

Sentencia C-185/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Causales y momento de la libertad bajo caución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Alcance

De manera general, la jurisprudencia de esta Corte ha admitido que también la inactividad del legislador, en lo que corresponde al cumplimiento y desarrollo de la función legislativa, puede afectar o desconocer derechos y garantías superiores, y en esa medida, ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. En estos casos, la presunta infracción a la Carta proviene, no del derecho positivo preexistente - fruto de la acción legislativa ordinaria o especial- como es lo común, sino de la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer. La jurisprudencia ha aceptado que no toda inactividad legislativa puede someterse al trámite del control constitucional. Así, desde una perspectiva eminentemente finalista, la Corte ha señalado que cuando se cuestiona la legitimidad de la actividad congresional por incurrir en presuntas conductas omisivas, el análisis de constitucionalidad sólo tiene lugar, sí y sólo sí, cuando la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

Tratándose de la omisión absoluta, es claro que el órgano de control carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, pues la misma comporta una ausencia total e íntegra de normatividad que, en cualquier caso, impide una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política, aspecto que resulta relevante al proceso de constitucionalidad, en cuanto responde a la técnica a partir de la cual éste último se edifica, configura y desarrolla. Si no ha sido expedida una ley en sentido formal y material, no puede hablarse de un cotejo entre normas legales y el texto de la Constitución Política y, de contera, no es posible que prospere el reproche que por omisión se formula ante este organismo de control.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

En el caso de la llamada omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos. En consecuencia, puede afirmarse que en esta hipótesis, se cumple a cabalidad el fundamento básico del control constitucional – la confrontación objetiva entre la ley y la Constitución –, ya que el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa imperfecto en su concepción, y que a partir de la ausencia parcial de regulación, al cotejarlo con la Carta, aquél puede resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Condicion

Para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. La doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de cargos y su relación con preceptiva impugnada

La existencia de cargos y la necesidad de que éstos se prediquen de la preceptiva impugnada, constituye condición indispensable para activar el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Por su intermedio, además de preservarse el origen popular y participativo que caracteriza esta clase de juicio - promovido mediante el ejercicio de una acción pública con intervención activa de la sociedad -, se persigue limitar el ámbito de competencia funcional del organismo de control constitucional, definiendo con antelación las normas que han sido válidamente acusadas y sobre las cuales aquél debe pronunciarse de fondo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Materia

UNIDAD NORMATIVA-Integración por presentación de demanda en debida forma

La atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA EN LIBERTAD DEL PROCESADO-Caución prendaria

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Cargo predicable de norma impugnada/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos no predicados de norma demandada

LIBERTAD PROVISIONAL-Causales y garantía

OMISION LEGISLATIVA EN CAUCION PRENDARIA EN MATERIA PENAL-Fijación de la caución juratoria e imposibilidad de que ésta la sustituya

Referencia: expediente D-3700

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el inciso 1º del artículo 365 y el artículo 366 de la Ley 600 de 2000.

Actor: Martín Leonardo Suárez Varón

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C, trece (13) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Martín Leonardo Suárez Varón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutablez de la expresión “prendaria”, tal como aparece contenida en el inciso 1º del artículo 365 y en el artículo 366 de la Ley 600 de 2000.

La Corte, mediante auto de septiembre siete (7) de 2.001, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede esta Corporación a resolver sobre la demanda de la referencia.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 44.097 de julio 24 de 2000, advirtiendo que se resalta y se subraya la parte demandada.

“LEY 600 DE 2000

(julio 24)

por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

El Congreso de Colombia”

CAPITULO VI

Libertad del Procesado

“Artículo 365. Causales. Además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución prendaria en los siguientes casos:...”

“Artículo 366. Momento de la libertad bajo caución. Cuando exista detención preventiva, la libertad provisional se hará efectiva después de otorgada la caución prendaria y una vez suscrita la diligencia de compromiso” .

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones parcialmente acusadas son violatorias del preámbulo y de los artículos 13 y 28 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El actor demanda la inconstitucionalidad de la expresión “prendaria” contenida en las normas anteriormente transcritas, al considerar que, por su intermedio, el Congreso incurrió en una “omisión legislativa relativa”, consistente en excluir del nuevo régimen de procedimiento penal la caución juratoria. Para el impugnante, tal omisión contraviene el preámbulo de la Constitución y los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad, pues impide que la caución juratoria pueda ser utilizada como garantía para hacer efectiva la medida de libertad provisional.

