

AUTORIDAD DE POLICIA-Competencia/SANCION DE ARRESTO/CONSTITUCIONALIDAD TRANSITORIA/ SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA/ PRIVACION DE LA LIBERTAD-Competencia de autoridades judiciales

Las normas que atribuyen a las autoridades de policía el conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto, son constitucionales pero sólo mientras la ley atribuye tal competencia a las autoridades judiciales. Es decir, son constitucionales en tanto no desaparezca del orden constitucional el artículo 28 transitorio de la Carta Política, que prorroga la vigencia de las disposiciones que permiten a autoridades administrativas sancionar contravenciones especiales con pena de arresto. Su constitucionalidad, pues, sólo opera hasta tanto el legislativo expida la ley que le confiera por vía definitiva a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionados actualmente con pena de arresto.

INSPECTOR DE POLICIA/CONTRAVENCION DE TRANSITO

Cuando los artículos en mención atribuyen a las autoridades administrativas indicadas el conocimiento, en única y en primera instancia, de contravenciones de tránsito sancionadas con pena distinta a la privativa de la libertad personal, no hacen nada diferente de desarrollar lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, que faculta al legislador para radicar excepcionalmente la función de administrar justicia en cabeza de autoridades del orden administrativo, siempre y cuando ello se haga en materias precisas, como lo es, a juicio de la Corte, la contravencional a que den lugar las infracciones de tránsito.

PREVALENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES

Conviene precisar el alcance y significado del artículo 93 constitucional en el sentido de señalar que éste no se refiere a todos los derechos humanos consagrados en los tratados y convenios internacionales en sí mismos y de por sí, sino a éstos cuando tales instrumentos internacionales “prohiben su limitación en los estados de excepción”, es decir, que para que tenga lugar la prevalencia o superioridad de los tratados y convenios internacionales en el orden interno, es necesario que se den los dos supuestos a la vez, de una parte, el reconocimiento de un derecho humano, y de la otra que sea de aquellos cuya limitación se

prohibía durante los estados de excepción. Así las cosas, el artículo 93 de la ley fundamental debe ser necesariamente interpretado en relación con el artículo 214-2 ibidem, que prohíbe la suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales durante los estados de excepción. En este orden de ideas los derechos humanos, para los fines y propósitos del artículo constitucional en estudio, son aquellos rigurosamente esenciales para el individuo

REF. : PROCESO D-408

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1o. a 20 de la Ley 23 de 1991, “por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

MATERIA:

Traslación de competencias a los inspectores penales de policía y a las autoridades de tránsito en materia de contravenciones especiales.

ACTOR:

JORGE ENRIQUE BENAVIDES LÓPEZ.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Aprobada por Acta No. 35

Santafé de Bogotá, D.C., junio nueve (9) de mil novecientos y noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional, a resolver la demanda promovida por el ciudadano JORGE ENRIQUE BENAVIDES LÓPEZ contra los artículos 1o. al 20 de la Ley 23 de 1991, “por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se oficiara al señor

Presidente del Congreso de la República; al señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos que para esta índole de asuntos, contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

El tenor literal de las disposiciones impugnadas es el que se transcribe a continuación:

LEY 23 DE 1991

(Marzo 21)

“Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

CAPITULO PRIMERO

Transferencia de competencias a los Funcionarios de Policía.

ARTICULO 1.- Asígnase a los Inspectores Penales de Policía, o a los Inspectores de Policía, donde aquellos no existan, y en su defecto a los Alcaldes, el conocimiento en primera instancia, de las siguientes contravenciones especiales:

1. Ejercicio arbitrario de las propias razones. El que en lugar de recurrir a la autoridad y con el fin de ejercer un derecho, se haga justicia arbitrariamente por sí mismo, incurrirá en multa hasta de un salario mínimo mensual legal.
2. Violación de habitación ajena. El que se introduzca arbitraria, engañosa o clandestinamente en habitación ajena o en sus dependencias inmediatas, o el que por cualquier medio indebido, escuche, observe, grave, fotografíe o filme aspectos de la vida domiciliar de sus ocupantes, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

