma que los crímenes de lesa humanidad y demás conductas violatorias del Derecho Humanitario carecen de un sistema normativo vigoroso que sancione eficazmente a los miembros de la Fuerzas Militares cuando estos sean sus autores, la Corporación, pese a admitir que no están tipificados como falta disciplinaria gravísima en el régimen común, fué categórica en señalar que no por ello dichos actos están exentos de juicio y sanción jurídicas, como quiera que sí están previstas en regímenes sancionatorios concurrentes que el operador jurídico debe integrar, como el Código Penal y el Código Penal Militar.

Sobre este aspecto, la Corte razonó en los siguientes términos:

“ ...

#### 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 Fuerzas Militares -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.

Así, la ocurrencia de ciertas acciones a las que alude el demandante, que tienen carácter delictivo, y que pueden involucrar a miembros de la Fuerzas Militares, cuenta con dispositivos sancionatorios penales concretamente señalados en los Códigos Penal y Penal Militar, que aunque se concentran en analizar la conducta desde la perspectiva punitiva, también establecen la posibilidad de aplicar otras consecuencias de carácter disciplinario, y no desestiman el surgimiento de responsabilidad civil o administrativa. Del mismo modo, los hechos punibles que no están relacionados con el servicio entran en el ámbito de las leyes comunes, a saber, el Código Penal Colombiano (Decreto Ley 100 de 1980), y las leyes que lo reforman o adicionan<sup>8</sup>.

Puede decirse que: los reglamentos disciplinarios aplicables a la Fuerzas Militares 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 Fuerzas Militares -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 Fuerzas Militares, 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>9</sup>.

En otra oportunidad expresó:

“La norma demandada parcialmente, deja vigentes las disposiciones disciplinarias de carácter sustantivo que rigen a la Fuerzas Militares 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”10.

La Corporación también desvirtuó el cargo que aducía un supuesto trato discriminatorio, en favor de los miembros de las Fuerzas Militares, a partir del siguiente razonamiento:

“...

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 las Fuerzas Militares, 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 reglamento que velan por el orden de ciertas instituciones

...

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 las Fuerzas Militares, 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).

...

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”.

Para concluir, en esta oportunidad constata la Corte que las autoridades con competencia funcional para suplir el actual vacío normativo existente en los regímenes penal y disciplinario, en particular, frente a las conductas constitutivas de crímenes de lesa humanidad y demás actos que atentan contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, a la fecha de esta providencia, vienen estudiando las proyectos de expedición de un nuevo Código Penal<sup>11</sup> y de un nuevo Código Unico Disciplinario, una de cuyas principales reformas consiste precisamente en tipificar el genocidio, la desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones arbitrarias, los desplazamientos forzados y las privaciones ilegales de la libertad como delitos y como faltas disciplinarias gravísimas.

En efecto, en cuanto concierne al aspecto disciplinario que es el relevante para los efectos de este fallo, es del caso señalar que el libro II, del proyecto de Ley No. 92 de 1999/Senado “por la cual se expide el Código Disciplinario Unico” presentado por el Señor Procurador el pasado 7 de septiembre, a consideración de las cámaras legislativas, de acuerdo a su publicación en la Gaceta del Congreso No. 308 de septiembre 9 de 1999, en la “Parte Especial” contiene un “Titulo Unico” que trata de “la descripción de las faltas disciplinarias en particular”.

El artículo 47 atinente a las faltas disciplinarias gravísimas, consagra los crímenes de lesa humanidad, en los siguientes términos:

“Artículo 47. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

...

4. Realizar cualquiera de los actos mencionados a continuación con la intención de destruir, total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o social.

a) Matanza de miembros del grupo;

b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;

c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;

e) Traslado por la fuerza de miembros del grupo a otro.

5. Privar de la libertad a una o más personas y posteriormente omitir información sobre su paradero o brindarla en forma incompleta o falsa, o negar dicha privación.

6. Infligir intencionalmente a una o más personas sufrimientos físicos o mentales o aplicarle métodos tendientes a anular su personalidad o disminuir su capacidad física o mental aunque no causen dolo físico o angustia psíquica, con el fin de obtener de la persona torturada, o de un tercero, información o confesión, o para intimidarla o castigarla.

