Sentencia C-059/05

CONCILIACION EN EQUIDAD-Alcance/JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Alcance de su institucionalización

CONCILIACION EN EQUIDAD-Consagración constitucional/CONCILIACION EN EQUIDAD-Desarrollo legal

JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Consagración constitucional/JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Finalidad

Según consta en los antecedentes de la norma constitucional, la jurisdicción de paz fue creada como una vía expedita para la resolución de conflictos individuales y comunitarios. En ella subyace el deseo de construir la paz desde lo cotidiano, de alcanzar la convivencia pacífica a partir de una justicia diferente a la estatal, tanto por su origen y el perfil de los operadores, como por los fines y los mecanismos propuestos para su ejecución.

JUECES DE PAZ-Reglamentación de su organización y funcionamiento

LEY DE JUECES DE PAZ-Exposición de motivos

JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Principios generales

JUECES DE PAZ-Decisión en equidad

JUECES DE PAZ-Sus decisiones se escapan del ámbito de lo jurídico/JUSTICIA EN EQUIDAD-Eventos en que se aplica

JUECES DE PAZ-Finalidad

CONCILIACION EN EQUIDAD Y JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Definición

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Instrumentos internacionales que la proscriben

CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Obligaciones de los

Estados

FAMILIA-Protección integral en la Constitución/VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Sanción como amparo especial a la familia/FAMILIA-Concepto/DERECHOS DEL NIÑO-Características/DERECHOS DEL NIÑO-Enunciación

Nuestra Constitución en el artículo 42 dispone que el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia, y de manera perentoria establece que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley. Quiso de esta forma el Constituyente, consagrar un amparo especial a la familia, protegiendo su unidad, dignidad y honra, por ser ella la célula fundamental de la organización socio-política y presupuesto de su existencia. También, quiso el constituyente otorgar una protección especial y prevalente a los niños y niñas, para lo cual consagró expresamente que sus derechos son fundamentales, entre ellos los derechos a tener una familia y a no ser separados de ella, y al cuidado y al amos; además se consagró que serán protegidos, entre otros, contra toda forma de violencia física o moral, y abuso sexual.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-En problemas intrafamiliares

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Alcance en la institución de jueces de paz

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Alcance respecto a la implementación y asignación de competencias de los conciliadores en equidad/JUECES DE PAZ Y CONCILIADORES EN EQUIDAD-Habilitación constitucional para administrar justicia/JUECES DE PAZ Y CONCILIADORES EN EQUIDAD-Competencia para conocer casos de violencia intrafamiliar

Esta misma doctrina también puede hacerse extensiva respecto de los conciliadores en equidad pues, al igual que los jueces de paz, está previsto en la Carta Política que particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en los términos que determine la ley, correspondiéndole al legislador lo relativo a su implementación y asignación de competencias, sin otro límite que el impuesto por el propio Ordenamiento Superior. De manera que si los jueces de paz y los conciliadores en equidad están habilitados constitucionalmente para administrar justicia, nada se opone a que el legislador les asigne competencia para conocer de casos de violencia intrafamiliar en los

términos previstos en la norma acusada, es decir, como mediadores.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Carácter complementario de la jurisdicción especial de paz y conciliación en equidad en la resolución de los problemas de violencia intrafamiliar

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos de violencia intrafamiliar, fueron implementados por el legislador como complementarios, por cuanto puede acudirse a ellos de manera voluntaria por las víctimas de violencia intrafamiliar, para solicitar que con la mediación de un tercero particular, cese la violencia, maltrato o agresión, o se evite si fuere inminente, pero sin desplazar la competencia asignada a la justicia estatal formal, pues claramente se indica en el Parágrafo acusado que puede acudirse al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, no obstante las denuncias penales a que hubiere lugar, y de la solicitud que pudiere hacerse al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al juez Civil Municipal o promiscuo municipal en relación con la toma de una medida de protección inmediata.

CONCILIACION-Acceso a la administración de justicia y resolución pacífica de conflictos

JUECES DE PAZ Y CONCILIADORES EN EQUIDAD-Efectivización de los mandatos constitucionales en la asignación de competencia para conocer casos de violencia intrafamiliar

No es cierto que al asignarle competencia a los jueces de paz y a los conciliadores en equidad para que conozcan casos de violencia intrafamiliar la norma acusada viole la Carta Política; por el contrario, lo que se hace es efectivizar los mandatos superiores relacionados con la garantía de protección integral a la familia, y aquellos atinentes a la pronta y efectiva administración de justicia, dándole para ello desarrollo a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y propendiendo por el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Medidas para prevenir, sancionar y erradicar violencia contra la mujer

JUECES DE PAZ Y CONCILIADORES EN EQUIDAD-Preparación académica

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Alcance

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Procedimiento para su adopción

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Oportunidad para solicitarlas/MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Razonabilidad del término para solicitarlas

Las medidas deben atender a un criterio mínimo de oportunidad, es decir, deben responder a circunstancias fácticas y temporales que las justifiquen. Así entonces, los funcionarios a quienes se soliciten medidas protectoras deberán encontrarse ante la presencia de un acto de maltrato o agresión, física o psíquica, o ante su inminente ocurrencia si no se adopta algún correctivo. Medidas protectoras que para su efectividad deben ser solicitadas dentro de un plazo razonable por el agredido, por cualquier persona que obre en su nombre o por el defensor de familia cuando la víctima se hallare en imposibilidad de hacerlo por sí misma, de manera que no exista un plazo que sea tan corto que impida a la víctima acceder de manera efectiva a la administración de justicia, pero tampoco tan amplio que la medida se aplique cuando la urgencia se ha desvanecido

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Momento a partir del cual se debe contar el término para solicitarlas

Referencia: expediente D-5244

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 1° y el artículo 5° (parcial) de la Ley 575 de 2000 “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”.

Actor: Javier Alejandro Acevedo Guerrero

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., primero (1º) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Alejandro Acevedo Guerrero solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad del parágrafo 1° del artículo 1° y del artículo 5° (parcial) de la Ley 575 de 2000.

Mediante auto del 2 de junio del año en curso, se inadmitió la demanda por no cumplir con el requisito exigido en el numeral 3 del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, toda vez que el accionante no formuló por lo menos un cargo de inconstitucionalidad concreto contra las normas acusadas. Por lo tanto, concedió tres días contados a partir de la notificación de dicho proveído, para que corrigiera la demanda en los términos señalados en el referido auto.

Teniendo en cuenta que el actor subsanó en debida forma la misma, al formular cargos de inconstitucionalidad por violación de los artículos 42, 43, 44, 229 y 247 de la Constitución Política, mediante auto de 18 de junio de 2004 se resolvió admitir la demanda, por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia, se requirió al Congreso Nacional para que remitiera con destino a este proceso, los antecedentes legislativos de la Ley 575 de 2000, y al Ministerio del Interior y de Justicia, a través de su Dirección de Acceso a la Justicia, a fin de que enviara los informes estadísticos o estudios que se encontraran a su disposición sobre la aplicación y efectividad de los mecanismos de jueces de paz y conciliadores en equidad, encargados de tramitar solicitudes de protección en casos de violencia intrafamiliar.

Igualmente, se ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y también se dispuso el traslado al Jefe del Ministerio Público para que rindiera su concepto de rigor.

Finalmente, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y al tenor del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se envió comunicación a la Defensoría del Pueblo, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, al Departamento Nacional de Planeación, al Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., al Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá D.C., a la Universidad Nacional, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a Plural-Corporación Centro de Estudios Constitucionales O.N.G., a la Fundación Gamma Idear O.N.G., con el fin de que aportaran su opinión sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto del parágrafo 1° del artículo 1° y del artículo 5° (parcial) de la Ley 575 de 2000, subrayando los apartes demandados:

"LEY 575 DE 2000

Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 4° de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Artículo 1°. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o

síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrató <sic> o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

Parágrafo 1°. No obstante la competencia anterior podrá acudirse al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente. En este caso se citará inmediatamente al agresor a una audiencia de conciliación, la cual deberá celebrarse en el menor tiempo posible. En la audiencia deberá darse cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 14 de esta ley.

Podrá el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, requerir de instituciones o profesionales o personas calificadas, asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar.

Si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.

Parágrafo 2°. En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

ARTÍCULO 5°. El artículo 9° de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Artículo 9°. Llevar información sobre hechos de violencia intrafamiliar a las autoridades competentes es responsabilidad de la comunidad, de los vecinos y debe realizarse inmediatamente se identifique el caso.

La petición de medida de protección podrá ser presentada personalmente por el agredido, por cualquier otra persona que actúe en su nombre, o por el defensor de familia cuando la víctima se hallare en imposibilidad de hacerlo por sí misma.

La petición de una medida de protección podrá formularse por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario competente los hechos de violencia intrafamiliar, y deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A manera de introducción, el actor describe en su demanda el fenómeno de la violencia intrafamiliar desde el punto de vista social y legal, partiendo de las estrategias jurídicas empleadas por el estado colombiano para sancionar este tipo de violencia (sicológica, sexual y física), que en su parecer se reducen a "la creación y puesta en marcha de mecanismos legales internos" y a "la adopción de múltiples instrumentos de derechos humanos".

Así mismo, identifica los tipos de interrelaciones que se presentan en torno a la violencia intrafamiliar: "la primer (sic) de ellas es la afectación del uso y disfrute de los derechos de la familia en su conjunto; la segunda es la afectación de los derechos de los cónyuges; la tercera es la afectación de los derechos de la niñez; y la cuarta es la afectación de los derechos de la mujer".

Hechas estas observaciones, expresa que el parágrafo del artículo 1° de la Ley 575 de 2000 es violatorio de los artículos 42, 43, 44 y 247 de la Constitución Política, por cuanto las figuras de los jueces de paz y los conciliadores en equidad no son medidas eficaces e

integrales para atacar el fenómeno de la violencia intrafamiliar, pues su competencia como regla general se limita a conocer pequeñas causas, teniendo limitaciones para actuar jurídicamente conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Agrega que el hecho de que sus actuaciones se basen en el criterio de equidad para solucionar estos conflictos, desconoce los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, sobre medidas legales para resolver tales violaciones.

Al respecto, considera que "dentro de una legislación democrática y respetuosa de los derechos humanos, las medidas que se establezcan para dar cuenta de su violación, deben tener como constante dicha gravedad, por lo cual es inaceptable que este tipo de violencia se equipare a la proscrita (sic) el derecho policial o problemas de pequeñas causas".

Para el efecto, se ampara en la sentencia C-536/95 de la Corte Constitucional, en la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 77 del Código de Procedimiento Penal, que atribuía competencia a los jueces de paz para conocer de las contravenciones, advirtiendo que existen ciertas conductas que no pueden ser sancionadas con criterios de equidad, pues sólo admiten juicios jurídicos.

Señala el accionante, que en el caso de violaciones a los derechos humanos como es el caso de la violencia intrafamiliar, las consideraciones sentadas por la Corte deben aplicarse con mayor rigor, pues no sólo se deberá administrar justicia con conocimientos jurídicos, sino aplicando los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Sobre el particular, expone como premisa que "mal haría, entonces, un sistema legislativo (sic) declarar constitucional una función de administrar justicia sin conocimiento jurídico cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, pero declararla inconstitucional cuando se trata de problemas querellables".

Por otra parte, advierte que los problemas de violencia intrafamiliar -donde la constante es la falta de reconocimiento de uno de los miembros del grupo familiar sobre la condición de igualdad del otro y la consecuente relación de subordinación-, no permiten ser resueltos por las figuras señaladas pues su presupuesto fundamental es precisamente la condición de igualdad y voluntariedad de las partes para obtener una solución que dirima un conflicto.

Por esta razón, considera que la solución al problema de la violencia intrafamiliar, "sin

perjuicio de las medidas psicológicas y de prevención, deberá estar fundamentada en derecho, tanto el concerniente al orden interno como al externo".

Respecto a la violación del artículo 247 de la Constitución Política, por parte del parágrafo del artículo 1° de la Ley 575 de 2000, explica que teniendo en cuenta lo allí prescrito sobre la competencia de los jueces de paz para "conocer y solucionar problemas de carácter individual o comunitario", debe observarse que una violación a los derechos humanos no puede asimilarse o equipararse a un problema de tal carácter, "en la medida que, según la normatividad internacional y la jurisprudencia nacional, dichos actos superan la esfera de lo particular, influyendo en el mismo referente de sentido y finalidad del Estado", y su legitimidad en cuanto a la justiciabilidad de los derechos humanos.