3. Permanencia ilícita en habitación ajena. El que permanezca en habitación ajena o en sus dependencias inmediatas, en forma engañosa o clandestina, o contra la voluntad de quien tienen derecho de impedírselo, o por cualquier medio ilegal coloque o mantenga dispositivos que de cualquier manera puedan captar sonidos o imágenes o enterarse de hechos que en ella sucedan, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
4. Violación de habitación ajena por empleado oficial. El empleado oficial que abusando de sus funciones, se introduzca en habitación ajena, incurrirá en arresto de doce (12) a dieciocho (18) meses y pérdida del empleo.
5. Violación y permanencia ilícita en lugar de trabajo. Cuando las conductas tipificadas en los numerales 2 y 3 del presente artículo se realicen en el lugar de trabajo, las penas previstas se disminuirán hasta en la mitad.
6. Violación de la libertad de cultos. El que por medio de violencia obligue a otros a cumplir acto religioso, o le impida participar en ceremonia de la misma índole, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
7. Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa. El que perturbe o impida la celebración de ceremonia o función religiosa de cualquier culto permitido en la Nación, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
8. Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto. El que cause daño a los objetos destinados a un culto, a los símbolos de cualquier religión legalmente permitida, o públicamente agravie tales cultos o a sus miembros en razón de su investidura, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
9. Lesiones personales dolosas. El que intencionalmente cause a otro daño en el cuerpo o en la salud que implique incapacidad para trabajar o enfermedad que no pase de treinta (30) días, incurrirá en arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses.
10. Lesiones preterintencionales y culposas. Si las lesiones a que se refiere el numeral anterior fueren preterintencionales o culposas, la pena se reducirá a la mitad.
11. Hurto simple. El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, cuya cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos

mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

12. Hurto de uso. Cuando el apoderamiento se cometiere con el fin de hacer uso de la cosa, y ésta se restituyere en término no mayor de veinticuatro (24) horas, la pena será de arresto de tres (3) a seis (6) meses.

Cuando la cosa se restituyere con daño o deterioro grave, la pena se aumentará hasta en la mitad.

13. Hurto entre condueños. Si las conductas tipificadas en los numerales 15 y 16 se cometieren por socio, copropietario, comunero o heredero, sobre cosa común indivisible o divisible excediendo su cuota parte, la pena será la señalada para el hurto simple, disminuida de una tercera parte a la mitad.

14. Estafa. El que induciendo o manteniendo a otro en error por medio de artificios o engaños, obtenga provecho ilícito para sí o para un tercero con perjuicio ajeno, cuya cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales, incurrirá en arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses.

En la misma pena incurrirá el que en lotería, rifa o juego obtenga provecho para sí o para otros, valiéndose de cualquier medio fraudulento para asegurar un determinado resultado, cuando el provecho obtenido no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales.

15. Emisión y transferencia ilegal del cheque. El que emita o transfiera cheque sin tener suficiente provisión de fondos, o quien luego de emitirlo diere orden injustificada de no pago, cuando la cuantía de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses, siempre que el hecho no configure delito sancionado con pena mayor.

La acción policial cesará por pago del cheque antes de la sentencia de primera instancia.

La emisión o transferencia de cheque posdatado o entregado en garantía en garantía no da lugar a acción contravencional.

16. Abuso de confianza. El que se apropié en provecho suyo o de un tercero, de cosa mueble ajena, que se le haya confiado o entregado por un título no traslativo de dominio, cuando su

cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

Si no hubiere apropiación sino uso indebido de la cosa con perjuicio de tercero, la pena se reducirá hasta en la mitad.

17. Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito. El que se apropie de bien que pertenezca a otro y en cuya posesión hubiere entrado por error ajeno o caso fortuito, cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

18. Sustracción de bien propio. El dueño de bien mueble que lo sustraiga de quien lo tenga legítimamente en su poder, con perjuicio de éste o de tercero, incurrirá en arresto de tres (3) a seis (6) meses.

19. Daño en bien ajeno. El que excluya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor.

PARAGRAFO. Para ser Inspector de Policía se exigirán calidades, que el Gobierno reglamentará.

ARTICULO 2.- La iniciación del sumario en los procesos promovidos por contravenciones especiales requiere querella, salvo cuando el actor sea sorprendido en flagrancia, caso en el cual se iniciará y adelantará oficiosamente.

La querella debe presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a las comisión del hecho.

ARTICULO 3.- En los eventos de captura en flagrancia, el funcionario solicitará de inmediato los antecedentes penales y de Policía, y recibirá declaración de indagatoria al capturado dentro del término de tres (3) días, contados a partir del momento de haber sido puesto a su disposición, quien para el efecto deberá estar asistido por un defensor.

Cuando la investigación se inicie por querella, el funcionario librará boleta de citación al

sindicado, la cual enviará por el medio que considere más eficaz al domicilio que repose en autos, y solicitará los antecedentes penales y de Policía.

Si vencido este plazo no se hubiere presentado para ser oído en indagatoria, se le declarará persona ausente y se le designará defensor de oficio. En el mismo auto se decretarán las pruebas que se estimen necesarias, las cuales se practicarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes.