7. Ocasionar la muerte en forma deliberada, y dentro de un mismo contexto de hechos, a varias personas que se encuentren en situación de indefensión, por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.

8. Expulsar, deportar, trasladar o desplazar por la fuerza a persona de la zona en que habiten o de su territorio o hábitat tradicional, sin motivos autorizados por el derecho interno o el internacional.

9. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o permanencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos.

10. Privar de la libertad a una o varias personas y condicionar la vida, la seguridad y la libertad de ésta o éstas a la satisfacción de cualquier tipo de exigencias.

...”

Acerca de las razones en que se inspira la reforma propuesta en cuanto concierne a la tipificación de los crímenes de lesa humanidad en el catálogo de faltas gravísimas y a su tratamiento para todos los servidores de acuerdo al régimen disciplinario común, la Exposición de Motivos registra las siguientes consideraciones:

“...

No obstante el gran avance que representó la Ley 200 del 28 de julio de 1995, en términos de unificar la dispersa legislación que existía en materia disciplinaria, al poco tiempo de su aprobación, cuando empezó a aplicarse a los procesos en curso y a los iniciados bajo su vigencia, comenzaron a detectarse vacíos, deficiencias, inconsistencias y otros aspectos problemáticos cuya lista ha ido aumentando a lo largo de los cuatro años que lleva rigiendo. Aunque alguna de estas dificultades se han solucionado gracias a la labor interpretativa, bien de la Corte Constitucional en las sentencias sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas del Código que han sido demandadas, bien del Procurador General de la Nación en los fallos disciplinarios, aún existen varios problemas cuya solución excede los alcances de la interpretación y, en esa medida, requieren necesariamente una reforma legal.

Tal vez una de las mayores deficiencias, y la que más críticas ha generado por sus graves consecuencias, está en el régimen de sanciones. El sistema vigente impide imponer sanciones acordes con la gravedad de las conductas debido a la enumeración escasa y taxativa de las faltas gravísimas, que son las únicas que dan lugar a destitución.

...

En materia de Derechos Humanos se impone urgentemente una reforma al régimen disciplinario, en primer lugar, por la necesidad de adecuar la ley disciplinaria a las decisiones de la Corte Constitucional en este campo. En efecto, es indiscutible que el Código Disciplinario Unico debe ajustarse a la Constitución Política. Por ello, resulta indispensable acatar las interpretaciones de la Corte Constitucional como órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes y de la interpretación del Estatuto Superior.

...

En segundo lugar, la falta de una clara tipificación como faltas disciplinarias de las graves violaciones de los Derechos Humanos también hace necesaria la reforma de la ley disciplinaria. En efecto, una de las omisiones más graves que se puede advertir en la Ley 200 de 1995 es la inexistencia de una clara y adecuada tipificación y tratamiento sancionatorio de las conductas constitutivas de graves violaciones de los Derechos Humanos. Aunque el Estado colombiano ha suscrito múltiples convenios internacionales sobre la materia que posteriormente han sido ratificados y convertidos en leyes de la República y mediante los cuales se ha obligado a sancionar adecuadamente dichas violaciones, lo cierto es que las leyes disciplinarias no han dado pleno cumplimiento a estos compromisos. El código actual únicamente consagra como faltas gravísimas sancionables con destitución del cargo, el genocidio y la desaparición forzada, dejando por fuera conductas extremadamente graves -respecto de las cuales existe la obligación convencional de sancionarlas con severidad- como las torturas, el homicidio, las ejecuciones arbitrarias, las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, los desplazamientos forzados de personas y las violaciones de la libertad.

Lo anterior indica la necesidad de adecuar la ley disciplinaria a las decisiones de la Corte Constitucional y ajustar la descripción de las conductas así como las sanciones respectivas a los compromisos internacionales y al principio de proporcionalidad establecido en la Constitución Política.

...

Los vacíos y deficiencias detectados le restan eficacia a la gestión disciplinaria y, de este modo, le impiden a la Procuraduría General de la Nación controlar adecuadamente la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. La necesidad de corregir estos y otros defectos para hacer más eficaz la labor de control justifica entonces la reforma que se propone.