Como sustento a la solicitud de inconstitucionalidad de los apartes normativos acusados, el demandante afirma lo siguiente:

1. Que “[l]a nueva ley de procedimiento penal no reconoce la modalidad juratoria de caución que tuvo acogida en el Decreto 2700 de 1991, y que constituía alternativamente con la caución prendaria requisito para poder gozar de libertad pese a contar el sindicado con medida de aseguramiento de detención preventiva (Art. 416.1 del Decreto derogado).”
2. Que bajo el actual esquema procesal, la caución prendaria¹ se constituye en condición necesaria para afianzar el derecho a la libertad provisional, desconociéndose a la caución juratoria como instrumento sustitutivo, idóneo y apto para los casos en que el sindicado carece por completo de los recursos económicos exigidos.
3. Que si la Ley 600 de 2000 (art. 369) define la caución prendaria como “(...) el depósito de dinero o la constitución de una póliza de garantía, en cuantía de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se fijará de acuerdo a las condiciones económicas del sindicado y la gravedad de la conducta punible”, “quien no cuente entre sus activos disponibles con por lo menos un salario mínimo mensual o con el suficiente crédito personal y social para constituir una póliza, no podrá gozar de su libertad pese a que objetivamente está inmerso en una causal que impide que continúe bajo detención física.”
4. Que la vigencia de la caución juratoria es entonces indispensable para corregir las imperfecciones a las que conduce la caución prendaria, tal y como lo recalcó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia al señalar que: “...la caución juratoria esta regulada por la ley procesal no como un medio para evadir la caución prendaria, sino como una equitativa manifestación del derecho penal demoliberal que fundamenta la libertad como un derecho y no como un beneficio, limitándose al poder punitivo del Estado a imponer exigencias que los destinatarios de la ley no puedan razonablemente cumplir y no a la imposición de deberes normativos imposibles de ejecutar, que a no dudarlo, cambian la legitimación del ius puniendi en simple poder represivo lejano de los fines garantizadores que guían al Estado en su función punitiva...” (Auto de junio 21 y octubre 11 de 1.989).
5. Que, de este modo, existe una abierta contradicción entre las normas demandadas y los cánones constitucionales referenciados, ya que las primeras establecen una “..discriminación fundada exclusivamente en la situación económica de los asegurados...”. Si

la igualdad, la libertad y la justicia son principios vinculantes a cuya realización aspira la Constitución, los apartes de las normas demandadas los vulneran, ya que mantienen una medida restrictiva de la libertad sobre la base de un factor ajeno a la materia penal, que coloca en desigualdad sustancial al sindicado que detenta recursos económicos con aquél que carece de aquellos.

6. Que frente al derecho fundamental a la libertad, la institución de la detención preventiva solamente resulta aplicable cuando se ajusta a los fines reconocidos por la Constitución y la ley, razón por la cual, privar de la libertad al sindicado por carecer de recursos económicos resulta contrario a la Carta Fundamental, mas aún cuando se sabe de antemano que aquél tiene derecho a un mecanismo sustitutivo de la pena, o se ha demostrado la ocurrencia de un eximente de responsabilidad o se ha reparado integralmente el daño (artículo 365 de la Ley 600 de 2000).

7. Que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-022 de 1996), únicamente es admisible un tratamiento desigual cuando existe una finalidad admisible con los principios constitucionales, por lo tanto, "...si seguimos la posición de la Corte hasta ahora, encontramos que las normas cuya inexecutable parcial se demanda no resisten el test de razonabilidad a la discriminación que introduce, pues no existe un objetivo loable en el criterio del legislador que permita sostenerla y de existir no tendría validez a la luz de la Constitución Nacional..".

8. Que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 600 de 2000, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 74 de 1968 (aprobatoria del Pacto de Derechos Civiles y Políticos), es deber de los funcionarios judiciales hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en la actuación procesal, en especial la de aquellas personas que por su limitación económica se encuentran en inferioridad de condiciones.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

En representación de la Fiscalía General de la Nación, el señor Fiscal General presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada.