En cuanto a la expresión demandada del artículo 5° de la Ley 575 de 2000, considera que es inconstitucional, por cuanto vulnera los artículos 42, 43, 44 y 229 de la Constitución Política.

Al respecto, explica que en respeto de los artículos constitucionales citados que protegen la familia, la mujer y la niñez, las medidas adoptadas para salvaguardarlos deben ser eficaces, pues el simple desarrollo formal de tal protección mediante un "aparte normativo que, fácticamente sea incapaz de cumplir con el compromiso adquirido", es insuficiente. De ésta manera afirma que "uno de los indicadores que deben usarse para analizar la eficacia o ineficacia de una norma, es la posibilidad real de su uso, dentro del cual el tiempo, por ejemplo, es uno de sus factores determinantes".

Para el actor, la violación contenida por la norma acusada, "consiste en la restricción que impuso el legislador para que la persona afectada pudiera acceder a un mecanismo eficaz que impida que el autor de la violación siga atacando y afectando a la víctima. Mecanismo que, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, es condicionado en la Convención [para Erradicar, Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer] a un modo, tiempo o lugar, en tanto se entiende que el fenómeno de la violencia intrafamiliar tiene particularidades que lo hacen diferentes a otros, dentro de las cuales se destacan su carácter oculto y silencioso pero, a la vez, extremadamente sistemático".

En concordancia con lo anotado, expresa que en este tipo de violación de los derechos humanos al interior de la familia, es difícilmente determinable el momento o fecha del

suceso, así como el hecho mismo. El actor considera que ello se debe a dos razones: i) el carácter sistemático de la violación, por lo que "la víctima no posee la capacidad de determinar el lugar o fecha de la misma, en tanto la convivencia de la víctima y victimario convierte la violencia en un acontecer rutinario, apartándose de la regla general en cuanto a violaciones a los derechos humanos se trata: el carácter especial, particular y sobresaliente que tiene sobre la realidad cotidiana un hecho violatorio" y ii) la conceptualización de la violación, pues para la víctima es difícilmente determinable este tipo de agresiones, en tanto los imaginarios y representaciones sociales, tienen como característica en la mayoría de los casos, la aceptación de este tipo de conductas, por ejemplo, como obligaciones de pareja.

Con base en lo expuesto, estima que "no se puede permitir dentro de nuestra legislación interna, normas que, tan sólo dotadas de eficacia simbólica, pretendan responder a los fenómenos negativos que se dan en nuestra sociedad y obviar el contenido de los derechos consagrados en nuestra carta".

Finalmente, manifiesta que "la jurisprudencia nacional e internacional ha sido enfática en afirmar que los términos de prescripción y/o caducidad en cuanto a violaciones a los Derechos Humanos debe ser, por lo menos, sumamente amplia".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, obrando en su condición de Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia solicita la declaración de exequibilidad de los apartes demandados de la Ley 575 de 2000.

Respecto del parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 575 de 2000, el interviniente señala que no contraviene el texto superior sino que "se encarga de ofrecer mayores garantías y posibilidades adicionales al ciudadano, tendientes a que cese la violencia, maltrato o agresión o a evitarla si ésta fuere inminente".

En el mismo sentido, aclara que no es cierto que la norma acusada deje la problemática de la violencia intrafamiliar fuera de la órbita de injerencia de los jueces, pues tal norma contempla la posibilidad de que tales asuntos sean ventilados ante los jueces penales -en

cuanto hecho configurador de un punible-, y los jueces civiles o promiscuos municipales o los comisarios de familia –para adoptar medidas de protección inmediata-.

Así, explica que el legislador "quiso ir más allá, plasmando una alternativa que aumenta el espíritu garantista de la ley", otorgando la posibilidad al ciudadano para que acuda ante los jueces de paz o conciliadores en equidad o al aparato formal de justicia, según lo estime oportuno, sin que se le imponga a éste que debe acudir necesariamente a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos anotados. En éste punto, concluye que "es el ciudadano y no la norma, el que dispone ventilar un caso de violencia intrafamiliar ante el conciliador en equidad o el juez de paz".

Posteriormente, hace una presentación doctrinal sobre la importancia y efectividad, celeridad y sencillez de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como mecanismos de desjudicialización, en respuesta a la desconfianza generada en el ciudadano por la justicia formal.

De otra parte, precisa que "resolver en equidad no significa como lo señala el demandante, dejar el conflicto sin justicia; por el contrario, significa que las decisiones deben reflejar los criterios de justicia de la comunidad, permitiendo en consecuencia permear el derecho a lo popular".

De ésta manera, no identifica a la justicia únicamente con la legalidad, sino con la concreción de las costumbres, actitudes, expresiones y símbolos y resalta que estos mecanismos "permiten a una persona reconocida y aceptada por la comunidad sea la encargada de resolver el conflicto utilizando los conocimientos que tiene sobre la cultura del entorno, sus usos y costumbres, permitiendo que las partes sientan que la decisión es razonable y justa".

Finalmente, se refiere a la libertad de configuración legislativa del Congreso para reglar el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, entre las cuales se encuentra regular las competencias jurisdiccionales, con la "única limitación del juzgamiento de punibles que en todo caso ha de corresponder a la jurisdicción penal, limitación que se respeta en la norma demandada en cuanto la intervención del juez de paz o del conciliador en equidad no es concebida para investigar e imponer castigos sino como una mediación para contrarrestar o evitar la violencia".

En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 5 (parcial), el interviniente considera que la protección que debe brindar el Estado en los casos de violencia intrafamiliar, "debe estar revestida de características de oportunidad de tal suerte que la injerencia pública pueda resultar reparadora y evitar posibles vulneraciones". Por ello, estima que lo que pretende la norma acusada es "establecer un término prudencial suficientemente amplio dentro del cual es factible solicitar el accionar del estado para brindar protección".

Por último, concluye que "no tendría mayor sentido poner en funcionamiento el aparato estatal solicitando medidas que resultan inocuas en tanto los hechos que dan lugar a la protección sucedieron de tiempo atrás sin que exista indicio siquiera de nuevas circunstancias que ameriten la referida protección. Ello no es inconstitucional, simplemente responde a la necesidad pública de satisfacer los fines estatales en el momento requerido y no cuando su despliegue resulta tardío por ausencia de objeto".

2. Cámara de Comercio de Bogotá

María Fernanda Campo Saavedra, Presidente del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, interviene en el trámite de la presente acción, con el objeto de solicitar la declaración de exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 575 de 2000.

Después de referirse a las normas constitucionales que reconocen la función judicial de los particulares que actúen como árbitros, conciliadores o jueces de paz (artículos 116 y 247 de la Constitución Política), presenta una definición de la conciliación en equidad, para establecer que estas figuras se encuentran contenidas en la Carta Superior y en la legislación vigente "como forma de administración de justicia prestada por particulares, cumpliendo así los postulados del Estado Social de Derecho, más aún desde una óptica pluralista que implica la participación de líderes sociales y comunitarios para solución de los conflictos que se presenten en sus comunidades".

Explica que las facultades conferidas por el parágrafo del artículo 4° de la Ley 294 de 1996 a los conciliadores en equidad y los jueces de paz, "son confluyentes o más bien residuales, es decir no son los únicos mecanismos que establece la norma demandada para proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar", pues la misma, dispone que "cualquier miembro del grupo familiar sin perjuicio de las denuncias penales que hubiere lugar, podrá en principio

acudir al Comisario de Familia del lugar que ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Municipal o Promiscuo Municipal del lugar".

Bajo el supuesto de que los jueces de paz y los conciliadores en equidad administran justicia y en concordancia con el artículo 13 de la Convención para Erradicar, Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer, considera que el que se ofrezca o amplíe "el catálogo de posibilidades de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar no puede considerarse como una talanquera para el acceso a la justicia".

Así mismo, advierte que las instituciones de conciliación en equidad y jueces de paz no se reservan a pequeñas causas, pues ello desconocería el espíritu y la incidencia de las mismas. Además, expresa que debido al reconocimiento social e idoneidad que tienen las personas que ejercen estos cargos, es claro que pueden ser operadores habilitados para resolver los conflictos relativos a violencia intrafamiliar, sin que pueda partirse de premisas erradas que los consideran incapaces.

Frente al argumento del demandante sobre el incumplimiento del elemento de voluntariedad característico de los métodos alternativos de solución de conflictos para llevar al conocimiento de los jueces de paz y conciliadores en equidad los problemas de violencia intrafamiliar, considera que tampoco se podría entonces acudir ante un juez o comisario de familia, por la presión ejercida en contra de la víctima.

3. Departamento Administrativo de Bienestar Social

Gerardo Jaimes Silva, obrando como apoderado del Departamento Administrativo de Bienestar Social del distrito capital, apoya la solicitud de inconstitucionalidad formulada por el accionante y para ello manifiesta con base en la sentencia C-536/95 de la Corte Constitucional, que declaró inconstitucional la posibilidad de que los jueces de paz conozcan de las contravenciones, y los artículos 229 y 230 del Código Penal -que tipifican la violencia intrafamiliar como una conducta punible-, que "la violencia intrafamiliar no es considerada en nuestro ordenamiento como un simple conflicto individual o un conflicto menor, sino que se ha elevado al carácter de delito, dada su relevancia social y su impacto negativo en los derechos fundamentales no sólo de los directamente involucrados en el hecho violento sino en todas las personas que hacen parte del núcleo familiar".

En concordancia con lo anterior expresa que “no se compagina con las funciones y responsabilidades de los jueces de paz, el conocimiento de situaciones constitutivas de conductas punibles, pues el tratamiento que estas requieren debe ser netamente jurídico y sobre la base de los principios constitucionales del debido proceso y de la protección a las víctimas, que se encomiendan a la jurisdicción”.

Agrega que los mismos argumentos se aplican a los conciliadores en equidad, quienes no tienen capacidad para tomar decisiones vinculantes para las partes, sino de instarlas únicamente a un acuerdo.

En su parecer, resulta diciente que nuestra legislación penal sólo permita la conciliación de estos asuntos en sede judicial, donde se puede garantizar que las decisiones y acuerdos respectivos no menoscaben las garantías fundamentales, más si se considera que de acuerdo con la sentencia C-371/94 “no puede verse la violencia intrafamiliar como un conflicto de pareja”.

4. Intervención ciudadana

Germán Humberto Rincón Perfetti, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que la Corte Constitucional que haga claridad en relación con el alcance de la expresión “toda persona” contenida en el artículo 1° de la Ley 575 de 2000, que no fue objeto de demanda, pero que considera es necesaria en relación con la protección ante la violencia intrafamiliar en familias homosexuales. Lo anterior, en razón a que estima que cuando “la ley se refiere a que toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, es perfectamente aplicable a las relaciones de parejas del mismo sexo”. Esto por cuanto, el derecho a la vida digna y la igualdad no sólo se extiende a parejas heterosexuales, pues no se pueden privilegiar estilos de vida, “olvidando las minorías y fortaleciendo los ghetos”.

De otra parte, Soraya Gutiérrez Arguello, Jomary Liz Ortegón, Efraín Cruz, Ingrid Rengifo, Gloria Cristina Tovar, Camilo Galindo, Yessika Hoyos Morales, Adriana Cuellar Ramírez, Angela Marcela Higuera, Rafael Hernando Navarro, Diana Carolina Rodríguez y Diana Teresa Sierra Gómez, en escrito de intervención presentado dentro del presente trámite, consideran que el artículo 5 (parcial) de la Ley 575 de 2000 debe declararse inexequible.

Señalan con base en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que el Estado debe brindar un tratamiento que refleje el compromiso de erradicar y prevenir todas las conductas que transgredan a las mujeres, por lo que el término de 30 días fijado por la norma para adelantar la acción por violencia intrafamiliar es "una limitante para que las mujeres agredidas puedan denunciar los atropellos de los que han sido víctimas dentro del contexto de la familia y sea borrada total responsabilidad por parte del Estado de su deber de investigar, sancionar y reparar dichos comportamientos aún cuando se hayan vencidos (sic) los días que la norma reclama".

Apoyadas en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 7-b de la Convención de Belém do Pará, las intervinientes explican que el Estado debe actuar con la debida diligencia y asegurar jurídicamente la prevención de las violaciones a los derechos humanos, permitiendo de ésta manera su libre ejercicio.