Si compareciere, se le recibirá indagatoria, debidamente asistido por un defensor.

ARTICULO 4.- Dentro de la diligencia de indagatoria el procesado o su defensor podrán solicitar la práctica de las pruebas que consideren necesarias. El funcionario decretará únicamente, y en el mismo acto, las que considere procedentes, y ordenará de oficio las que estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados, los cuales se practicarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes.

Cumplida la exposición, el procesado será dejado en libertad firmando un acta de compromiso de presentación ante el funcionario cuando se le solicite, so pena de que se ordene su captura, salvo cuando aparezca demostrado que en su contra se ha proferido en otro proceso adelantado por la comisión de delito o contravención, medida de aseguramiento de detención o caución que se encuentre vigente, o que ha sido condenado por las mismas causas dentro de los dos (2) años anteriores, caso en el cual se le dictará auto de detención sin derecho a excarcelación, siempre que haya declaración de testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad, o un indicio grave de que es responsable contravencionalmente.

Contra este auto sólo procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo, el cual será resuelto de plano.

ARTICULO 5.- Si la contravención hubiese causado perjuicios, el funcionario los liquidará, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 50 del Código de Procedimiento Penal.

ARTICULO 6.- Vencido el término probatorio se correrá traslado a las partes para alegar por el término de tres (3) días y se dictará la correspondiente sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes.

En la condena se incluirá la correspondiente indemnización de perjuicios en concreto, la cual

prestará mérito ejecutivo.

ARTICULO 7.- Contra las sentencias dictadas en los procesos de que trata la presente Ley procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, ante el Alcalde, el Gobernador del Departamento, Intendente o Comisario, y en los Distritos Especiales ante el Alcalde Mayor, o sus respectivos delegados.

ARTICULO 8.- Recibido el expediente en la oficina correspondiente, permanecerá en secretaría por cinco (5) días sin necesidad de auto que lo ordene, para que las partes presenten sus alegatos.

Cumplido lo anterior, el funcionario competente dictará la providencia respectiva dentro de los ocho (8) días siguientes .

ARTICULO 9.- La acción contravencional es desistible en los términos y con las características señaladas en el Código de Procedimiento Penal.

Es obligación del funcionario que conoce el asunto informar a las partes sobre este aspecto.

ARTICULO 10.- La acción originada en proceso contravencional prescribe en dos (2) años contados a partir de la realización del hecho. La pena en los mismos casos prescribirá en tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

ARTICULO 11.- Las irregularidades procedimentales y la falta de competencia serán subsanadas por el funcionario que esté conociendo del asunto oficiosamente o a petición de parte, salvo que hayan sido allanadas expresa o tácitamente por éstos, y siempre que no afecten los derechos de las partes.

La falta de competencia para dictar sentencia sólo genera la nulidad de esta providencia.

ARTICULO 12.- Son partes en los procesos de que trata la presente Ley el procesado, el defensor y el Personero Municipal como agente del Ministerio Público.

En los procesos por las contravenciones especiales a que se refiere el artículo primero de esta Ley podrá constituirse parte civil.

PARAGRAFO. Las penas de arresto por contravenciones policivas, podrán conmutarse por

trabajo en obras públicas y tareas de alfabetización que desarrolle los sancionados, según la conducta que observen en el cumplimiento de la pena.

ARTICULO 13.- Será aplicable en los procesos por los hechos contravencionales referidos en la presente Ley, lo preceptuado para la condena de ejecución condicional en el Código Penal.

ARTICULO 14.- En los procesos contravencionales a que se refiere esta Ley el funcionario podrá conceder la libertad condicional al condenado, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social.

ARTICULO 15.- El régimen de libertad provisional estará sujeto a las normas vigentes contenidas en el Código de Procedimiento Penal.

ARTICULO 16.- En los aspectos del derecho material no regulado por la presente Ley son aplicables las disposiciones generales del Código Penal.

ARTICULO 17.- La presente Ley deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial los artículos 183, 284, 285, 287, 294, 295, 296 del Decreto 100 de 1980, y modifica los artículos 331, 332, 340, 349, 352, 353, 356, 357, 358, 361, 363, 370 del mismo Decreto; igualmente deroga la Ley 2 de 1984 en lo que a contravenciones exclusivamente se refiere; y el Capítulo XII del Decreto 522 de 1971 que trata del procedimiento sobre contravenciones especiales, y las demás normas que le sean contrarias.