1. A su juicio, una interpretación sistemática de la ley permite concluir que las normas acusadas se ajustan a los principios fundamentales que la Constitución y las normas rectoras del Código Procesal Penal establecen en relación con la libertad personal y la detención preventiva, cuyo objetivo constitucional, en últimas, apunta a la defensa de la dignidad del ser humano y a la consecución de un orden justo.

2. Según el interviniente, las limitaciones a la libertad personal, consagradas en las normas demandadas, se sustentan en exigencias sociales jurídicamente valoradas, ya que por la grave afectación de los intereses fundamentales de los asociados, el ciudadano infractor de la ley penal debe soportar la carga que el Estado le impone en desarrollo de su potestad punitiva, con las finalidades de hacer efectivas las funciones de "...prevención especial y general, retribución justa y reinserción social que orientan la aplicación de la pena..". Bajo estos parámetros debe comprenderse - a juicio del Fiscal -, la institución de la libertad provisional como una figura que obedece a razones de política criminal.

3. Sostiene que aunque el sindicado adquiriera el derecho a gozar de la libertad provisional, cuando se constata la aplicación de las causales que la hacen procedente, no por ello deja de permanecer vinculado al proceso. Por consiguiente, la ley procesal, al exigir al presunto infractor como garantía de su comparencia a la causa, el otorgamiento de la caución prendaria, simplemente pretende "...impedir el abuso del derecho de quien se hizo acreedor a gozar de su libertad provisional, a fin de que garantice que la administración de justicia no se verá afectada por su eventual incumplimiento , pues precisamente, con el propósito de no hacer nugatoria su comparencia, la nueva normatividad procesal eliminó la caución juratoria, al determinarse que ésta no constituía aval suficiente del cumplimiento de esas imposiciones...".

4. De acuerdo con su criterio, el ordenamiento jurídico permite garantizar el derecho a la igualdad cuando consagró los "...topes mínimos y máximos de la caución prendaria, que oscilan de uno hasta cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales se fijan de acuerdo con las condiciones económicas del sindicado y con la gravedad de la conducta punible; igualmente, la ley previó la constitución de una póliza de garantía ante la eventual carencia de medios económicos...".

5. Aduce que de acogerse lo expuesto por el demandante, se llegaría al extremo de

considerar inconstitucionales otros institutos jurídicos similares como las multas y la indemnización integral.

6. En relación con el derecho a la libertad personal, el interviniente concluye su exposición señalando que la exigencia de la caución prendaria, "...responde no sólo a la necesidad que tiene el aparato de justicia a que una vez se ha obtenido el derecho a la libertad provisional, se garanticen las obligaciones del procesado, sino que permite la efectividad de la potestad punitiva, ante una eventual desvinculación del investigado...".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que proceda a declarar la exequibilidad de las disposiciones parcialmente acusadas.

1. De acuerdo con su criterio, las normas demandadas guardan una total consonancia con los principios rectores que a nivel constitucional y legal regulan el derecho a la libertad personal y sus limitaciones legítimas como son: asegurar la comparecencia del sindicado al proceso, preservar incólume los elementos probatorios recaudados y proteger a la comunidad de nuevas conductas criminales.

2. En este contexto, teniendo en cuenta que en la nueva normatividad penal se incrementaron las exigencias procesales para imponer la detención preventiva, aumentando el quantum punitivo y limitando su aplicación a aquellas conductas punibles consideradas de mayor importancia para la convivencia social - con pena mínima superior a 4 años -, es claro que la derogatoria de la caución juratoria y la exclusividad de la caución prendaria está plenamente justificada, pues permite cimentar una mejor garantía para la comparecencia de los sindicados a los procesos que se adelantan con motivo del quebrantamiento de las normas de convivencia establecidas en la ley penal.

3. Para el Ministerio Público, en los delitos donde es aplicable la medida de detención preventiva y por consiguiente la excarcelación, se encuentran en juego intereses jurídicos de especial relevancia para la comunidad, razón por la cual está plenamente justificado el

incremento de las cargas que debe soportar el sindicato dentro de la actuación penal. Por ello, afirma, no es procedente adelantar un juicio de igualdad, toda vez que la norma demandada otorga un tratamiento diferencial a situaciones que se encuentran en distinta situación de hecho.