Con relación a las conductas que vulneran los Derechos Humanos se decidió que sólo las más graves, es decir, aquellas que el derecho internacional considera crímenes de lesa humanidad, deben sancionarse con destitución.

En este sentido, el proyecto mantiene como faltas gravísimas el genocidio y la desaparición forzada e incluye otras prácticas consideradas como crímenes internacionales, como la tortura, las ejecuciones arbitrarias, los desplazamientos forzados y las privaciones ilegales de la libertad, que no habían sido incorporadas a la ley vigente a pesar de que los instrumentos internacionales que consagran su proscripción han sido todos ratificados por Colombia, y de que la prohibición de dichos comportamientos forma parte del ius cogens internacional.

Se tuvo en cuenta el texto de los instrumentos internacionales correspondientes, para que la consagración de este grupo de conductas como falta disciplinaria respetara los elementos que según el derecho internacional son esenciales y característicos de cada uno de los comportamientos mencionados.

De otra parte, la Corporación constata que de manera consonante con las pautas trazadas en su jurisprudencia en relación con la confluencia de los regímenes disciplinarios especiales y el régimen disciplinario común, el Proyecto de Ley "Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico", así mismo, unifica el estatuto de las Fuerzas Militares y el de la Policía Nacional y los integra al régimen ordinario aplicable a los demás servidores públicos, con lo que al tiempo que preserva la especificidad propia de las faltas relacionadas con las peculiaridades ínsitas a la pertenencia a uno de estos Cuerpos, a la vez garantiza la igualdad de trato respecto de los demás servidores públicos.

Por todo lo expuesto, la Corte reitera que:

" El escenario idóneo para lograr los objetivos que se revelan en la demanda, no es el proceso de inexequibilidad. 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."

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-867/99

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)

La respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Referencia: Expediente D-2336

Reitero mis inquietudes acerca de los casos en que, por imposición perentoria del Constituyente, el legislador debería hacer algo que omita, y en torno a la competencia que tendría la Corte en tales eventos para proferir una decisión tendiente a hacer efectiva la normatividad constitucional.

Al aclarar el voto respecto de la Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996, me permití manifestar lo siguiente:

“1. Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimo que la respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Así, por ejemplo, considero que tal facultad la tiene la Corte para aquellos eventos en los cuales surja, de la Constitución Política, de las leyes orgánicas o de los tratados internacionales ya vinculantes para Colombia -especialmente en el campo de los derechos humanos-, la obligación perentoria, incumplida por el legislador, de disponer una regla jurídica inaplazable.

2. Por otro lado, a mi juicio, la tarea encomendada a la Corte, que consiste en la preservación de la efectividad y en la aplicación real de los postulados y preceptos constitucionales, en su plenitud y con todo su vigor, comprende la facultad de establecer, a partir del análisis de un cierto texto legal, si la existencia de un ostensible vacío normativo implica que el conjunto de la proposición examinada resulta ser contrario a la Carta Política, precisamente por faltar aquello que el legislador tenía que disponer (Ejemplo: en materia de derecho de defensa y debido proceso).

Desde luego, las posibilidades de control constitucional que esbozo no implican que cualquier norma de la ley pueda ser acusada ante la Corte por lo que no dice, según el caprichoso y arbitrario sentir del demandante.

(...)

3. Las omisiones a las que me refiero en el punto 2 de este documento tan sólo podrían ocasionar una declaración de inexecuibilidad bajo el supuesto de que el texto resultante del ejercicio legislativo sea incompleto, en una palmaria oposición a norma constitucional imperativa -permanente o transitoria-, de tal modo que el motivo de la inconstitucionalidad de la norma provenga justamente de la omisión”.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Corte Constitucional sentencia C-358 de 1999.

2 Ibídem

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

4 Corte Constitucional sentencia C.310 de 1997.

5 Corte Constitucional Sentencia C-310 de 1997.

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

7 Ibid.

8 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.

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

10 Corte Constitucional sentencia C-310 de 1997.

11 Proyecto de Ley No. 40 de 1998/Senado "Por la cual se expide el Código Penal."