CAPITULO SEGUNDO

Transferencia de competencias a las autoridades

de Tránsito

ARTICULO 18.- El artículo 236 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 236. Los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito, y en su defecto los alcaldes municipales y los inspectores de policía, conocerán de las faltas

ocurridas dentro del territorio de su competencia, así: En única instancia de las infracciones sancionadas con multa hasta de quince (15) salarios mínimos, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a quince (15) salarios mínimos, o con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, lo mismo que de las resoluciones en que se condene al pago de perjuicios.

ARTICULO 19.- El artículo 251 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 251. En los eventos a que se refiere el artículo anterior las partes podrán conciliar sus intereses en el momento de ocurrencia de los hechos, o durante la actuación contravencional.

En tales casos se extenderá un acta que suscribirán las partes y el funcionario que participen en la conciliación, la cual tiene calidad de cosa juzgada, y presta mérito ejecutivo. El Intra elaborará el correspondiente formato de acta.

La conciliación pone fin a la actuación contravencional.

ARTICULO 20.- El artículo 252 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 252. Cuando se trate de daños ocasionados a los vehículos, inmuebles, muebles o animales, en la resolución que imponga la sanción se condenará al responsable al pago de los perjuicios en concreto.

Para tal efecto el Inspector procederá a liquidarlos, de acuerdo con el procedimiento señalado en los incisos 1 y 2 del artículo 50 del Código de Procedimiento Penal.

La resolución que imponga el pago de perjuicios podrá ser acusada ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en única instancia, una vez agotada la vía gubernativa.”

III. LOS CARGOS FORMULADOS

El ciudadano JORGE ENRIQUE BENAVIDES LOPEZ considera que las normas anteriormente transcritas violan los artículos 93, 94, 113 y 116, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 8o. del Pacto Interamericano de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) aprobado por la Ley 20 de 1974 y el artículo 27 de la Convención de Viena sobre

Derecho de los Tratados, aprobada por la Ley 32 de 1985.

Para el actor, los artículos acusados quebrantan el principio de separación de poderes pues atribuyen a autoridades administrativas (inspectores de policía, alcaldes y secretarías de tránsito) funciones típicamente jurisdiccionales. Además, en su opinión, los preceptos impugnados transgreden el artículo 116 de la Carta que prohíbe a las autoridades administrativas adelantar la instrucción de sumarios o juzgar delitos.

Argumenta que el traslado de competencias a los inspectores penales de policía y a las autoridades de tránsito en materia de contravenciones especiales, resulta contrario a lo prevenido en el artículo 8o. del Pacto de San José, el cual concede a toda persona la garantía de que sus causas penales, civiles, laborales o de cualquier otro carácter, sean sustanciadas y decididas por los jueces y tribunales, o sea por autoridades de carácter jurisdiccional. En su entender, esta norma prohíbe terminantemente que se asigne el conocimiento de asuntos de carácter penal a autoridades administrativas, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público.

De otra parte, observa que la naturaleza penal de los asuntos de que tratan las disposiciones cuestionadas, no se desdibuja por el hecho de que el legislador les de carácter contravencional. Este aserto lo explica así:

“En Derecho, especialmente en el penal, la realidad prima sobre la apariencia, esto es, un delito no deja de serlo porque se le bautice con el apelativo de contravención. Eso, por una parte. Por la otra, en materia civil, esta ley convierte a los Inspectores de Policía en verdaderos jueces, puesto que en el artículo 20 les permite liquidar los perjuicios derivados de un accidente de tránsito, en concreto, sin límite de cuantía”.

Prosiguiendo esta línea de pensamiento, el demandante afirma que el artículo 8o. del Pacto de San José de Costa Rica prevalece en el orden interno, pues, expresa, así lo ordena el artículo 93 de la Carta Política, respecto de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, a más de que según su criterio, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, debe interpretarse en el sentido de prohibirle a los Estados miembros invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado.

Finaliza su ataque anotando que el derecho de policía se caracteriza por ser eminentemente preventivo y no represivo. Mucho menos jurisdiccional. Anota que en nuestro país se ha incurrido en el error de legislar de manera improvisada, desplazando competencias jurisdiccionales a funcionarios adscritos a la rama administrativa.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Durante el término de fijación en lista, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas, el cual, en esencia, tiene por fundamento las consideraciones que en seguida se sintetizan:

- El actor olvida que la parte final del artículo 116 de la Constitución Política que paradójicamente le sirve de fundamento a su acusación, de manera explícita contempla la posibilidad de que excepcionalmente las autoridades administrativas ejerzan funciones jurisdiccionales, excepto las de instrucción y juzgamiento de delitos.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En oficio de octubre veintiseis (26) de 1993, el Procurador General de la Nación se declaró impedido para pronunciarse sobre las normas acusadas por haber participado en su expedición, causal que, en efecto, configura impedimento conforme lo preve el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991.