4. Agrega que en aplicación del mandato constitucional de la igualdad, el legislador estableció topes mínimos y máximos para la caución prendaria, con el firme propósito de atender a las condiciones económicas del sindicato.

5. En relación con el derecho a la libertad personal, sostiene el órgano de control que la exclusividad de la caución prendaria se ajusta a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que condicionan al legislador en su labor de regular el ejercicio de los derechos fundamentales, ya que la limitación a la libertad apunta a la protección de bienes jurídicos relacionados con el principio constitucional de la convivencia, de especial significación para la comunidad.

6. El Ministerio Público concluye su intervención señalando que la “Constitución no previó como mecanismo de protección de la libertad a la caución juratoria o estimativa, quedando a discrecionalidad del legislador su regulación. Así las cosas, no se puede considerar que la exclusión que hizo éste de esta clase de caución sea inconstitucional, toda vez que ella no es de la esencia de este derecho ni en nada toca su núcleo esencial...”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que forman parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Cuestión previa incidental.

2.1 Pronunciamiento anterior de la Corte en relación con las normas parcialmente acusadas. Existencia de Cosa Juzgada relativa.

En Sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación declaró exequibles

los artículos 365 y 366 de la Ley 600 de 2000 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Sin embargo, en dicha ocasión, la Corte restringió los efectos de la decisión a los cargos que fueron formulados en la respectiva demanda. Sobre el particular, se expresó en el numeral noveno de la parte resolutive de la citada providencia, lo siguiente:

“Noveno: Decláranse EXEQUIBLES los artículos 354, 355, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 366 y 367 de la Ley 600 de 2000, por los cargos formulados por el actor.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En punto al efecto meramente relativo de la decisión adoptada, cabe precisar que los cargos propuestos en esa ocasión contra las normas demandadas, en manera alguna coinciden con los que ahora son materia del nuevo análisis.

Ciertamente, revisado el contenido de la Sentencia C-774 de 2001, se observa que los artículos 365 y 366, junto con otras tantas disposiciones de la Ley 600 de 2000, fueron acusados ante la Corte y revisados por la Corporación, a partir de la existencia de una presunta inconstitucionalidad en los criterios legales que determinan la procedencia de la detención preventiva. En ningún caso, estas normas fueron analizadas a la luz de la ocurrencia de una posible omisión legislativa, derivada del hecho de haberse excluido del nuevo Código de Procedimiento Penal, la institución jurídica de la caución juratoria. En este sentido, en la parte considerativa del fallo se dijo:

“El actor demandó los artículos 365 y 366 de la Ley 600 de 2000, que consagran la figura de la libertad provisional, por ser una medida consecencial al establecimiento de la detención preventiva.

Desde esa perspectiva, las normas demandadas son constitucionales, de acuerdo a lo expuesto en esta providencia.”

Así entonces, considerando que los cargos ahora imputados son sustancialmente diferentes a los esgrimidos en la ocasión anterior, y que la decisión tomada en la Sentencia C-744 de 2001 hizo tránsito a cosa juzgada relativa y no absoluta, esta Corporación es competente para proferir un nuevo pronunciamiento de fondo en torno a la inconstitucionalidad de la expresión “prendaria”, contenida en los artículos 365 y 366 de la Ley 600 de 2000.

3. El problema jurídico.

Teniendo en cuenta la acusación formulada en la demanda y el criterio expuesto por los distintos intervinientes, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si el Congreso de la República, al excluir el instituto jurídico de la caución juratoria del nuevo régimen procesal penal, incurrió en una “omisión legislativa relativa” que se proyecta sobre el contenido material de las normas acusadas y afecta los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad personal de algunos de sus destinatarios.

Concretamente, deberá esta Corporación definir si la aludida omisión legislativa resulta ser discriminatoria respecto de todos aquellos sindicados que, estando cobijados por la medida de aseguramiento de detención preventiva, adquieren el derecho a la libertad provisional o excarcelación y no pueden hacerlo efectivo por falta de recursos económicos para pagar o garantizar la caución prendaria; particularmente, frente a la expresa exigencia legal de que esta última no pueda fijarse por debajo del equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y, consecuentemente, de que no pueda ser sustituida por la extinta caución juratoria.