Por ello, estiman que "la fijación del término de caducidad, para la mujer, determina un tratamiento desigual e injustificado en relación a otros comportamientos similares, además de la desproporcionalidad entre la medida y los derechos de género obligados a proteger".

Con el objeto de reiterar las anteriores premisas, ponen de presente las consideraciones realizadas en torno al caso 12.051, de María da Penha Maia Fernández contra el Estado de Brasil, conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relacionado con agresiones domésticas contra las mujeres.

Finalmente, afirman que la Convención para Erradicar, Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer, incorporada a la legislación interna mediante la Ley 248 de 1995, debe ser aplicada en esta oportunidad, por cuanto más allá de los solos enunciados normativos, un pronunciamiento sobre los derechos de la mujer, permitiría comenzar a romper los lazos históricos del maltrato, la subvaloración y exclusión a que vienen siendo sometidas las mujeres, por la omisión del Estado "en sus obligaciones de respeto, valoración y protección de los derechos de las mujeres".

5. Fiscalía General de la Nación

En forma extemporánea, Luis Alberto Santana Robayo en su calidad de Fiscal General de la Nación (E) interviene para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas.

Frente al parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 575 de 2000, considera que el afectado puede acudir a los jueces de paz y los conciliadores en equidad para llegar a un arreglo amistoso al conflicto intrafamiliar, sin perjuicio del derecho que tiene de acceder directamente a los operadores judiciales. Para ello, se basa en la sentencia C-273/98 de la Corte Constitucional en la cual se establece que en materia de conflictos intrafamiliares no solo se puede recurrir a dispositivos sancionatorios, sino a acuerdos conciliados.

Afirma que el parágrafo demandado no niega o excluye la competencia de los jueces civiles o promiscuos municipales para imponer medidas de protección inmediatas, sino que permite fórmulas de mediación y acercamiento previas a través audiencias de conciliación adelantadas por los jueces de paz y los conciliadores en equidad.

Por otra parte, respecto al cuestionamiento sobre la eficacia de la norma señala que ello no constituye un cargo de inconstitucionalidad, pues en el discutible caso que esta norma fuera ineficaz, ello no significa que sea inconstitucional. Para el efecto, se apoya en las sentencias C-070/96 y C-374/97. Con todo, aclara que la jurisprudencia constitucional ha considerado que la legislación que reglamenta este tema sí es eficaz, y que ello se demuestra en que solo bajo circunstancias excepcionales sea procedente la tutela para dirimir conflictos intrafamiliares (sentencia T-789/01).

Adicionalmente, considera que la lucha del Estado contra la violencia intrafamiliar también se observa en las sanciones de orden penal establecidas en el artículo 299 del Código Penal.

Finalmente, en cuanto a los cargos contra el aparte demandado del artículo 5° de la Ley 575 de 2000, afirma que "la Corte Constitucional debe pronunciarse en el mismo sentido en que lo hizo al declarar exequible la expresión "y deberá presentarse a más tardar dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a su acaecimiento" contenida en el inciso segundo del artículo 9° de la ley 294 de 1996"

6. Defensoría del Pueblo

Karin Irina Kuhfeldt Salazar, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, interviene con el fin de coadyuvar la presente demanda de inconstitucionalidad, y estructurar variados argumentos en contra de las normas atacadas por violación de diferentes normas constitucionales.

Luego de analizar detenidamente el alcance del parágrafo demandado, en cuanto a su legitimación por activa, hecho causante, sujeto activo de la conducta, materialidad y naturaleza de la protección, funcionario competente, compatibilidad con la acción penal y posibilidad de acudir a los jueces de paz y conciliadores en equidad, manifiesta las razones por las cuales considera que esta norma vulnera los derechos i) a la vida (art. 11), integridad personal (art. 12) la paz (art. 22), la convivencia pacífica (art. 94-4-6) y la dignidad humana (art. 1), ii) el debido proceso (art. 29), iii) el acceso a la administración de justicia (art. 229), iv) los de la familia (art. 5 y 42), v) los de los niños (art. 44) y la mujer (art. 43) y vi) los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos.

Respecto al primer grupo de derechos relacionados, considera que estos resultan vulnerados si se permite que un juez de paz o conciliador en equidad, que no es abogado y no cuenta con los poderes coercitivos de un juez, conozca de un caso de violencia intrafamiliar, pues la protección es limitada, quedando ésta en manos de un vecino con base en el "mero sentido común, como si el tema fuera menor".

Considera asimismo, que esta norma viola el debido proceso, "porque el juez de la causa en un tema tan delicado como la violencia intrafamiliar debe ser un juez competente, no sólo en el sentido formal del término –que tenga competencia porque una norma se la asignó- sino también en el sentido material del término –juez con conocimientos técnicos-. Un juez de la República debe ser abogado. Ese es el juez natural. En cambio un Juez de Paz o un Conciliador en Equidad, que no falla en derecho sino en equidad, es un juez competente para la denominadas "pequeñas causas", que desde luego son muy importante pero que tienen su propia dimensión y alcance". En éste punto agrega, que los casos de violencia intrafamiliar -que incluso es delito autónomo- deben ser fallados por un abogado, pues si la Constitución exige la presencia de un abogado para la defensa personal, debe ocurrir lo mismo respecto de quien deba dirimirlos.

En cuanto a la violación del derecho de acceso a la administración de justicia por la norma acusada, explica que "este derecho no se agota con la sola posibilidad de acudir ante un juez, sino que exige además poder tramitar y terminar el proceso con un conjunto de garantías judiciales". Por lo tanto, estima que "un fallo en equidad en un punto que no es de equidad sino de conocimiento técnico y jurídico, no satisface las exigencias de una adecuada administración de justicia". Así mismo, considera que el derecho garantizado en el artículo

229 Superior, “tiene un alcance formal como material, lo que implica por éste último aspecto, acceder con un mínimo de garantías, entre ellas el conocimiento del juez”.

En lo referente a los derechos de la familia que se estiman lesionados con el parágrafo demandado, la interviniente precisa que con esta norma no se otorga una protección integral, pues se la expone a que los problemas de violencia intrafamiliar sean resueltos por un juez que no es abogado.

Así, estima que si la medida de protección familiar que cumple fines similares a la acción de tutela, pero referidos a la familia y los niños, es proferida por un juez no abogado, se deja expósito el amparo de la paz familiar. Aquí, la Defensoría del Pueblo aclara que sería importante que la protección familiar se extienda a las parejas homosexuales que viven bajo un mismo techo.

Frente a la supuesta violación de los derechos de los niños y la mujer, expone que esta “reside en el hecho de que el legislador los asimila a pequeñas causas, de naturaleza policial, casi barrial”, cuando no es un tema doméstico sino que concierne a toda la sociedad y al Estado. De ésta manera destaca que la violencia intrafamiliar “es un hecho punible y para ser tal, se entiende que es una conducta socialmente reprochable, que amerita el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado”. Por ello estima que esta norma “desconoce este proceso de reconocimiento de los derechos de la mujer y retrocede a la vieja concepción de la violencia como algo “doméstico””.

En lo atinente a la vulneración de los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por Colombia, que integran el bloque de constitucionalidad, advierte que se desconocen la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para Erradicar, Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer.

Respecto a la expresión del artículo 5° demandado, la Defensoría estima que además de las violaciones constitucionales formuladas por el accionante, éste aparte normativo vulnera los derechos al debido proceso (art. 29), al acceso a la administración de justicia (art. 229), de los derechos de la familia (art. 5 y 42) y de los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos relacionados para la impugnación del parágrafo acusado.

La interviniente afirma, que esta disposición vulnera el derecho al debido proceso, por cuanto

“las posibilidades de defensa de una persona se disminuyen si se le recorta a escasos treinta (30) días el término legal para solicitar una medida de protección por violencia intrafamiliar”.

Igualmente, manifiesta que desconoce el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que integra el bloque de constitucionalidad, en cuanto a las garantías judiciales dentro de un proceso, entre las cuales se encuentra la “concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa”, pues “hay que entender que si el inculpado tiene derecho al “tiempo” adecuado para preparar su defensa, con mayor razón todavía –a fortiori- la víctima debe contar con igual derecho, por el principio de igualdad de trato y oportunidades”.

Coincide con el demandante, en que el plazo fijado por la norma desconoce la realidad social y no siempre es adecuado para preparar y presentar una petición de medida de protección, pues las víctimas muchas veces tardan en acudir a la justicia, por la atmósfera de terror que padecen.

Por otro lado, si bien admite que la Corte Constitucional declaró exequible el plazo de ocho días para solicitar una medida de protección en los casos de violencia intrafamiliar, establecido por el artículo 9 de la Ley 294 de 1996, precisa que en esta oportunidad se estudió la inmediatez de la protección y no de la petición, para lo cual transcribe un aparte de la sentencia correspondiente y agrega las siguientes consideraciones:

“Primero, una cosa es la inmediatez de la protección y otra cosa diferente es la inmediatez de la petición. Sobre lo primero, no cabe la menor duda de su bondad (…). Pero sobre lo segundo, habría que preguntarse si unos pocos días es un tiempo adecuado para preparar la defensa de la víctima. Piénsese por ejemplo el caso de una golpiza que deja una incapacidad de 31 días, al cabo de los cuales la persona sale de la clínica y ya no podría entonces solicitar la medida de protección.

“Segundo, el artículo 5° de la Ley 575 de 2000 debe ser leído en concordancia con el artículo 1° de la misma Ley, que le confiere a la medida de protección un carácter no sólo reparador sino también preventivo, pues allí se hace alusión al hecho de que esta medida procede también para que se “evite” la agresión entre la familia. Y la amenaza es la promesa de una futura agresión, que puede presentarse en horas, días o semanas. De allí que circunscribir a un corto tiempo la protección de una amenaza futura e incierta resulte injustificado.

“Tercero, para el caso de la acción de tutela, que procede para la protección de derechos constitucionales fundamentales –entre ellos los de los niños y niñas (…)- la Corte Constitucional no sólo declaró inexequible el término de caducidad para su ejercicio sino que además ha señalado que se puede interponer en cualquier tiempo, salvo para casos anteriores a la Constitución de 1991. Esta jurisprudencia debe extenderse a este caso, al menos para los niños y niñas”.

7. Consejo Superior de la Judicatura

Lucía Arbeláez de Tobón, en su calidad de Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, conceptúa sobre la exequibilidad del parágrafo demandado, refiriéndose con exclusividad a la jurisdicción de paz, para lo cual indicó que la facultad asignada a ésta por el artículo 1° de la Ley 575 de 2000, “no vulnera su naturaleza y finalidad dentro de los establecido por el artículo 247 de la Constitución Política y la Ley 497 de 1999, sino que por el contrario refuerza el carácter complementario y alternativo a la justicia ordinaria del que goza, al colaborar con la descongestión de los Despachos Judiciales mediando en asuntos de violencia intrafamiliar para lograr la convivencia pacífica con apoyo en valores comunitarios y los conceptos de tolerancia, ética y honestidad”.

Para llegar a esta conclusión, define la figura de los jueces de paz a partir del artículo 247 Superior y la Ley 497 de 1999, destacando i) que sus fallos se profieren en equidad, ii) que buscan lograr la solución pacífica e integral de los conflictos particulares o comunitarios que se sometan voluntariamente a ellos, iii) que los asuntos que conocen deben ser susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento, no deben estar sujetos a solemnidades y su cuantía no puede ser superior a los cien salarios mínimos legales, y iv) que si no se obtiene la conciliación puede fallar en equidad, de tal manera que sus decisiones tienen los mismos efectos que las sentencias proferidas por los jueces ordinarios.

Conforme con lo anterior, afirma que “el orden constitucional y legal ha concebido a los jueces de paz como una expresión de participación ciudadana comunitaria en la administración de justicia y como instrumento en la ampliación de la oferta de justicia, desde las propias comunidades”.

Concretamente, respecto al parágrafo acusado, precisa que “la función asignada a los jueces de paz en el marco de la Ley 575, corresponde a la mediación de un conflicto particular, es

decir, que en el evento de que algún particular decida acudir a esta jurisdicción en virtud de lo previsto en el artículo 1° de la norma en cuestión, el funcionario solamente actuará como un tercero que contribuye a conciliar las diferencias entre las partes en busca del cese de la violencia, maltrato o agresión o de que esta se evite si fuere inminente".

La Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura pone de presente las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-536/95, por medio de la cual se declaró inexequible el artículo 77 del C.P.P. Al respecto, precisa que en aquel caso se realizó tal declaración porque se buscaba preservar el fin para el que fueron instituidos los jueces de paz, determinándose que el conocimiento de contravenciones penales exigía un juicio de carácter jurídico y un funcionario con formación legal, mientras que en este caso, aunque la violencia intrafamiliar implica violación de derechos fundamentales de la familia, la mujer y los niños, los jueces de paz solo actúan como mediadores, "es decir, que no van a entrar en consideraciones jurídicas, sino que simplemente van a promover el consenso entre las partes y, en el evento en que su labor conciliadora fracase, no estarán facultados para fallar sino que deben orientar a la víctima de la violencia intrafamiliar, sobre la autoridad competente para imponer las medidas de protección correspondientes".

8. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Beatriz Londoño Soto en su calidad de Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, solicita la declaración de exequibilidad del parágrafo primero del artículo 1 de la Ley 575 de 2000.

La interviniente realiza una relación normativa de las disposiciones que regulan la figura de los jueces de paz, (artículo 247 Superior, el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 –que incorpora a los jueces de paz dentro de la rama judicial del poder público- y la Ley 497 de 1999) y establece que el parágrafo impugnado no es inconstitucional entre otras razones, por cuanto "el Congreso ha sido revestido de facultades ordinarias por el constituyente primario y por la Constitución y demás normas concordantes, para desarrollar las leyes y demás normas (…), para contribuir a modernizar el Estado en todos los aspectos en que ello se haga necesario, como lo es también la Administración de Justicia".

Agrega, que como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, en particular en la sentencia C-037 de 1996, que "si la Carta Política facultó al legislador para crear los jueces

de paz, con mayor razón puede éste reglamentar el procedimiento para tomar decisiones en equidad".

Considera, que esta es "una forma diferente de abordar los conflictos de manera rápida, económica y ágil, porque es una jurisdicción gratuita, sujeta al mínimo de formalidades y con términos reducidos que no dilatan innecesariamente la resolución del diferendo".

En el mismo sentido, expresa que esta figura "corresponde por naturaleza a quienes directamente viven y sufren el conflicto, especialmente a quien se adentra en sus primigenias causas, a quien le interesa no sólo resolver el conflicto per-sé, sino extinguirlo en sus más hondas raíces. Por ello, su ejercicio es la más pura expresión de la justicia del grupo, de la comunidad alejada de la rigidez jurídica. Implica, entonces la flexibilización del centralismo judicial, reconociendo la existencia de normas de convivencia autónomas propias de cada grupo social, fruto de su evolución y experiencia históricas".

Finalmente expone que "la mejor forma de enfrentar los dilemas muy serios que plantean quienes son críticos, y con razones importantes, de las justicias informales, es afirmando que la participación social y el debate para resolver los conflictos permiten construir democracia y afianzar la paz".

9. Departamento Administrativo de Bienestar Social

Consuelo Corredor Martínez, Directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social, considera que las normas demandadas son inconstitucionales.

Antes de exponer las razones por la cuales estima que son inexequibles las disposiciones acusadas, informa sobre la forma en que el DABS desarrolla los programas y proyectos para la atención de los problemas de violencia intrafamiliar en coordinación con las Comisarías de Familia.

Expresa estar en contra de la conciliación del hecho violento en la familia, aunque avala la de problemas relativos a la familia como alimentos, custodias, visitas, régimen patrimonial, de tal forma que en las comisarías se bien se pueden resolver "las medidas de protección, mediante la aplicación de una medida mixta que combina la decisión sobre el hecho violento, preventiva de las situaciones de riesgo y promueve entre las partes la conciliación de lo

conciliable".

En relación con el parágrafo primero demandado, coincide con el actor en que en las situaciones de familia, es evidente la desigualdad entre las personas involucradas, generalmente por la situación de indefensión o subordinación, en que culturalmente se encuentran. Por ello estima que "la conciliación en la violencia intrafamiliar es violatoria tanto de las disposiciones de derechos humanos que establecen para el Estado la obligación esencialísima de protegerlos y restablecerlos cuando sean conculcados. Por tanto, las personas habilitadas para administrar justicia en condiciones de conciliadores, y en ejercicio de la habilitación que les hacen las partes, solo pueden conciliar aspectos que no impliquen una violación de derechos humanos. Sobre el particular, la Ley 294 de 1996, complementaria de la demandada Ley 575 de 2000, establece en su artículo 3°, la primacía de los derechos fundamentales para la aplicación de la ley ".

De otra parte, manifiesta que debido a la experiencia obtenida en las comisarías de familia, es claro que en los conflictos de violencia intrafamiliar se requiere que el tercero que administre justicia "tenga la formación jurídica requerida y los apoyos de otras disciplinas para que se verifique el restablecimiento de los derechos de las víctimas y el ofrecimiento de alternativas interdisciplinarias que orienten a prevenir la continuidad de estos hechos".

En cuanto al artículo 5° parcial demandando, ratifica los argumentos del actor y expresa que en razón a "determinantes culturales que han validado la violencia como patrón de relación para el ejercicio de la autoridad y el poder, y que por lo mismo aún permanecen en una alta proporción en la intimidad, no es posible establecer un momento exacto para su ocurrencia y por lo general corresponden a la sucesión de hechos que dejan huellas visibles o invisibles".

Por lo anterior, juzga que el término de 30 días contenido en la norma que se demanda, "supone limitar el acceso a la justicia en los términos del artículo 86 de la Carta Política, amén de los argumentos impetrados por la parte actora de la demanda en cuanto al bloque de constitucionalidad del art. 93 de la misma Carta". Así mismo, afirma que el factor tiempo como limitación en el ejercicio de las acciones de protección, desconoce los compromisos del Estado ante instancias internacionales en esta materia y le resta eficacia y efectividad a la aplicación de la normativa contra la violencia intrafamiliar.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto del dos de septiembre de 2004, solicita declarar la exequibilidad del parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 575 de 2000 y de la expresión “y deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento” contenida en el artículo 5° de la misma Ley.

En relación con la constitucionalidad de la primera de las normas atacadas, pone de presente que en virtud de la cláusula general de competencia el legislador “ha creado un sistema normativo para prevenir, corregir y sancionar la violencia intrafamiliar, a través de medidas pedagógicas, protectoras y sancionadoras”, procurando “no incurrir en un excesivo legalismo ni consagrar sanciones desproporcionadas pues la principal función de la intervención del Estado es la conservación o la recuperación de la paz, la convivencia y la calma doméstica y no la disolución definitiva de la vida en familia por medio de medidas de tipo sancionatorio”.

De ésta manera, explica que los mecanismos judiciales y extrajudiciales en materia de violencia intrafamiliar están encaminados a eliminar conductas agresivas, mediante procedimientos ágiles y efectivos que en primera instancia permitan el acercamiento y el diálogo entre los involucrados, lo cual ha sido ratificado por la Corte Constitucional al considerar que es legítimo que se logren acuerdos conciliados en este campo, en vez de exclusivamente sancionatorios (Sentencia C-273/98).

De otra parte, advierte que la función de administrar justicia no se reduce a la aplicación de la ley por parte de un juez, pues los temas de derechos fundamentales son temas de hombres y no exclusivamente de juristas. Por ello, “la Constitución sujetó el fallo de los jueces de paz a criterios de equidad, teniendo en cuenta que dicho postulado emerge de un saber común en el cual se conjugan valores propios de un conglomerado social específico”.

Con base en una descripción de los jueces de paz y los conciliadores en equidad, afirma que “no se requiere de formación jurídica y de la exhaustiva aplicación de la ley, para propiciar la búsqueda de la paz y la armonía en la familia a través de mecanismos que tiendan a la toma de conciencia por parte de sus miembros de los derechos que les asisten y de las vías para obtener su defensa, brindar protección a las víctimas de la violencia y rehabilitación a los responsables de los maltratos, a dictar medidas correctivas que sean necesarias para prevenir la ocurrencia de los mismos y adoptar todas las medidas pertinentes que incidan en

el cambio de las estructuras culturales autoritarias que perpetúan la violencia, la dominación y discriminación a nivel familiar".

Por lo expuesto considera que el parágrafo acusado, "no cercena las funciones del órgano encargado de dirimir en derecho los conflictos, sino se encarga de dar alternativas complementarias al ciudadano, dejando intactas las competencias respectivas". Ello lo explica, a partir del aparte normativo del artículo 1° de la Ley 575 que señala que la competencia de los jueces de paz y los conciliadores en equidad es "… sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar".

Para el Procurador el término de un mes conferido por el artículo 5 de la Ley 575 de 2000 para solicitar una medida de protección es razonable y constitucional, pues mediante sentencia C-652/97 la Corte Constitucional declaró exequible una expresión similar contenida en el inciso segundo del artículo 9° de la Ley 294 de 1996 –modificada precisamente por el artículo 5 parcial impugnado-, que se refería a un término máximo de 8 días hábiles para que el agredido o cualquier persona que actúe a su nombre o el defensor del pueblo, soliciten al juez competente una medida de protección inmediata.

Recuerda, que la Corte declaró exequible esta norma al considerar que una "medida inmediata de protección implica la exigencia a los particulares de acudir a la autoridad de manera pronta y oportuna, pues el conocimiento tardío de la conducta violenta, conduce necesariamente a la inoperancia de la medida de protección y, en consecuencia, a la imposibilidad jurídica de que el Estado pueda ofrecer mayores recursos y oportunidades para la protección de los derechos fundamentales".

Concluye señalando que "los mismos fundamentos esgrimidos en la sentencia C-652/97, han de aplicarse al presente caso. Así, teniendo en cuenta que la eficacia de las medidas a adoptar está directamente relacionada con la posibilidad de que la autoridad judicial intervenga en forma pronta y oportuna el término de un (1) mes para que se solicite al juez competente la aplicación de la medida de protección inmediata, es más que razonable y garantista".

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra disposiciones pertenecientes a una Ley de la República.

2. Lo que se debate

Cuestiona el actor la asignación de competencia hecha por el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 575 de 2000 a los Jueces de Paz y a los Conciliadores en Equidad para obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, así como el señalamiento del término de 30 días previsto en el artículo 5° del mismo ordenamiento legal para pedir una medida de protección frente a tales hechos.

En lo que respecta al parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 575 de 2000, el demandante estima que es inconstitucional, (i) porque desconoce que al tenor de lo dispuesto en artículos 42, 43 y 44 de la Constitución Política, la protección estatal hacia la familia, la mujer y los menores de edad, implica que solamente los jueces que fallan en derecho están habilitados para conocer de casos de la violencia intrafamiliar; y (ii) porque infringe el artículo 247 Superior, ya que la violencia intrafamiliar no es un problema individual o comunitario del resorte de los Jueces de Paz, sino una afrenta a los derechos humanos que como tal exige la intervención de la jurisdicción ordinaria.

En lo que atañe a la expresión demandada del artículo 5° de la Ley 575 de 2000, el actor considera que también es inconstitucional pues con el establecimiento de un término de 30 días para solicitar una medida de protección no se da cumplimiento al mandato de los artículos 42, 43, 44 de la Constitución Política, que, en su orden, consagran la obligación estatal de proteger la familia, la mujer y los menores de edad, así como tampoco permite hacer efectivo el derecho de acceder a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 Superior.

Frente a estas acusaciones los intervinientes están divididos en dos grandes bloques: los que apoyan la petición de inconstitucionalidad y los que defienden la validez de las normas acusadas. En el primer grupo figura el Departamento Administrativo de Bienestar Social, para quien la violencia intrafamiliar es un delito que como tal demanda una respuesta represiva del Estado, por lo que en caso de darse una conciliación ésta solo puede operar en sede

judicial.

Del mismo criterio son la Defensoría del Pueblo y los ciudadanos intervinientes, que consideran que los casos de violencia intrafamiliar no son pequeñas causas sino asuntos de gran trascendencia social, que al no ser asignados a funcionarios con conocimientos en derecho implican el desconocimiento de los principios constitucionales del juez natural y el acceso a la administración de justicia así como también la Convención para Erradicar la Violencia contra la Mujer donde nuestro país, que es Estado parte, se comprometió a luchar eficazmente contra este flagelo.