La Sala Plena de la Corte Constitucional aceptó el impedimento y, de consiguiente, separó del negocio al señor Procurador General de la Nación. En tal virtud, le correspondió rendir el respectivo concepto al señor Viceprocurador General de la Nación, de conformidad con el artículo 4-1 de la Ley 25 de 1974.

El Viceprocurador comienza por observar que en lo fundamental, la presente acción guarda identidad con la que cursa en contra de las mismas normas en la radicación D-319. En tal virtud, reproduce para el caso presente apartes del concepto rendido en aquél.

En lo esencial, el Ministerio Público considera que, aunque a primera vista las normas sub-examine podrían parecer contrarias a lo preceptuado por el artículo 116 de la Constitución Política, al examinar su constitucionalidad no puede dejarse de lado el artículo 28 transitorio de la Carta. Recuerda que con el fin de evitar traumatismos, el Constituyente, en la referida

disposición constitucional transitoria, expresamente dispuso que mientras el Congreso expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarían conociendo de los mismos.

Así, pues, el Ministerio Público hace ver que por decisión del propio Constituyente, las autoridades de policía fueron habilitadas transitoriamente para continuar actuando en el campo sumarial y de juzgamiento; por ende, el procedimiento que aplican, previsto en las disposiciones acusadas, tiene el respaldo constitucional que les imprime el ya mencionado artículo 28 transitorio de la Carta Política, dada la circunstancia de no haberse expedido aún la ley que transfiera a las autoridades jurisdiccionales su conocimiento.

Por lo anterior, el Viceprocurador General de la Nación solicita a la Corte estarse a lo que se resuelva en el proceso D-319 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo) en el que se acusaron los artículos 10. a 7o. y 12 al 14 de la Ley 23 de 1991; como también a lo que la Corte Suprema de Justicia decidió en la sentencia No. 02 de enero 23 de 1992 en relación con los apartes acusados de los artículos 18, 19, y 20 de la misma Ley 23 de 1991 que fueron declarados exequibles.

En cuanto a las restantes normas acusadas, solicita a la Corte declararlas exequibles por las razones descritas en los párrafos precedentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- La Competencia

Las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República. Por tanto, conforme a lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

Segunda.- El Examen de los Cargos

A. Cosa juzgada : Artículos 10. a 7o. y 12 a 14

Para los efectos de este fallo es pertinente señalar que algunas de las normas cuya constitucionalidad en esta oportunidad se cuestiona, ya han sido objeto de juzgamiento por

la jurisdicción constitucional.

En efecto, mediante sentencia C-212/1994, la Corte Constitucional¹ examinó la acusación formulada contra los artículos 10. a 70. y 12 a 14 de la Ley 23 de 1991, la cual se sustentaba en idénticos cargos a los que el actor, en la ocasión presente, esgrime contra los artículos 10. a 20 de la misma Ley 23 de 1991.

De igual modo, en sentencia No. 02 de enero 23 de 1992, la Corte Suprema de Justicia, a la sazón encargada de la guarda de la integridad de la Carta Política, declaró parcialmente exequibles los artículos 18 a 20 de la misma Ley 23 de 1991, cuya acusación también tuvo por fundamento el presunto quebrantamiento del principio de separación de poderes, a causa de la atribución de competencias jurisdiccionales a los inspectores y secretarios de tránsito, autoridades que, según la alegación del accionante, no pueden impartir justicia dada su naturaleza administrativa.

B. La decisión de mérito: artículos 80. a 11 y 15 a 20

La constitucionalidad de la competencia temporal de las autoridades de policía para imponer penas de arresto, en el régimen constitucional transitorio

El primer grupo de disposiciones regula aspectos propiamente procedimentales de la acción a que dan lugar las contravenciones especiales sancionables con arresto, tales como los referidos a su situación (artículo 80.); a los términos en los que es desistible (artículo 90.); a su prescripción, la de la pena (artículo 10) y a los vicios subsanables en que se incurriere durante su tramitación (artículo 11).

El segundo grupo aglutina normas cuyos tópicos son de variado orden. Son ellos los relativos al régimen de libertad provisional aplicable al condenado en los procesos por los hechos contravencionales previstos en la Ley 23 de 1991 (artículo 15), a la aplicabilidad del Código Penal en los aspectos de derecho material no regulados (artículo 16), a la derogatoria de las normas anteriores contrarias a sus mandatos (artículo 17), a la competencia territorial en única y primera instancia de las autoridades de tránsito (artículo 18, que modifica el artículo 236 del Código Nacional de Tránsito Terrestre), a la etapa de conciliación a realizarse durante la actuación contravencional a que diere lugar una de las infracciones tipificadas en el mencionado Código (artículo 19, que modifica el artículo 252 ibídem), a la resolución que

condene en concreto al pago de los perjuicios y a los recursos que contra ella cabe intentar ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (artículo 20, que modifica el artículo 252 del citado Código).