Antes de abordar el estudio del problema jurídico, destacando que la controversia se concentra en la definición de una posible omisión legislativa que podría afectar algunas garantías constitucionales - igualdad y libertad individual -, resulta imperativo para la Corte, siendo consecuente con su propio criterio de interpretación, establecer inicialmente si es procedente proferir decisión de fondo en el presente juicio de inconstitucionalidad.

Ello, por cuanto en jurisprudencia uniforme este alto tribunal ha sostenido que, cualquiera que sea la decisión por tomar en estos casos, la misma está condicionada por el hecho de que previamente se haya definido la naturaleza jurídica de la omisión - absoluta o relativa- y, siendo ésta relativa, que sea específica y directamente predicable de la normatividad impugnada y no de otros dispositivos que no fueron acusados en la demanda.

Así las cosas, entra pues la Corte a definir si se trata de una omisión absoluta o relativa y si es materialmente imputable a la expresión demandada. De encontrarse cumplidos los presupuestos de procedibilidad, se abordará el problema jurídico en los términos en que el mismo fue planteado.

4. Competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre demandas de inconstitucionalidad por la ocurrencia de una presunta omisión legislativa.

De manera general, la jurisprudencia de esta Corte ha admitido que también la inactividad del legislador, en lo que corresponde al cumplimiento y desarrollo de la función legislativa, puede afectar o desconocer derechos y garantías superiores, y en esa medida, ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. En estos casos, la presunta infracción a la Carta proviene, no del derecho positivo preexistente - fruto de la acción legislativa ordinaria o especial- como es lo común, sino de la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer.

No obstante lo anterior, en procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, y de precisar lo que constituye el propio ámbito de competencia funcional de este tribunal, la misma jurisprudencia ha aceptado que no toda inactividad legislativa puede someterse al trámite del control constitucional. Así, desde una perspectiva eminentemente finalista, la Corte ha señalado que cuando se cuestiona la legitimidad de la actividad congresional por incurrir en presuntas conductas omisivas, el análisis de constitucionalidad sólo tiene lugar, sí y sólo sí, cuando la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta.

Tratándose de la omisión absoluta, es claro que el órgano de control carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, pues la misma comporta una ausencia total e íntegra de normatividad que, en cualquier caso, impide una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política, aspecto que resulta relevante al proceso de constitucionalidad, en cuanto responde a la técnica a partir de la cual éste último se edifica, configura y desarrolla. Al respecto, no sobra recordar que la acción pública de inconstitucionalidad ha sido definida por esta Corporación como el mecanismo judicial a través del cual "... [se] busca el cotejo, por la autoridad judicial competente - en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales"². Por ello, si no ha sido expedida una ley en sentido formal y material, no puede hablarse de un cotejo entre normas legales y el texto de la Constitución Política y, de contera, no es posible que prospere el reproche que por omisión se formula ante este organismo de control. Sobre el particular, la Corte tuvo oportunidad de precisar:

“Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.” (Sentencia C-543/96, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Por el contrario, en el caso de la llamada omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos. En consecuencia, puede afirmarse que en esta hipótesis, se cumple a cabalidad el fundamento básico del control constitucional – la confrontación objetiva entre la ley y la Constitución –, ya que el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa imperfecto en su concepción, y que a partir de la ausencia parcial de regulación, al cotejarlo con la Carta, aquél puede resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso. En relación con el tema, también la jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado señalando lo siguiente:

“No obstante, la omisión del legislador también puede ser relativa, caso en el cual se la denomina, llanamente, omisión legislativa. Una omisión es relativa cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales –, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente. De lo anterior se deduce, entonces, que las omisiones legislativas relativas son susceptibles de control constitucional.” (Sentencia C-041/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Ahora bien, para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una

norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.³

En este mismo contexto, haciendo referencia a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, la doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada⁴. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso. Concretamente, la Corte ha dicho al respecto que:

“Para que una demanda de inconstitucionalidad contra una omisión legislativa relativa sea admisible, resulta necesario que el actor acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión. De esta suerte, no resultan atendibles los cargos generales que se dirigen a atacar un conjunto indeterminado de normas⁵ con el argumento de que omiten la regulación de un aspecto particular, o los que se dirigen a atacar normas de las cuales no emerge el precepto que el demandante echa de menos.” (Sentencia C-041/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Y es que, reiterando la posición adoptada por la Corporación en abundante y reiterada jurisprudencia, “la técnica utilizada en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, derivada de las exigencias contenidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, le impone a quien pretende ejercer esta acción, la obligación de señalar con claridad las razones que sustentan la inexecutablez del precepto impugnado, razones que, además, deben guardar correspondencia lógica con el texto acusado, de tal modo que le

sean atribuibles directamente a éste”6. Ha considerado la Corporación que el cumplimiento de tal exigencia, “lejos de afectar el núcleo esencial del derecho ciudadano a la participación, conformación, ejercicio y control político (art. 40 C.P.), busca garantizar su realización material y, a su vez, permitir un óptimo funcionamiento en la administración de justicia”7.

La existencia de cargos y la necesidad de que éstos se prediquen de la preceptiva impugnada, constituye, entonces, condición indispensable para activar el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Por su intermedio, además de preservarse el origen popular y participativo que caracteriza esta clase de juicio - promovido mediante el ejercicio de una acción pública con intervención activa de la sociedad -, se persigue limitar el ámbito de competencia funcional del organismo de control constitucional, definiendo con antelación las normas que han sido válidamente acusadas y sobre las cuales aquél debe pronunciarse de fondo.

Así las cosas, al margen de las condiciones que son necesarias para determinar la ocurrencia de una omisión relativa, es claro que las demandas dirigidas contra normas de las cuales no se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador, no pueden ser resueltas en sede del proceso de constitucionalidad. No solo por cuanto se ha desconocido el cumplimiento de un requisito de admisibilidad de la acción - acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta -, sino además, (y en plena concordancia con lo anterior) por cuanto la Constitución Política no le otorga a la Corte competencia para examinar, ex officio, aquellas disposiciones que no fueron formalmente acusadas por los ciudadanos mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (C.P. art. 241-4-5).

En torno a esta última afirmación, cabe precisar que la atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo en los términos previstos por el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, tal y como éstos han sido consagrados en la ley (Art. 2° del Decreto 2067 de 1991) y precisados por la jurisprudencia constitucional. Sobre este aspecto, la Corte

ha sido clara en afirmar:

“...que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano.” (Sentencia C-320/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5. Análisis del cargo formulado.

5.1. Ineptitud sustancial de la demanda.

Como se explicó al plantear el problema jurídico, el actor considera que en las normas parcialmente impugnadas, el legislador omitió regular la situación jurídica de aquellas personas que, estando cobijadas por la medida de aseguramiento de detención preventiva, adquieren el derecho a la libertad provisional y no pueden hacerlo efectivo por falta de recursos para cubrir la caución prendaria.

Entiende el demandante que la inconstitucionalidad de la expresión acusada deviene de no haberse incluido en el nuevo régimen penal la figura de la caución juratoria y, como consecuencia de ello, de haberse fijado un tope mínimo a la caución prendaria: el correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente.

Teniendo en cuenta los requisitos que ha establecido la jurisprudencia para definir la naturaleza jurídica de la omisión legislativa, se evidencia que el cargo formulado por el actor no plantea, en principio, la existencia de una omisión absoluta. En cuanto que la demanda se estructura sobre una proposición jurídica determinada, y se dirige a reprochar la ausencia de cierta institución cuya exclusión del régimen penal estaría afectando un sector específico de la población carcelaria: los que carecen de recursos económicos, puede considerarse que la eventual omisión es en esencia relativa. Y ello es así, si se repara en el hecho de que durante la vigencia del anterior Código de Procedimiento Penal - Decreto 2700 de 1991-, la caución juratoria que ahora se extraña procedía, precisamente, “ cuando a juicio del funcionario, el sindicado care[cia] de recursos económicos para constituir caución prendaria”. (art. 393).

En los términos precedentes, habría entonces que concluir que, por este aspecto, resulta

viable adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad y, en consecuencia, emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “prendaria”, tal y como fue demandada en la presente causa.