En el segundo grupo aparece el Ministerio de Interior y de Justicia, para quien las normas impugnadas se avienen al Ordenamiento Fundamental pues, en su opinión, con ellas el Estado busca brindarle a la comunidad una alternativa para la resolución de conflictos familiares, que no excluye la posibilidad que tienen los interesados de acudir ante la autoridad judicial cuando no puedan llegar a un acuerdo. En el mismo sentido se pronuncia la Cámara de Comercio de Bogotá, que considera que la equidad es un criterio establecido constitucionalmente para administrar justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura aboga también por la exequibilidad de las disposiciones acusadas, pues en su parecer los jueces de paz son mediadores que actúan en los casos de violencia intrafamiliar, no por imposición del legislador sino porque así lo han decidido voluntariamente los interesados. Esta posición también es defendida por el ICBF.

El Jefe del Ministerio Público y el Fiscal General de la Nación defienden igualmente la constitucionalidad de las normas acusadas, pues en su parecer la violencia intrafamiliar no se debe abordar exclusivamente desde el punto de vista represivo, sino también desde otros ángulos como el pedagógico y conforme al diseño que adopte el legislador, quien si bien en esta materia goza de facultad de configuración, debe tener como norte la obtención de la paz doméstica y no la disolución de la familia.

Visto lo anterior, y con el fin de despejar los interrogantes que plantea la demanda, la Corte considera necesario referirse previamente a las instituciones de los Jueces de Paz y de los Conciliadores en Equidad, y al tratamiento institucional que desde la perspectiva constitucional deben recibir los casos de violencia intrafamiliar.

3. La jurisdicción de Paz y la Conciliación en Equidad como mecanismos alternos y complementarios de solución de conflictos.

En la Constitución de 1991 existen dos importantes instituciones que le dan participación a los particulares en la administración de justicia: la conciliación en equidad y la justicia de paz, previstas en los artículos 116 y 247 del Ordenamiento Superior, respectivamente. Se trata de nuevos mecanismos que promueven la solución pacífica de conflictos en el contexto comunitario y que lejos de pretender sustituir la administración de justicia en manos de las autoridades estatales, son espacios diferentes a los despachos judiciales que brindan la posibilidad de que con el concurso de particulares se puedan dirimir controversias de manera pacífica.

La conciliación en equidad encuentra fundamento en el artículo 116 de la Carta Política, que permite a las partes investir o habilitar transitoriamente a particulares de la función de administrar justicia, para que, en tal condición, profieran fallos en equidad. Este mecanismo se ha desarrollado mediante las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 575 de 2000. Normatividad que dispone, entre otros asuntos, que los conciliadores serán elegidos por los Tribunales de Distrito Judicial o por los jueces de mayor nivel jerárquico, de listas que presentan a su consideración organizaciones cívicas de barrios, corregimientos o veredas, con la colaboración de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", para que desempeñen sus funciones en forma gratuita, puesto que su nombramiento constituye especial reconocimiento como ciudadano de connotadas calidades. Además, se consagra que dichos conciliadores pueden actuar en todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación, y que cualquiera de las partes podrá pedir que el conciliador en equidad haga comparecer a la otra persona para que intente un arreglo amigable del litigio.

En relación con la jurisdicción especial de paz, ella encuentra fundamento constitucional en el artículo 247 Superior, que dispone que la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, la que también podrá ordenar que se elijan por votación popular.

Según consta en los antecedentes de la norma constitucional, la jurisdicción de paz fue creada como una vía expedita para la resolución de conflictos individuales y comunitarios. En

ella subyace el deseo de construir la paz desde lo cotidiano, de alcanzar la convivencia pacífica a partir de una justicia diferente a la estatal, tanto por su origen y el perfil de los operadores, como por los fines y los mecanismos propuestos para su ejecución.

En este sentido puede afirmarse que la implantación de los jueces de paz está animada por la búsqueda de la concordia entre los ciudadanos, a partir de su esfuerzo participativo en la solución de conflictos individuales y colectivos, mediante el empleo de mecanismos de administración de justicia no tradicionales.

Mediante la Ley 497 de 1999 se implementaron los jueces de paz y se reglamentó su organización y funcionamiento. En la exposición de motivos correspondiente se los visualizó como constructores de paz y operadores de un mecanismo encaminado a mejorar la administración de justicia en nuestro país1. Allí se entendió que el acceso a la administración de justicia, además de ser un derecho de todos, también constituye un imperativo político en cuanto hace relación a la capacidad para regular los conflictos sociales, ya que "resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, nos abre un horizonte de acciones hacia la realización de la justicia como clave central de la convivencia ciudadana del nuevo país." 2

Las cámaras legislativas, si bien acogieron en gran medida los propósitos expuestos por el Ejecutivo en el proyecto de ley, hicieron especial hincapié en que la promoción y puesta en marcha de esta jurisdicción guarda íntima relación con en pluralismo político consagrado en la Carta Política, entendido como la existencia de diversas prácticas comunitarias de justicia y de resolución de conflictos, articuladas con la producción cultural de determinados grupos sociales, y también como el distinto nivel de impacto de la globalización en las diferentes comunidades y culturas que componen nuestra nacionalidad3.

Al aprobar la ley en mención el Congreso dejó en claro que su objetivo primordial era hacer realidad el deseo del Constituyente en lo atinente a la diferencia entre los jueces de paz y la justicia estatal-formal. Al respecto señaló que "A fin de conseguir la comprensión de la verdadera naturaleza y objeto de los jueces de paz , se exige apartar cualquier consideración teórica o práctica de Derecho Tradicional, esto es, desnudarla exigencia científica prevalerte en éste para visualizar la esencia popular y no científica de aquellos".

De esta forma, el legislador entendió que el papel de los jueces de paz no se circunscribe a ser simples operadores judiciales que apoyan la descongestión de los despachos judiciales,

sino principalmente facilitadotes de procesos de aprendizaje comunitario, porque lo más importante de esta jurisdicción es la posibilidad que ella brinda para que las comunidades construyan en forma participativa unos ideales de lo justo, y desarrollen también en forma integrada y armónica habilidades de resolución pacífica de conflictos, a partir del interés que suscitan los problemas sociales cotidianos.

En verdad, la acción de los jueces de paz refleja las convicciones de su comunidad acerca de lo que es justo, al tiempo que promueve la participación de todos y todas en la búsqueda de soluciones pacíficas, propendiendo por la elaboración de paradigmas comunitarios, "es decir, que se vive, a instancias del Juez de Paz como un territorio y un momento en el que los disímiles saberes de cada integrante de la comunidad se ponen en función de buscar soluciones pacíficas y satisfactorias a los conflictos. Así, la comunidad toda aprende nuevas concepciones de justicia y se crea una suerte de jurisprudencia comunitaria, replicable o no".4

Fiel a esta tendencia, la Ley 497 de 1999 (arts. 1 a 10) incorporó los siguientes principios generales sobre la jurisdicción de paz: i) está orientada a lograr la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares; ii) sus decisiones deberán ser en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad; iii) la administración de justicia de paz debe cumplir con la finalidad de promover la convivencia pacífica en las comunidades de todo el territorio nacional; iv) todas sus actuaciones serán verbales, salvo las excepciones señaladas en dicha ley; v) es independiente y autónoma con el único límite de la Constitución; vi) será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las expensas o costas que señale el Consejo Superior de la Judicatura; vii) es obligación de los jueces de paz respetar y garantizar los derechos, no sólo de quienes intervienen directamente en el proceso, sino de todos aquellos que se afecten con él; viii) su objeto es lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento; ix) conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; x) no tienen competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, ni de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo

el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales.

La jurisprudencia ha reconocido la competencia que el constituyente asignó a los jueces de paz para resolver en equidad conflictos comunitarios y particulares, señalando que esta figura no sólo responde al concepto de democracia participativa sino que también es instrumento idóneo para la consecución de la paz en todos los ámbitos, sin pretender sustituir de ninguna manera las funciones del aparato estatal encargado de dirimir en derecho tales controversias. En Sentencia C-536 de 1995 MP Vladimiro Naranjo Mesa, dijo al respecto:

"La institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de "propender al logro y mantenimiento de la paz" y el de "colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia" (Art.95-7 C.P.).

"Ahora bien, la norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces de paz, les asigna -de acuerdo con las prescripciones legales- la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz, es decir, a alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político y económico justo.

"Como puede apreciarse, el juez de paz cumple una relevante labor conciliadora, pues busca una solución que, además de justa, pueda ser concertada. Sin embargo, teniendo en consideración que no es posible llegar siempre a un amigable acuerdo, al juez se le da la capacidad de fallar, de resolver por vía de autoridad el conflicto que se le pone de presente, de forma que sus decisiones cuentan con fuerza obligatoria y definitiva, según el procedimiento y los parámetros que fije la ley.

"……Sus decisiones escapan el ámbito de lo jurídico, no deben fundamentarse en esa labor

única del juez ordinario de fallar conforme a lo que establece la ley. A través de la equidad, entonces, se pretende también administrar justicia pero, por mandato constitucional, en aquellos eventos de menor importancia en que el rigor de la ley no resulta aplicable o no prevé una situación específica. No se busca, por ende, reemplazar las funciones del aparato estatal encargado de dirimir en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, complementarlo".

La Corte también ha expresado que la introducción de los jueces de paz en el ordenamiento constitucional respondió a la necesidad de descongestionar la rama judicial y también al replanteamiento de la relación Estado- justicia- sociedad. En Sentencia C-103 de 2004 MP Manuel José Cepeda Espinosa, sobre el particular dijo:

"En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos- obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la Rama Judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de Administración de Justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el Estado -en particular, aunque no exclusivamente, la Administración de Justicia- y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras- fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar".

Es de resaltar que específicamente en lo que se refiere a los jueces de paz, la jurisprudencia5 ha expresado que el Constituyente confirió al legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de esa institución, puesto que no sólo dejó a su decisión la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados, sino que no impuso límites específicos a la potestad reconocida al legislador en esta materia, distintos a los que representan las disposiciones constitucionales.

En suma, mediante las figuras de los jueces de paz y de los conciliadores en equidad el

ciudadano común participa en la función pública de administrar justicia, involucrándose en la solución pacífica de conflictos, especialmente de aquellas cuestiones que si bien pueden aparentar ser de menor entidad, realmente afectan la convivencia cotidiana y pacífica de toda la comunidad. Así lo ha reconocido la Corte al expresar que "se trata, en últimas, que personas que en principio no cuentan con una formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho. Con todo, valga anotar que se trata de inconvenientes en apariencia pequeños o intranscendentes, pero que afectan de manera profunda la convivencia diaria y pacífica de una comunidad, por lo que la labor a ellos asignada resulta a todas luces esencial"6.

Finalmente, respecto de los jueces de paz como de los conciliadores en equidad, puede reiterarse lo considerado por la Corte Constitucional en relación con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en el sentido de que "no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social."7

4. La violencia intrafamiliar no demanda del Estado exclusivamente una respuesta de carácter represivo.

Por violencia intrafamiliar puede entenderse todo daño o maltrato físico, psíquico o sexual, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión, producida entre miembros de una familia, llámese cónyuge o compañero permanente, padre o madre, aunque no convivan bajo el mismo techo, ascendientes o descendientes de éstos incluyendo hijos adoptivos, y en general todas las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica8.

Dada las dimensiones y trascendencia de este fenómeno sistemático que socava la

institución básica de la sociedad, al considerársele destructiva de su armonía y unidad, en el concierto internacional los Estados han aprobado distintos instrumentos que proscriben cualquier tipo de violencia, incluyendo por supuesto la que se produce en el núcleo familiar, así como otros orientados a proteger contra ella sujetos especiales. Es así como en relación con los niños, la Convención Internacional de los Derechos del Niño9 en su artículo 19 dispone:

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial".

En relación con las mujeres, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belén Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, aprobada por la Ley 248 del 29 de 1995, dispuso, entre otros, como deber de los Estados "incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso" (art. 7 lit. c). Tal compromiso fue confirmado en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adoptada por la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/4510.

En consonancia con los mencionados instrumentos internacionales, nuestra Constitución en el artículo 42 dispone que el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia, y de manera perentoria establece que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley. Quiso de

esta forma el Constituyente, consagrar un amparo especial a la familia, protegiendo su unidad, dignidad y honra, por ser ella la célula fundamental de la organización socio-política y presupuesto de su existencia. También, quiso el constituyente otorgar una protección especial y prevalente a los niños y niñas, para lo cual consagró expresamente que sus derechos son fundamentales, entre ellos los derechos a tener una familia y a no ser separados de ella, y al cuidado y al amos; además se consagró que serán protegidos, entre otros, contra toda forma de violencia física o moral, y abuso sexual.