Como quedó dicho al sintetizarse la demanda, el cargo contra estos preceptos, aduce ruptura del principio de separación de poderes, por atribuirse funciones jurisdiccionales (instrucción, juzgamiento y decisión de las denominadas contravenciones especiales) a autoridades administrativas (inspectores penales de policía, inspectores de policía donde aquellos no existan, y en su defecto, a los alcaldes).

En pronunciamientos precedentes la Corte Constitucional² se ha ocupado de dilucidar el punto que plantea la presente demanda, al estudiar la constitucionalidad de normas legales o de otro orden que, como las que se examinan, consagran la posibilidad de que una autoridad distinta a la judicial pueda ordenar sanciones o medidas que impliquen la privación de la libertad del individuo. Dicho examen lo ha abordado desde dos dimensiones: la del régimen constitucional permanente y la del régimen constitucional transitorio.

En dichos pronunciamientos, esta Corporación ha puesto claramente de presente que a la luz del régimen constitucional permanente sobre la libertad personal consignado en la Carta Política de 1991, la atribución de competencias jurisdiccionales a las autoridades de policía, que acarree la facultad de imponer sanciones o medidas privativas de la autonomía de la persona, contraría el artículo 28 de la Carta Política, cuyos términos perentorios y categóricos prohíben tajantemente que una autoridad administrativa pueda disponer de la libertad del individuo.

Esta Corte ha resaltado que, a diferencia de lo que acontecía en la Constitución de 1886, la actualmente en vigor somete a estricta reserva judicial la libertad personal, al deferir de manera exclusiva en el funcionario judicial la competencia de su limitación concreta, salvo en los casos de flagrancia y de detención administrativa preventiva, a los cuales la propia Constitución sujeta a un tratamiento diferente, al tenor de lo preceptuado por el inciso segundo del citado artículo 28 y por el artículo 32 del Ordenamiento Superior.

De otra parte, en los fallos que se citan, la Corte Constitucional también ha puesto de presente que el régimen constitucional transitorio avala de manera excepcional la competencia temporal de las autoridades de policía para imponer penas de arresto.

En sentir de esta Corte, el artículo 28 Transitorio de la Carta sustenta provisionalmente, esto es, en las condiciones y bajo los supuestos que en él se establecen, la constitucionalidad de normas que, como las estudiadas, consagran la posibilidad de que las autoridades administrativas indicadas sancionen contravenciones especiales con pena de arresto.

Ha sido el criterio de la Corporación, el cual ahora se reitera, que el ejercicio por las autoridades de policía, de competencias jurisdiccionales respecto de hechos punibles sancionados por las normas existentes con arresto, tiene en el artículo 28 Transitorio de la Constitución Política un sustento constitucional que es precario y de carácter excepcional, en razón a que se circscribe al lapso que tome la expedición de la ley que atribuya integralmente a las autoridades judiciales el conocimiento de dichas conductas.

En otros términos: las normas que atribuyen a las autoridades de policía el conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto, son constitucionales pero sólo mientras la ley atribuye tal competencia a las autoridades judiciales. Es decir, son constitucionales en tanto no desaparezca del orden constitucional el artículo 28 transitorio de la Carta Política, que prorroga la vigencia de las disposiciones que permiten a autoridades administrativas sancionar contravenciones especiales con pena de arresto.

En esas condiciones, la expedición de la ley que atribuya tal competencia a las autoridades judiciales, marcaría la pérdida del atributo de constitucionalidad que las normas cuestionadas ostentan en tanto se verifica dicha condición.

El precepto constitucional citado, al efecto preceptúa:

“ARTICULO TRANSITORIO 28.- Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.”

Por las razones que se dejan consignadas, la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad condicionada de los artículos 80. a 17 de la Ley 23 de 1991, que regulan aspectos relativos a la instrucción y juzgamiento de las llamadas contravenciones especiales sancionables con pena de arresto por funcionarios de policía (inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes), en los términos que se dejan consignados. Su constitucionalidad, pues, sólo opera hasta tanto el legislativo expida la ley que le confiera por

vía definitiva a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionados actualmente con pena de arresto.

Constitucionalidad permanente de las competencias contravencionales de las autoridades de policía que no conllevan la

imposición de pena de arresto

Consideración separada debe hacerse respecto de los artículos 18 a 20 que transfieren a los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito y, en su defecto, a los alcaldes municipales e inspectores de policía, el conocimiento de las infracciones sancionadas por el Código Nacional de Tránsito Terrestre con multa, o con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, lo mismo que el de las resoluciones en que se condene al pago de perjuicios.