No obstante, aplicando los criterios hermenéuticos que determinan los requisitos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, la Corte considera que si bien en este caso podría hablarse de la existencia de una omisión legislativa relativa, el cargo que por esa causa se plantea no es directamente predicable de la expresión acusada. En efecto, si de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, es consustancial a las demandas de inconstitucionalidad por presunta omisión legislativa, el que el actor haya acusado el texto del cual emerge específicamente la aludida omisión, la presente causa no está llamada a prosperar pues, una lectura detenida de las normas impugnadas, permite concluir que en sus respectivos contenidos normativos no se regula y desarrolla el tema de las cauciones, y tampoco se definen las circunstancias fácticas a partir de las cuales debe fijarse la caución prendaria.

Ciertamente, revisado el texto de las normas acusadas, en el entendido de que previamente ha sido dictada medida de aseguramiento de detención preventiva, se tiene que el artículo 365 del C.P.P. establece las causales que dan derecho a la libertad provisional, disponiendo que tal derecho debe garantizarse mediante caución prendaria, al tiempo que el artículo 366 del mismo ordenamiento condiciona la efectividad de la libertad al otorgamiento de dicha caución y a la suscripción de la diligencia de compromiso. Para la Corte, es indiscutible que la institución de la caución proyecta sus efectos sobre el contenido material de las preceptivas acusadas, en cuanto la prendaria se exige como presupuesto de efectividad de la libertad provisional. Pero en ningún caso, es allí donde el legislador se detiene en su regulación, señalando en que consiste aquella, fijando los límites mínimos y máximos de aplicación, estableciendo los criterios de procedibilidad y, en últimas, excluyendo la posibilidad de que la caución prendaria pueda eventualmente ser sustituida por la caución juratoria.

En realidad, bajo el nuevo Código de Procedimiento Penal - Ley 600 de 2000-la figura procesal de la caución encuentra su pleno desarrollo en el artículo 369 al definir éste la caución prendaria como: (i) el depósito de dinero o la constitución de una póliza de garantía, (ii) en cuantía que oscila entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, (iii) la cual debe fijarse teniendo en cuenta las condiciones económicas del sindicado y la gravedad

de la conducta punible. Por fuera de dicha norma, con excepción de aquellas que regulan lo atinente a la devolución de las cauciones (art. 370), al pago de las mismas (art. 371) y a su destino (art. 372), en el corpus del actual ordenamiento procesal penal no existe ningún otro dispositivo que se ocupe de abordar el tema. En este sentido, se tiene que el artículo 369 señala expresa:

“Art. 369.- De la caución prendaria. Consiste en el depósito de dinero o la constitución de una póliza de garantía, en cuantía de uno (1) hasta mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se fijara de acuerdo a las condiciones económicas del sindicado y la gravedad de la conducta punible.

Como puede advertirse, en cuanto la preceptiva citada se limita a definir la caución prendaria, a estipular los topes mínimos y máximos de la cuantía a imponer y a determinar sus condiciones de aplicación, es allí donde eventualmente tendría cabida la abstención del legislador en lo que toca con la fijación de la caución juratoria y la imposibilidad de que ésta sustituya la caución prendaria. Esto es así, si se repara en el hecho de que, en contraste con lo expuesto, el artículo 393 del antiguo Código de Procedimiento Penal - Decreto 2700 de 1991, que trataba el tema de las cauciones y que fue derogado por el artículo 369 de la nueva regulación, (i) sí consagraban los dos tipos de cauciones - la prendaria y la juratoria -, (ii) no establecía una cuantía mínima a la fijación de la caución prendaria (lo que permitía a la autoridad fijarla por debajo del salario mínimo) y, de contera, (iii) también preveía la posibilidad de que esta última fuera sustituida por la juratoria cuando se demostrara que el sindicado carecía de recursos económicos. La norma contemplaba:

“393.- De la caución. La caución es juratoria o prendaria y se aplicará en relación con los delitos cuya pena mínima sea inferior a dos años de prisión, excepto lo previsto en el numeral tercero del artículo 397 de este código.