Si bien es cierto que por mandato constitucional cualquier forma de violencia en la familia debe ser objeto de sanción conforme a la ley, para lo cual será necesario adoptar medidas de carácter represivo, también lo es que el Estado y la sociedad deben velar por una protección integral de la familia con miras a alcanzar los postulados fundamentales del Estado, la consecución de la paz y la promoción de la prosperidad general (arts.2, 22 y 95-6 de la CP). Significa lo anterior que, también por mandatos constitucionales, el Estado debe adoptar otro tipo de medidas de carácter preventivo y correctivo que bien pueden incluir mecanismos alternativos y complementarios para la solución pacífica de conflictos intrafamiliares.

En efecto, en la complejidad de la vida intrafamiliar pueden presentarse conflictos que trasciendan al ámbito de la violencia, para cuya solución y tratamiento, dada la convivencia cercana y cotidiana entre agresor y víctima, no sólo es suficiente la adopción de medidas de carácter represivo contra el agresor, sino que además deben implementarse otros mecanismos que, en el ámbito preventivo y correctivo, ofrezcan protección a la víctima a la vez que contribuyan al restablecimiento de la armonía y unidad familiar.

Puede afirmarse entonces que el propósito del constituyente de proteger y amparar a la familia debe traducirse en la adopción de políticas Estatales que incluyan la creación de herramientas no sólo de carácter punitivo o represivo sino de otras de carácter preventivo y correctivo, a fin de permitir a los miembros de la familia superar sus conflictos de forma pacífica, en este caso con la intervención de un tercero en el plano de la administración de justicia, mediante el ofrecimiento y puesta en marcha de mecanismos alternativos y complementarios que incluyan la posibilidad de soluciones conciliadas haciendo partícipe, en cuanto sea posible, a la propia comunidad11.

Es así como, en desarrollo de los postulados constitucionales, el Legislador ha implementado

un sistema normativo para abordar la protección y amparo de la familia más allá de la mera respuesta punitiva a la violencia intrafamiliar, explorando otras alternativas como la toma de medidas pedagógicas, preventivas y correctoras, que permiten a las personas solucionar ciertas desavenencias familiares por medios civilizados como el diálogo concertado, la conciliación y la transacción, las cuales se proyectan como una valiosa herramienta de prevención de conductas que podrían alcanzar el ámbito penal.

Es así como en desarrollo del artículo 42 de la Constitución la Ley 294 de 1996 adoptó una legislación especial para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Allí se indicó, en primer lugar, que la ley tenía por objeto dar un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar su armonía y unidad. Dicha normatividad, además, consagra medidas complementarias de protección para las víctimas de daños físicos o psíquicos, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de de otro miembro del grupo familiar, en tanto y en cuanto se puede acudir a solicitar al juez de familia o promiscuo de familia, promiscuo municipal o civil municipal, si faltare el de familia, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar. También se adoptaron otras medidas de carácter represivo, como la definición de delitos contra la armonía y la unidad familiar, la violencia intrafamiliar, el maltrato constitutivo de lesiones personales, el maltrato mediante restricción a la libertad física y el de la violencia sexual entre cónyuges.

Posteriormente, la Ley 575 de 2000, reformó parcialmente la Ley 294 de 1996, entre otros asuntos para establecer mecanismos alternos y complementarios de solución de conflictos de violencia intrafamiliar, pues se puede acudir a ellos no obstante la competencia de los jueces penales y la de los comisarios de familia y jueces de familia o civiles del lugar. Es así como se dispuso, primordialmente, vincular a la comunidad en la solución de los problemas de violencia intrafamiliar mediante la intervención de los jueces de paz y los conciliadores en equidad, quienes fueron habilitados para mediar en esta clase de conflictos con el fin de que cese la violencia, maltrato o agresión o evitarla si fuere inminente12.

Estas determinaciones fueron justificadas por el Legislador en estos términos:

“Una vez realizado el estudio del susodicho proyecto, podemos aseverar que los propósitos

perseguidos se orientan a mejorar la efectividad de la Ley 294 de 1996, reconociendo el gran espacio que logró abrir para la protección de los miembros de la familia, que se ven afectados por hechos violentos de sus propios integrantes; avance jurídico para la historia del país, en tanto que constituye un aporte fundamental para propender por la igualdad de trato ante la ley, brindándoles a los ciudadanos mayores elementos frente a una problemática cotidiana que afecta y lesiona a nuestra sociedad : la violencia intrafamiliar.

"Sin lugar a dudas, después de tres años de haber entrado en vigencia la Ley 294 de 1996, debemos preocuparnos porque se aproveche al máximo dicha ley, y propender a que su aplicación sea oportuna, dado que no se han producido los resultados esperados, resulta la necesidad urgente de mejorarla, para el bien de quienes hacen uso de estos mecanismos para solucionar sus conflictos familiares.

"Se hace indispensable una pronta y oportuna atención a los problemas que atentan contra el núcleo familiar, y por ende hacemos referencia a la naturaleza que tienen las Comisarías de Familia al ser entidades de carácter administrativo y con personal interdisciplinario, que han sido creadas especialmente para servir de manera inmediata a la familia creemos que estas entidades son las llamadas a desarrollar este importante servicio.

"También se tiene en cuenta la figura del Conciliador en Equidad, quien ha demostrado su liderazgo dentro de la comunidad para lo que ha sido nombrado. La experiencia que se ha obtenido con ellos en las zonas rojas y veredas retiradas ha generado grandes resultados como pedagogía para la paz. A su vez, por medio de los Conciliadores en Equidad buscamos la aplicación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Los Jueces de Paz, contemplados en la Constitución Nacional y reglamentados mediante Ley de la república, son, en países como Perú, Venezuela y Brasil, de gran arraigo popular debido a su capacidad de respuesta, flexibilidad y acierto, en la solución presentada a los requerimientos ciudadanos.

"De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el proyecto, materia de estudio, recoge la gran mayoría de los planteamientos expresados por los señores magistrados y los jueces.

"(…)

"La Constitución Política de 1991 rompe una tradición judicial, para introducir la posibilidad

de que los particulares decidan sus conflictos, oportunidad que se ve materializada especialmente en la conciliación, que a su vez, es desarrollada por las Leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, dejando en cabeza de Ministerio de Justicia y del Derecho el compromiso de hacer más viable este cambio cultural.

"La intervención de Juez de Paz y el Conciliador en Equidad es importante desde el punto de vista socio-político. Por su origen y funciones la institución debe trascender en el orden comunitario y por razones de respeto y ascendencia social, constituir un instrumento de paz y sosiego de las personas en conflicto.

"El proyecto trae la figura del Conciliador en Equidad, como una alternativa mediante la cual los líderes comunitarios con vocación de y reconocimiento local, podrán ser capacitados y designados a través de la Rama Jurisdiccional de listas presentadas por organizaciones cívicas de los correspondientes barrios, corregimientos o veredas.

"Los Conciliadores en Equidad deben recibir capacitación para desempeñarse como tales, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Pueden actuar en todas las materia civiles, comerciales, agrarias y de familia que sean susceptibles de transacción.

"Los beneficios que ofrece resolver los conflictos por medio de la conciliación en equidad son: eficacia, rapidez, gratuidad y mayor participación de la población civil en el manejo pacífico de sus propios conflictos".13

5. Análisis constitucional de las normas acusadas.

5.1. Parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 575 de 2000

Se impugna el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 575 de 2000, que autoriza a toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de violencia, maltrato o agresión, para acudir al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, o la competencia asignada a los Comisarios de Familia y a los Jueces Civiles Municipales y promiscuos municipales para aplicar una medida de protección en casos de violencia intrafamiliar.

La norma acusada dispone, además, que para tal efecto se citará inmediatamente al agresor

a una audiencia de conciliación, que deberá celebrarse en el menor tiempo posible, para lo cual se podrá requerir la asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar, si las partes lo aceptan, de instituciones o profesionales o personas calificadas. Y que, si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.

Según el actor, la norma es inconstitucional porque los jueces de paz y los conciliadores en equidad no están habilitados constitucionalmente para conocer de la violencia intrafamiliar, sino solamente de conflictos menores que por su entidad no requieren de la intervención de funcionarios con formación en ciencias jurídicas. En este sentido, concluye que la medida en cuestión resulta ineficaz para combatir dicho fenómeno y por ello debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

Para la Corte, el cargo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

Se ha establecido que, en lo que se refiere a los jueces de paz, el Constituyente confirió al legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de esa institución. En este sentido resulta claro entonces que el mandato contenido en el precepto bajo examen no es otra cosa que expresión de dicha facultad de configuración reconocida constitucionalmente al legislador en relación con los jueces de paz14.

Esta misma doctrina también puede hacerse extensiva respecto de los conciliadores en equidad pues, al igual que los jueces de paz, está previsto en la Carta Política que particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en los términos que determine la ley, correspondiéndole al legislador lo relativo a su implementación y asignación de competencias, sin otro límite que el impuesto por el propio Ordenamiento Superior. De manera que si los jueces de paz y los conciliadores en equidad están habilitados constitucionalmente para administrar justicia, nada se opone a que el legislador les asigne competencia para conocer de casos de violencia intrafamiliar en los términos previstos en la norma acusada, es decir, como mediadores.

Dichos mecanismos alternativos de solución de conflictos de violencia intrafamiliar, fueron implementados por el legislador como complementarios, por cuanto puede acudirse a ellos de manera voluntaria por las víctimas de violencia intrafamiliar, para solicitar que con la

mediación de un tercero particular, cese la violencia, maltrato o agresión, o se evite si fuere inminente, pero sin desplazar la competencia asignada a la justicia estatal formal, pues claramente se indica en el Parágrafo acusado que puede acudirse al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, no obstante las denuncias penales a que hubiere lugar, y de la solicitud que pudiere hacerse al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al juez Civil Municipal o promiscuo municipal en relación con la toma de una medida de protección inmediata. Además, el artículo 19 de la Ley 294 de 1996, claramente establece que los procedimientos establecidos en la ley para la toma de medidas de protección en los casos de violencia intrafamiliar, no sustituyen ni modifican las acciones previstas en la Constitución y en la Ley para la garantía de los derechos fundamentales, ni para la solución de los conflictos jurídicos intrafamiliares.

En el mismo sentido se pronunció la Corte, al considerar que "un razonable diseño normativo que promueva la intervención de los particulares en la resolución pacífica y negociada de los conflictos jurídicos, no puede desplazar de manera definitiva a la justicia estatal formal ni puede constituirse en un obstáculo que impida el acceso a ella. La armonización de los principios constitucionales contenidos en los artículos 116 y 229 de la Carta, exige que tales mecanismos complementen al aparato judicial"15.

Cabe precisar, que la competencia asignada a los jueces de paz y conciliadores en equidad no hace referencia a aquellos asuntos que son de conocimiento de los jueces ordinarios y comisarios de familia, sino que su actuación se circunscribe a una labor de mediación para que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, implementados sin perjuicio de la competencia que corresponde a los Jueces Penales, Civiles y Comisarios de familia. Así pues, contrariamente a lo que afirma el actor, se cumple efectivamente con los mandatos de los artículos 42, 43 y 44 Superiores, que le imponen al Estado proteger la familia, a la mujer y a los menores de edad frente a los hechos de violencia.

Respecto de la conciliación, la Corte ha considerado que, más que un medio para la descongestión judicial, es un instrumento para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos. Así, ha explicado que "la garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces, pues precisamente el artículo 116 de la Carta garantiza la existencia deq mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación o el

arbitraje, los cuales pueden ser ampliados por el Legislador. Al respecto, esta Corte ha dicho que “es competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determine la Carta Política, el fijar las formas de composición de los conflictos judiciales, los cuales -no sobra aclararlo- no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia.”16

Y, en lo referido a los Jueces de Paz, la misma Constitución encargó su creación para resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, sin que para el efecto los hubiere excluido de algunos asuntos en particular. En efecto, tratándose del fenómeno de la violencia intrafamiliar el constituyente no descartó la posibilidad de que fuera enfrentado con instrumentos distintos al represivo, como lo es la intervención mediadora de los jueces de paz y de los conciliadores en equidad, que constituyen mecanismos alternativos de solución de conflictos, cuyo empleo está plenamente autorizado por la Carta Política para alcanzar los objetivos fundamentales de la paz y el sosiego de la comunidad.