Tales disposiciones no comportan competencias que acarreen la privación de la libertad, por manera que su situación constitucional no es la de las disposiciones amparadas por el artículo 28 Transitorio de la Carta.

A estas normas, que asignan a autoridades de policía facultades para conocer y fallar contravenciones de tránsito imponiendo sanciones no privativas de la libertad, les son aplicables los razonamientos que sobre el correcto entendimiento del principio de la separación de los poderes consagrado en los artículos 113 y 116 de la Constitución Política, la Corte Constitucional consignó en la ya citada sentencia C-212 de 1994, con ocasión del examen efectuado en relación con funciones análogas, atribuidas por la Ley 23 de 1991 a los inspectores de policía.

Dijo entonces la Corte:

“...

En lo atinente a la definición de competencias para administrar justicia, no puede interpretarse el artículo 116 de la Constitución desligado de los principios generales que plasma el 113 ibídem. Esto mismo acontece con los demás artículos que integran el Capítulo I del Título V de la Carta y con todas las normas superiores que rigen la actividad de las ramas y órganos del poder público...”

... Así, pues, el artículo 116,... establece... que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas... Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.

"Ahora bien, si los señalados requisitos se cumplen, la norma legal que desarrolle la previsión constitucional es, en principio, exequible.

..."

Tal ocurre con la asignación de competencias los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito y, en su defecto, a los alcaldes municipales e inspectores de policía, para fallar las infracciones sancionadas por el Código Nacional de Tránsito Terrestre con multa, o con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, lo mismo que el de las resoluciones en que se condene al pago de perjuicios.

Ciertamente, cuando los artículos 18 a 20 en mención atribuyen a las autoridades administrativas indicadas el conocimiento, en única y en primera instancia, de contravenciones de tránsito sancionadas con pena distinta a la privativa de la libertad personal, no hacen nada diferente de desarrollar lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, que faculta al legislador para radicar excepcionalmente la función de administrar justicia en cabeza de autoridades del orden administrativo, siempre y cuando ello se haga en materias precisas, como lo es, a juicio de la Corte, la contravencional a que den lugar las infracciones de tránsito.

C. La prevalencia en el orden interno de tratados y convenios internacionales.

Para concluir, es del caso recordar que en esta oportunidad la demanda contra los artículos 10. a 20 de la Ley 23 de 1991, se fundamenta no sólo en la transgresión a los artículos 113 y 116 de la Carta Política que consagran el principio de la separación de poderes sino, también, en el desconocimiento de un Convenio Internacional, como es el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, concretamente de su artículo 8o., motivo por el cual el actor invoca igualmente como infringidos los artículos 93 y 94 de la Constitución Política. Es, pues, pertinente hacer unas someras consideraciones al respecto.

Es cierto que de acuerdo al artículo 93 de la Carta de 1991

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

Empero, no es menos cierto que esta Corte en su jurisprudencia ha determinado las precisas condiciones concurrentes para que tales pactos prevalezcan en el orden interno. Así, en sentencia C-295 de 1993, la Corte Constitucional esclareció esta cuestión en los siguientes términos:

“Esta disposición consagra la preeminencia, superioridad o supremacía de los tratados y convenios internacionales en nuestro orden jurídico interno. Y es así como la norma exige que para que dicha prerrogativa tenga operancia es necesario que los citados acuerdos internacionales hayan sido “ratificados” por el Congreso, término jurídico que a juicio de la Corte es inapropiado, puesto que a quien le compete “ratificar” tales instrumentos internacionales es al Gobierno Nacional mas no al Congreso, ente éste al que se le atribuyó únicamente la facultad de “aprobar” los citados Acuerdos, función que cumple por medio de ley.

Igualmente es condición indispensable para que los tratados o convenios internacionales prevalezcan, que sus normas no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera las cláusulas transgresoras serían inaplicables.

Es claro que tal hipótesis es hoy de difícil ocurrencia, pues a partir de la vigencia de la Carta Política actual la Corte Constitucional debe revisar los tratados y las correspondientes leyes aprobatorias a fin de verificar su constitucionalidad antes de que pueda cumplirse la

ratificación de los primeros por el Jefe del Estado.

No puede olvidarse que la Constitución conforme a lo que ordena su artículo 40. es “norma de normas”, de donde nace su supremacía, y que además de ser la cúspide de la jerarquía normativa, es la base del ordenamiento jurídico colombiano y por tanto toda la legislación le está subordinada y debe adecuarse a sus mandatos.