La caución juratoria constará en acta en donde el sindicado bajo juramento, prometa cumplir las obligaciones que le hayan sido impuestas. Procederá, cuando a juicio del funcionario, el sindicado carezca de recursos económicos para constituir caución prendaria.

La caución prendaria consiste en el depósito de dinero o constitución de póliza de garantía,

en cuantía de hasta mil salarios mínimos mensuales legales y se fijará teniendo en cuenta las condiciones económicas del sindicato y la gravedad del hecho. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En consecuencia, una lectura juiciosa del artículo 369 de la Ley 600 de 2000, a la luz de la figura de la caución en los términos en que ésta había sido regulada por el régimen procesal anterior - artículo 393 del Decreto 2700 de 1991-, le permite a esta Sala concluir que, de existir la omisión legislativa relativa alegada por el demandante, la misma devendría del precitado artículo 369 y en ningún caso de los artículos 365 y 366 parcialmente demandados.

Si en gracia de discusión la Corte accediera al pedimento del demandante y optara por declarar la inexecutable de la expresión “prendaria”, de forma tal que se entendiera que, en adelante, “el sindicato tendrá derecho a la libertad provisional mediante caución...” (art. 365) y que la libertad se haría efectiva “después de otorgada la caución...” (art. 366), la decisión resultaría inoficiosa y no estaría llamada a producir el efecto querido en la acusación toda vez que, como ya se dijo, por expresa disposición del artículo 369, dentro del nuevo esquema procedimental la única caución aplicable es la prendaria, y lo es en los términos prescritos por el citado artículo 369 que no fue demandado en la presente causa.

En relación con esto último, es menester reiterar que los cargos de la demanda no se dirigen contra los artículos 365 y 366 del nuevo C.P.P. por lo que ellos consagran; esto es, por el hecho de condicionar la efectividad del derecho a la libertad provisional, luego de ocurrida algunas de las causas legales que lo justifican, al pago de una caución prendaria. En realidad, tal y como se explicó en el acápite de antecedentes, lo que en esta oportunidad se cuestiona, y de allí surge la ineptitud sustancial de la demanda que plantea la Sala, es que el legislador haya excluido del nuevo derecho penal adjetivo la caución juratoria como mecanismo sustituto de la prendaria, e igualmente, que le haya fijado a esta última un tope mínimo: el equivalente a un salario mínimo mensual vigente, desconociéndose en ambos casos la situación del sindicato que carece de recursos económicos para pagar o garantizar la caución. Como ya se ha explicado, estas imputaciones, antes que surgir de las preceptivas acusadas, son directamente aplicables a la norma en la que se reguló el instituto jurídico de la caución, es decir, al artículo 369 de la Ley 600 de 2000.

Sobre el precitado artículo 369, cabe advertir que, con fundamento en cargos similares a los aquí formulados, el mismo fue objeto de impugnación constitucional ante esta Corporación. La demanda contra la disposición fue radicada bajo el número D-3762 y, actualmente, luego de que el magistrado ponente dispuso su admisión, se registró ante la Secretaría General el correspondiente proyecto de sentencia, quedando el mismo a disposición de la Sala Plena para que adopte la decisión que corresponda.

Así las cosas, considerando que en la presente causa el cargo formulado no se predica directamente de la expresión acusada, sino de otra disposición no vinculada al proceso por el actor, la Corte debe abstener de emitir pronunciamiento de fondo y, en su lugar, proceder a declararse inhibida por haberse presentado el fenómeno procesal de la ineptitud sustancial de la demanda.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “prendaria”, contenida en el inciso primero del artículo 365 y en el artículo 366 de la Ley 600 de 2000, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta Sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

1 El artículo 369 de la Ley 600 de 2000, define a la caución prendaria como: “..el depósito de dinero o la constitución de una póliza de garantía, en cuantía de uno (1) hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se fijará de acuerdo a las condiciones económicas del sindicato y la gravedad de la conducta punible”.

2 Sentencia C-543/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Cfr. las Sentencias C-543/96 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-427/2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1549/2000 (M.P. (e) Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano), entre otras.

4 Cft. Las Sentencias C-543/96 y C-1549/2001.

5 Ídem.

6 Sentencia C-986/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Sentencia C-519/98, M..P. Vladimiro Naranjo Mesa.