Por lo anterior, no es cierto, entonces, que al asignarle competencia a los jueces de paz y a los conciliadores en equidad para que conozcan casos de violencia intrafamiliar la norma acusada viole la Carta Política; por el contrario, lo que se hace es efectivizar los mandatos superiores relacionados con la garantía de protección integral a la familia, y aquellos atinentes a la pronta y efectiva administración de justicia, dándole para ello desarrollo a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y propendiendo por el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Cabe recordar que uno de los imperativos en materia de administración de justicia es el de velar por que esta función pública se desarrolle de manera permanente y diligente (C.P., art. 228) y que se otorguen mecanismos que aseguren una tutela judicial efectiva (C.P., art.229) en aras del cumplimiento de los fines del Estado.

Medio empleado por el legislador para la consecución de estos objetivos, la intervención de los jueces de paz y de los conciliadores en equidad, que además de ser idóneo, en tanto y en cuanto su adopción conduce a que se logre o se favorezca los referidos fines estatales legítimos, resulta igualmente adecuado si se tiene en cuenta que dichas instituciones han sido establecidas precisamente para alcanzar por medio de un arreglo amigable acuerdos entre las partes que permitan solucionar en forma pacífica una determinada controversia.

Cabe recordar que, respecto de la violencia contra la mujer, contrariamente a lo afirmado por el actor, los instrumentos internacionales no demandan del Estado colombiano únicamente

respuestas represivas, pues tal como se anotó anteriormente, en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belén Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994,a probada por la Ley 248 del 29 de 1995, se dispuso, entre otros, como deber de los Estados "incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso" (art. 7 lit. c). (Se subraya).

Tampoco asiste razón al actor cuando afirma que los jueces de paz y los conciliadores en equidad son incompetentes para conocer de la violencia intrafamiliar. En efecto, como se ha visto, se trata de un fenómeno complejo que exige ser abordado mediante diferentes estrategias como las preventivas o correctivas, las cuales justifican la intervención de terceros para lograr el cese inmediato de agresiones. Ahora bien, la intervención de dichos particulares, como mediadores para poner fin a una violencia, maltrato o agresión, o para evitarla si fuere inminente, no demanda necesariamente los conocimientos especializados de un abogado titulado, sino que tal gestión bien puede ser encomendada a ciudadanos reconocidos por la comunidad como personas idóneas y de connotadas calidades para el ejercicio del cargo, como lo deben ser los Jueces de Paz o los Conciliadores en Equidad, quienes además, por disposición de la ley, recibirán capacitación permanente, a través de los programas que organice el Consejo Superior de la Judicatura, con participación de los Ministerios del Interior y de Justicia, y de Educación, de las Universidades, de las organizaciones especializadas y de las comunidades en general, así como de la asistencia técnica y operativa que debe prestarles la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

Además, según lo prevé el inciso segundo del Parágrafo demandado, el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, puede requerir de instituciones o profesionales o personas calificadas, para la asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar, especialmente cuando la complejidad o delicadeza de un asunto lo ameriten.

Por otra parte, el inciso tercero del Parágrafo demandado dispone que si el presunto agresor no compareciere a la citación inmediata que debe hacerle el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.

Al respecto considera la Corte que tal disposición igualmente se ajusta a los postulados constitucionales de protección a la familia y a sus integrantes, pues la conducta renuente del agresor o su posición intransigente para conciliar no pueden servir de obstáculo a la acción de la justicia impidiendo la toma de medidas protectoras. De lo contrario se propiciaría el desamparo a las víctimas de violencia intrafamiliar, dejándolas expuestas a tener que soportar un daño continuo o a que finalmente éste se produzca cuando fuere previsible. Por ello, bien dispuso el legislador que si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad a la que puede acudir a solicitar una medida de protección y se procederá de oficio enviando las diligencias de rigor.

Vale la pena aclarar que la disposición en comento no releva a los Jueces de Paz y Conciliadores en equidad del deber de orientar, en todos los casos, a las víctimas de violencia intrafamiliar. Es decir, aún tratándose de la comparecencia del presunto agresor o cuando se logre un acuerdo entre las partes, siempre corresponde a éstos indicar a las víctimas ante que autoridad podrán acudir a solicitar medidas de protección en caso de que los actos de violencia, se repitan.

En conclusión, desde la perspectiva constitucional nada se opone a que tratándose de hechos de violencia, maltrato o abuso intrafamiliar la respuesta del aparato estatal pueda consistir en propender por la aplicación de fórmulas alternas y complementarias, no represivas, como la que prevé la norma acusada, con el fin de alcanzar los objetivos superiores de la protección integral de la familia e igualmente la participación de la comunidad en los problemas que los afectan.

Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible la norma acusada.

5.2. Artículo 5° de la Ley 575 de 2000

El artículo 5° de la Ley 575 de 2000, dispone que la petición de una medida de protección formulada por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario competente los hechos de violencia intrafamiliar, “deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento”, expresiones éstas que son impugnadas por el actor argumentando que el establecimiento de un término para solicitar una medida de protección es inconstitucional, por cuanto no se

está dando cumplimiento a los mandatos de los artículos 42, 43 y 44 de la Carta que le imponen al Estado proteger efectivamente a la familia, a la mujer y a los menores de edad, así como a lo dispuesto en el artículo 229 Fundamental que consagra el derecho de acceder a la administración de justicia.

Para la Corte la acusación debe ser desestimada por las siguientes razones:

Dicha Ley en el artículo 5º consagró además que el funcionario respectivo dictará, mediante providencia motivada, una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquiera otra similar, y que además podrá, en términos generales, ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación, o el de abstenerse de penetrar en cualquier lugar en donde se encuentre la víctima, o prohibirle esconder o trasladar de residencia a los niños, o personas discapacitadas, o imponerle la obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico, y si fuere necesario ordenarle el pago de los gastos médicos que requiera la víctima. Además, si la violencia o maltrato reviste mayor gravedad, podrá disponer la protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades y cualquiera otra para los propósitos de esta ley.

La normativa también señala el procedimiento correspondiente, que autoriza incluso a tomar medidas de protección provisionales, dentro de las cuatro (4) horas hábiles siguientes o solicitar prueba pericial, técnica o científica. Citado el presunto agresor, en la audiencia de proferirá la resolución o sentencia correspondiente.

Se trata, como puede observarse, de un mecanismo ágil y expedito para brindar protección al miembro de la familia que sufre violencia, maltrato o agresión doméstica.

Inicialmente, la Ley 294 de 1996, en su artículo 9° dispuso que la petición de una medida de protección debía presentarse “a más tardar dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a su acaecimiento”, término que fue declarado exequible por la Corte en Sentencia C-652 de 1997, MP Vladimiro Naranjo Mesa, al encontrarlo razonable, ya que el conocimiento tardío de los hechos de violencia intrafamiliar impediría brindar una pronta y eficaz solución. Dijo la Corte en dicho fallo:

"… la Corte encuentra razonable el término máximo de ocho (8) días hábiles que el legislador ha dispuesto en el artículo 9° de la ley 294 de 1996, para que el agredido, cualquier persona que actúe a su nombre o el defensor del pueblo, soliciten al juez competente la aplicación de la medida de protección inmediata. En efecto, si, como se anotó, lo que persigue la citada ley es solucionar una situación de violencia inminente, es razonable y justificado que la víctima o cualquiera de las personas habilitadas, recurran a la autoridad competente, en los días inmediatamente subsiguientes a la ocurrencia de tales hechos, para que la misma, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley, proceda oportunamente a conjurar el daño o precaver su ocurrencia.

"Obsérvese entonces que es de la esencia de la "medida de protección inmediata" la exigencia a los particulares de acudir a la autoridad de manera pronta y oportuna -dentro de los ocho días hábiles siguientes a la ocurrencia del hecho-, pues el conocimiento tardío de la conducta violenta conduce necesariamente a la inoperancia de la medida de protección y, en consecuencia, a la imposibilidad jurídica de que el Estado pueda ofrecer mayores recursos y oportunidades para la protección de los derechos fundamentales. Ello en manera alguna implica que el agresor quede impune pues, tal como lo prescribe el artículo 19 de la ley objeto del presente debate, los procedimientos allí consagrados "no sustituyen ni modifican las acciones previstas en la Constitución y en la Ley para la garantía de los derechos fundamentales, ni para la solución de los conflictos jurídicos intrafamiliares."

"Así las cosas, contrario a lo sostenido por el actor, no considera la Corte que el término dispuesto en la norma acusada frustre el derecho de acceso a la administración de justicia e impida al Estado cumplir con su obligación de proteger a la familia como institución básica de la sociedad. Como se ha venido sosteniendo, el legislador, con fundamento en la cláusula general de competencia y por mandato expreso del artículo 42 constitucional, a través de la ley 294 de 1996, ha consagrado un mecanismo especial, ágil y eficaz, que persigue proteger a los miembros de la familia y a sus bienes, cuando éstos resulten afectados o amenazados por la conducta violenta de alguno de sus integrantes; mecanismo que, por su naturaleza preventiva y protectora, exige términos relativamente cortos.

"Permitir que la solicitud de protección inmediata pueda presentarse sin límite de tiempo, como lo pretende el impugnante, fuera de oponerse a los fines de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar perseguidos por el legislador con la expedición de la ley 294 de

1996, podría dar lugar a actuaciones dilatorias y dolosas de las partes en conflicto, lo que resulta contrario al principio constitucional según el cual “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe…” (art. 83 de la C.P .). Adicionalmente, tal interpretación iría en contravía del principio de seguridad jurídica en las actuaciones judiciales y del deber constitucional que tiene todo ciudadano de colaborar con la justicia, y con su prestación recta y eficaz (art. 95-7 de la C.P.)”.

Mediante el artículo 5° de la Ley 575 de 2000, que se impugna parcialmente, el legislador amplió a treinta (30) días el término previsto inicialmente en el artículo 9° de la Ley 294 de 1996, para solicitar por parte de la víctima de violencia intrafamiliar una medida de protección, a fin de que cese la violencia, maltrato o agresión o se evite si fuere inminente.

Con el fin de establecer si el término de treinta (30) días establecido por el legislador para solicitar una medida de protección, en casos de violencia intrafamiliar, se ajusta a la Carta Política, cabe recordar en primer lugar que la solicitud respectiva hace relación a la toma de una medida protectora, y como tal no tiene una naturaleza represiva sino preventiva, pues con ella se pretende hacer cesar la violencia, maltrato o agresión de que está siendo víctima una persona de un grupo familiar, o evitar la que fuere inminente.

Desde este punto de vista, las medidas deben atender a un criterio mínimo de oportunidad, es decir, deben responder a circunstancias fácticas y temporales que las justifiquen. Así entonces, los funcionarios a quienes se soliciten medidas protectoras deberán encontrarse ante la presencia de un acto de maltrato o agresión, física o psíquica, o ante su inminente ocurrencia si no se adopta algún correctivo. Medidas protectoras que para su efectividad deben ser solicitadas dentro de un plazo razonable por el agredido, por cualquier persona que obre en su nombre o por el defensor de familia cuando la víctima se hallare en imposibilidad de hacerlo por sí misma, de manera que no exista un plazo que sea tan corto que impida a la víctima acceder de manera efectiva a la administración de justicia, pero tampoco tan amplio que la medida se aplique cuando la urgencia se ha desvanecido y con ello su razón de ser (brindar rápido socorro).

A juicio de la Corte el término de treinta (30) días, previsto por el legislador para la presentación de la solicitud de una medida de protección en casos de violencia intrafamiliar, resulta razonable si se tiene en cuenta, de un lado, que permite a las víctimas reclamar la

ayuda necesaria luego de ocurrida la agresión o su amenaza o dentro de los días subsiguientes; y por el otro, porque no señala un plazo excesivo que haga ineficaz la intervención de las autoridades. De hecho, la norma no hace otra cosa que tomar en cuenta a la víctima sin olvidar la realidad social, pues si bien se trata de medidas que deben adoptarse con criterio de urgencia, prevé sin embargo aquellos casos en donde un reclamo de protección podría verse frustrado ante la imposibilidad de acudir de forma inmediata a las autoridades o a escasos días de ocurrido el acto de agresión.