Ahora bien, conviene precisar el alcance y significado del artículo 93 constitucional en el sentido de señalar que éste no se refiere a todos los derechos humanos consagrados en los tratados y convenios internacionales en sí mismos y de por sí, sino a éstos cuando tales instrumentos internacionales “prohiben su limitación en los estados de excepción”, es decir, que para que tenga lugar la prevalencia o superioridad de los tratados y convenios internacionales en el orden interno, es necesario que se den los dos supuestos a la vez, de una parte, el reconocimiento de un derecho humano, y de la otra que sea de aquellos cuya limitación se prohíba durante los estados de excepción.

Así las cosas, el artículo 93 de la ley fundamental debe ser necesariamente interpretado en relación con el artículo 214-2 ibidem, que prohíbe la suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales durante los estados de excepción. En este orden de ideas los derechos humanos, para los fines y propósitos del artículo constitucional en estudio, son aquellos rigurosamente esenciales para el individuo, valga citar a título de ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad personal, a no ser esclavizado, torturado, desterrado, desaparecido forzosamente, el derecho a la libertad personal, etc.”

La anterior interpretación además concuerda con el propio tenor literal del Pacto de San José, cuyas disposiciones no pueden ser interpretadas aisladamente, sino en el contexto sistemático e integral del estatuto normativo al cual pertenecen. Dicho Pacto permite a los Estados partes suspender ciertas garantías, entre ellas, la del artículo 8-1 que se estima conculcada, por no ser ésta, en estricto rigor, indispensable para la protección de los derechos cuya suspensión no autoriza el numeral 2o. de su artículo 27.

En efecto, el artículo 27 del nombrado Pacto preceptúa:

“CAPITULO IV

SUSPENSION DE GARANTÍAS

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Artículo 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la integridad personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos) ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (Enfasis fuera de texto).

No siendo, pues, esta una de las garantías excluidas de la posibilidad de ser suspendidas, mal podría afirmarse su prevalencia en el orden interno. Por ello, en el análisis de este cargo no encuentra la Corte tampoco razones para acogerlo favorablemente. Así habrá de decidirse.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E:

Primero.- En cuanto a los cargos formulados contra los artículos 10. a 70. y 12 a 14 de la Ley 23 de 1991, estese a lo resuelto en sentencia C-212 de 1994 que los declaró condicionalmente exequibles.

Segundo.- Estese a lo resuelto en sentencia No. 02 de enero 23 de 1992, por la cual la Corte Suprema de Justicia declaró parcialmente exequibles los artículos 18, 19 y 20 de la ley 23 de 1991, así:

A) El artículo 18 de la Ley 23 de 1991 en la parte que dice :

“... lo mismo que de las resoluciones en que se condene al pago de perjuicios”;

B) El artículo 19 ibídem, en los siguientes apartes:

“o durante la actuación contravencional” del inciso primero; “El Intra elaborará el correspondiente formato de acta” del inciso segundo y el inciso tercero que dice: “La conciliación pone fin a la actuación contravencional”;

C) Los incisos primero y segundo del artículo 20 de la misma Ley.

Tercero.- DECLARANSE EXEQUIBLES por estar amparados por el artículo 28 Transitorio de la Constitución Política, los artículos 80. a 11 y 15 a 17 de la Ley 23 de 1991, en cuanto respecta a los cargos formulados en la demanda y por las razones consignadas en esta sentencia.

Cuarto.- En cuanto concierne a los cargos formulados, DECLARANSE EXEQUIBLES:

4.1. El artículo 18 en la parte que dice:

“El artículo 236 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 236. Los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito, y en su defecto los alcaldes municipales y los inspectores de policía, conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su competencia, así: En única instancia de las infracciones sancionadas con multa hasta de quince (15) salarios mínimos, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a quince (15) salarios mínimos, o con suspensión o cancelación de la licencia para conducir;

4.2. El artículo 19 en la parte que dice:

“El artículo 251 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 251. En los eventos a que se refiere el artículo anterior las partes podrán conciliar sus intereses en el momento de ocurrencia de los hechos...

En tales casos se extenderá un acta que suscribirán las partes y el funcionario que participen en la conciliación, la cual tiene calidad de cosa juzgada, y presta mérito ejecutivo... ;

4.3. El inciso tercero del artículo 20 en la parte que dice:

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional -Sala Plena. Sentencia C-212 de 1994. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. Corte Constitucional. -Sala Plena. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C- 41 de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y Sentencia C- 212 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, entre otras. Veáse igualmente, la sentencia T-490 de 1992.

3 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-295 de 1993. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.