No advierte la Corte que con el plazo de treinta días (30) para solicitar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar las víctimas queden desprotegidas al punto de negárseles su derecho o de impedírseles una solución de fondo. Cabe recordar, además, que la misma ley ha señalado un procedimiento previo a la resolución de medidas de protección, según el cual si la solicitud estuviere fundada en al menos indicios leves, dentro de las cuatro (4) horas hábiles siguientes las autoridades podrán tomar medidas de protección provisionales y solicitar prueba pericial, técnica o científica a peritos oficiales, luego de lo cual se resolverá sobre la solicitud. Así pues, dada la complejidad y delicadeza que suponen los asuntos de violencia intrafamiliar, los funcionarios competentes para tomar esta clase de medidas no están autorizados para rechazar de plano las solicitudes. Sólo cuando hayan precisado los hechos, y con conocimiento de causa, si encuentran innecesaria la adopción de alguna medida de amparo por considerar que han transcurrido más de treinta (30) días desde la ocurrencia de la agresión, física o psíquica, la que incluye actos de intimidación, podrán declarar que la intervención preventiva resulta inocua.

La decisión del legislador respecto del término dentro del cual se debe acudir a las autoridades para reclamar una medida de protección no puede ser interpretada como restrictiva de la protección constitucional a la familia y a las víctimas de violencia intrafamiliar, ni como un condicionamiento a requisitos meramente formales o temporales cumplidos los cuales opera la total desprotección, puesto que con ellas no se agota la garantía de protección que el Estado y la sociedad ofrecen a la familia. De hecho, por disposición de la misma Ley 575 de 2000 las medidas se pueden solicitar sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar y, en todo caso, el fiscal que conozca de delitos que puedan tener origen en actos de violencia intrafamiliar está autorizado para adoptar medidas en forma provisional e inmediata, medidas que también pueden ser decretadas en los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por la causal de maltrato; y a su vez la Ley

294 de 1996 prevé claramente que ellas no sustituyen ni modifican las acciones previstas en la Constitución y en la Ley para la garantía de los derechos fundamentales, ni para la solución de los conflictos jurídicos intrafamiliares.

Por otro lado, es necesario precisar el momento a partir del cual se considera "acaecida" la amenaza o agresión. Para ello conviene diferenciar las conductas de ejecución instantánea o que se agotan en un momento preciso, claramente definido, de aquellas donde la violencia, maltrato o agresión es permanente, como los casos de violencia psíquica que en la vida familiar se concretan especialmente mediante amenazas o intimidaciones, ejercidas sobre las víctimas justamente con el fin de que no denuncien las agresiones de las que son objeto.

En estos últimos casos la norma debe analizarse en forma sistemática y en el contexto preventivo en el que se enmarca este tipo de medidas, de manera que si la agresión permanece en el tiempo la facultad para solicitar el amparo también debe conservar su vigencia atendiendo la pertinencia funcional de la medida.

Además, si en el contexto complejo de la violencia intrafamiliar se presentan conjugados actos de ejecución instantánea con aquellos continuados (como la intimidación) para que la víctima no acuda a solicitar la medida de protección y con ello entere a las autoridades de ciertos hechos que pueden ser denunciados penalmente, corresponde a la autoridad establecer dicha conexidad, una vez se le solicite protección, a fin de que la medida que adopte proteja no sólo los actos de intimidación puestos en su conocimiento en oportunidad, sino aquellos actos principales de violencia, agresión o maltrato que se pretendieron ocultar con la amenaza.

En este orden de ideas, la Corte debe reiterar la doctrina expuesta en la sentencia C-652 de 1997, en el sentido de que frente a cualquier hecho de violencia intrafamiliar el término a que hace referencia la norma debe empezar a contarse a partir del último día de su ocurrencia, sin perjuicio de que tratándose de agresiones permanentes o que se prolongan en el tiempo la víctima pueda acudir a la protección especial ofrecida por la ley sin necesidad de esperar a que finalice la conducta.

En conclusión, como se consideró en la providencia anteriormente referida, pretender que la

solicitud de protección prevista en la ley se autorice sin límite de tiempo, además de oponerse a los fines de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar, resulta contrario a los principios de buena fe y seguridad jurídica, y al deber que tiene todo ciudadano de colaborar con la justicia y con su prestación recta y eficaz.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte acusado del artículo 5º de la Ley 575 de 2000.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el parágrafo 1° del artículo 1°, y las expresiones "deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento"del artículo 5° de la Ley 575 de 2000.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA

C-059 DE 2005

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Razonabilidad del plazo para solicitarlas (Salvamento parcial de voto)

El problema jurídico de fondo que debía resolverse al examinar la constitucionalidad de dicha expresión no era la facultad del Legislador de establecer un plazo para solicitar las medidas de protección previstas en la Ley 294 de 1996, sino si el plazo de treinta días era razonable y proporcional o resultaba contrario para la protección de los principios, derechos y valores constitucionales en juego.

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Importancia de los bienes jurídicos constitucionales que pretenden salvaguardar (Salvamento parcial de voto)

HECHO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Dificultades para su interpretación (Salvamento parcial de voto)

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Exclusión de las víctimas de procesos continuados de agresión (Salvamento parcial de voto)

Mi principal reproche a la opinión mayoritaria es que esta parece desconocer una terrible realidad de la violencia intrafamiliar, cual es que cuando un sujeto ha sido víctima de un proceso continuado de agresión, al cabo de cierto tiempo puede terminar por modificar sus patrones de conducta sin que el agresor deba someterlo a nuevos actos o hechos de violencia, y precisamente estas graves situaciones, que mi juicio caben perfectamente dentro del concepto de violencia intrafamiliar, estarían excluidas de las medidas de protección en virtud de la expresión acusada.

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Plazo para solicitarlas establece obstáculos para la defensa de los principios y valores constitucionales (Salvamento parcial de voto)

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Naturaleza/VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Efectos en las víctimas/PERSONA EN CONDICION DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Imposibilidad de acudir dentro del término legal para la defensa de sus intereses (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-5244

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 1º y el artículo 5º (parcial) de la Ley 575 de 2000.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que consideró que la Corte debía declarar exequible la expresión “deberá presentarse a más

tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento", contenida en el artículo 5º de la Ley 575 de 2000.

A mi juicio, el problema jurídico de fondo que debía resolverse al examinar la constitucionalidad de dicha expresión no era la facultad del Legislador de establecer un plazo para solicitar las medidas de protección previstas en la Ley 294 de 1996, sino si el plazo de treinta días era razonable y proporcional o resultaba contrario para la protección de los principios, derechos y valores constitucionales en juego.

Sin duda el acceso a la autoridades administrativas o judiciales competentes para adelantar cierto procedimientos, puede ser restringido temporalmente por medio de normas con fuerza material de ley, no obstante, la cuestión en este caso concreto debe examinarse desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los sujetos víctimas de la violencia intrafamiliar.

En efecto, las víctimas de la violencia intrafamiliar pueden ver afectados sus derechos fundamentales a la integridad personal, a la salud e incluso, en ciertos casos a la vida, por la conducta de un sujeto agresor. Es decir, el bien jurídico constitucional que pretender salvaguardar las medidas de protección no es de cualquier entidad, se trata de principios, derechos fundamentales y garantías institucionales tan importantes como la dignidad humana, la vida y la familia. Y como resulta lógico concluir, cualquier restricción en el acceso a los instrumentos que permiten proteger bienes de tanta entidad debe ser objeto de un cuidadoso y estricto examen.

Examen que se echa de menos en la decisión de la cual me aparto. En efecto los principales argumentos que se emplean para justificar la constitucionalidad del plazo impuesto en la disposición demandada giran en torno a la facultad de configuración del legislador, y a que la inexistencia de un límite temporal para solicitar las medidas de protección resulta contraria a los "fines de erradicación y de prevención de la violencia intrafamiliar" y "a los principios de buena fe y seguridad jurídica, y al deber que tiene todo ciudadano de colaborar con la justicia, y con su prestación recta y eficaz".

Esta argumentación resulta cuando menos contradictoria, precisamente porque el límite temporal demandado precisamente impide la erradicación de la violencia intrafamiliar al permitir que ciertas conductas que tiene efectos o repercusiones a largo plazo en las

víctimas de la violencia no puedan ser objeto de medidas de protección.

En efecto, la disposición acusada exige que la solicitud de una medida de protección se formule a más tardar dentro de los treinta días siguientes al acaecimiento de un hecho de violencia intrafamiliar, surge aquí una primera dificultad cual es definir con precisión en que consiste un "hecho de violencia intrafamiliar", pues a la luz de la Ley 264 de 1996 una amplia gama de conductas puede encuadrar dentro de esta definición, lo que por otra parte causa grandes dificultades a las autoridades encargadas de interpretar esta disposición.

No obstante, mi principal reproche a la opinión mayoritaria es que esta parece desconocer una terrible realidad de la violencia intrafamiliar, cual es que cuando un sujeto ha sido víctima de un proceso continuado de agresión, al cabo de cierto tiempo puede terminar por modificar sus patrones de conducta sin que el agresor deba someterlo a nuevos actos o hechos de violencia, y precisamente estas graves situaciones, que mi juicio caben perfectamente dentro del concepto de violencia intrafamiliar, estarían excluidas de las medidas de protección en virtud de la expresión acusada.

Parece en principio ser un asunto de naturaleza práctica y legal pero si se le examina con cuidado tiene profundas implicaciones constitucionales porque significa que la ley puede establecer obstáculos para la defensa de principios y valores constitucionales de la magnitud de los que resultan amenazados o menoscabados por la violencia intrafamiliar. Es decir, que un mero requisito de procedibilidad termina por convertirse en un límite para el goce y la protección de derechos fundamentales.

Por otra parte el segundo argumento que emplea la Corte, esto es, que no solicitar las medidas de protección en el término de treinta días es contrario "a los principios de buena fe y seguridad jurídica y al deber que tiene todo ciudadano de colaborar con la justicia" es francamente insensible. Parece olvidar la mayoría la naturaleza de la violencia intrafamiliar y los profundos efectos que esta tiene en sus víctimas, muchas veces menores de edad o sujetos en condiciones de debilidad manifiesta a los cuales no puede exigírseles la defensa oportuna de sus intereses precisamente por la situación de amedrantamiento en la que viven, y tampoco se puede descalificar su imposibilidad de no acudir dentro del término legal ante las autoridades competentes como contraria a los principios constitucionales.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Gaceta del Congreso No. 389 de 1997.

2 Gaceta del Congreso No. 346 de 1997. Página 12

3 Gaceta del Congreso No. 284 de 1998. Paginas 11 y 12

4 Gordillo Guerreo, Carmen Lucía y otra. “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia”. Ministerio de Justicia y del Derecho.

5 Sentencia C-103 de 2004 .M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

6 Ídem.

7 Sentencia C-893 de 2001. M.P. Clara Inés Vagas Hernández.

8 Ley 294 de 1996, artículo 2º.

9 La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue aprobada por nuestro país mediante la Ley 12 de 1992

10 Aprobada sin votación, en la 61ª sesión, del 20 de abril de 2000

11 Este criterio ya fue expuesto anteriormente por la Corte en Sentencia C-273 de 1998, donde la declarar inexequible el desistimiento tácito de la víctima en los procesos de violencia intrafamiliar. Dijo la Corte: “...en principio es legítimo que se logren acuerdos conciliados en este campo, puesto que la Carta en manera alguna excluye que se establezcan mecanismos consensuales, en vez de dispositivos exclusivamente sancionatorios, para resolver los conflictos intrafamiliares. La figura que se retira del ordenamiento es el desistimiento tácito, pues la Constitución exige una protección integral y efectiva de los derechos de la víctima de la violencia interfamiliar, mientras que esa figura, en nombre de la celeridad de la justicia, contribuía, paradójicamente, a fomentar una acrecentada desprotección, por ende una desigualdad material, en perjuicio de la parte más débil del conflicto familiar”.

12 Ley 575 de 2000, Parágrafo 1º del artículo 1º.

13 Ponencia para primer debate al proyecto de ley 57 de 1998 Senado, 167 de 1998 Cámara. Gaceta del Congreso No. 152 de 199. Página 3.

14 Sentencia C-103 de 2004 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa

15 Sentencia C-1195 de 2001.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero. Citada en la Sentencia C-103 de 2004