

C-301-99

Sentencia C-301/99

DESISTIMIENTO POR REPARACION INTEGRAL DEL DAÑO POR CONTRAVENCION-Inconstitucionalidad

Cuando el particular ejerce la facultad que lo asiste para desistir de la acción en una investigación iniciada para que por la autoridad competente se imponga una sanción al presunto autor de una conducta contravencional, no resulta razonable ni proporcionado exigirle que para la procedencia de ese desistimiento se le exija por la ley la reparación integral del daño que hubiere sido inferido por la contravención. Por ello, cuando el particular como sujeto pasivo de ese hecho punible opta por impetrar del Estado que la investigación no prosiga o que la sanción no se imponga, ello significa, sin lugar a dudas, que está renunciando a la protección que la ley le otorga en ese caso concreto a su interés particular y privado, por una parte; y, por otra, la indemnización que al actor pueda corresponderle por concepto de reparación del daño aludido, por cuanto corresponde a la esfera patrimonial, es susceptible de que sobre ella se ejerza soberanamente por el interesado un acto de disposición, el cual incluye, como se advierte con facilidad incluso la renuncia total a ese derecho, en ejercicio autónomo de la propia libertad del sujeto pasivo de la infracción.

Referencia: Expediente D-2222

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 (parcial) de la Ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Marcela Adriana Rodríguez Gómez.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veinticuatro (24), a los cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Marcela Adriana Rodríguez Gómez, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 27 (parcial) de la Ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”.

Por auto del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda en relación con el artículo 27 de la Ley 228 de 1995 y, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 228 DE 1995

(Diciembre 21)

“Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 27.- El desistimiento aceptado por el sujeto pasivo de la contravención, extingue la acción en cualquier caso, siempre y cuando se repare íntegramente el daño.

B.- La demanda.

La demandante, señala que la Ley 228 de 1995, estableció el procedimiento para investigar los hechos punibles denominados contravenciones.

Manifiesta la demandante, que el tratamiento que se le da a la figura del desistimiento en las contravenciones, que consagra el artículo 27 de la citada ley, es más gravoso que el desistimiento que se presenta en los delitos. Indica, que basta comparar la norma demandada, con el artículo 77 del Código Penal, en el cual se dispone que “El desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal”, en tanto, que el desistimiento de que trata el artículo 27 demandado, exige la reparación íntegra del daño causado, por lo que “la regulación contravencional del desistimiento es más gravosa que la del delito”.

A. Intervenciones

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada.

Indica que el artículo 18 del Código Penal, divide los hechos punibles en delitos y contravenciones, y que, según el artículo 103 ejusdem, los hechos punibles generan la obligación de reparar los perjuicios que se ocasionen, obligación esta que prevalece “respecto de cualquiera otra contraída por el responsable después de cometida la conducta, aun con relación a la multa”.

El legislador en el ejercicio de sus facultades, ha consagrado de conformidad con los postulados y principios del Estado Social de Derecho, una especial protección a las víctimas de hechos punibles, buscando que las autoridades realicen las gestiones necesarias, encaminadas a obtener el restablecimiento del derecho conculcado. Así mismo, y siguiendo la política criminal desarrollada por el Estado, ha determinado las sanciones aplicables a quienes incurran en hechos punibles, con total observancia de los principios constitucionales.

En este orden de ideas, las conductas calificadas como delitos, afectan los bienes jurídicos de mayor importancia o, que comportan una mayor lesividad para los intereses que se protegen

y, limitando las contravenciones, a las conductas de menor relevancia, decisión que a juicio de la interviniente, le permite al legislador establecer procedimientos distintos, que en tratándose de las contravenciones son más breves.

De manera pues, -agrega la interviniente-, que la norma acusada no viola el principio de igualdad porque “no es posible otorgar el mismo trato a quien se le endilga la comisión de un delito que a la persona responsable de la realización de una contravención, porque son sujetos con status jurídico diferentes, en la medida en que se trata de comportamientos distintos, que generan consecuencias jurídicas diferentes”.

Añade además, que de conformidad con el artículo 77 del Estatuto Penal, el desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal, más no la acción civil, la cual permanece, según lo dispuesto en el artículo 109 ibidem, razón esta que faculta a la víctima para acudir, pese a su desistimiento de la querella, ante el juez civil para solicitar la reparación del daño que se la ha causado.

Ahora bien, fue voluntad del legislador en aras de la eficacia y celeridad de la justicia, que en los casos de las contravenciones especiales, “la acción se extinga cuando exista desistimiento y este sea aceptado por el sujeto pasivo de la contravención, con la condición de que se repare integralmente el perjuicio causado”. Por lo tanto, señala la interviniente, cuando se cumplen los presupuestos establecidos en el artículo 27 demandado, se entienden extinguidas las dos acciones, a saber, la acción penal y la civil, previniendo de esta manera, que el ofendido con la contravención, pueda después del desistimiento y una vez haya sido resarcido en los daños que se le causaron, acudir ante la jurisdicción civil, “contribuyendo con ello a una mayor congestión y un inútil desgaste del aparato judicial”.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1719, del 18 de enero de 1999, el señor Procurador solicita declarar inconstitucional la norma demandada. Sus razones se pueden resumir así:

El Ministerio Público, inicia sus consideraciones, realizando un estudio sobre la naturaleza de la acción penal, la querella y el desistimiento, y respecto de este último (desistimiento), se refiere al artículo 28 de la Ley 228 de 1995, que detalla las conductas respecto de las cuales es posible el desistimiento, cuando se repara íntegramente el daño inferido mediante la

comisión de una de esas contravenciones especiales.

Aduce el Procurador, que el artículo 27 demandado, tiene su equivalente en el artículo 34 del Código de Procedimiento Penal, en tratándose del artículo 28 de la Ley 228 de 1995, tiene como referente el artículo 39 del C.P.P.

Así pues, añade que, si como lo afirma la demandante, existe una diferencia de trato entre la contravención y el delito, como quiera que para el caso de la viabilidad del desistimiento en las contravenciones, se requiere de la reparación integral de daño, en tanto, que para los delitos, basta el consentimiento del sindicado, se estaría presentando, además de la desnaturalización de la autonomía de las instituciones del desistimiento, ausencia total de razones que justifiquen “razonablemente, un trato diferencial más gravoso para el contraventor”.

Señala, que en este sentido, esta Corporación ha seguido el criterio según el cual las razones que justifican el trato diferente entre las dos modalidades del hecho punible, han de guiarse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Añade, que en gracia de discusión, podría argumentarse que la distinción “nace de la diferencia en los presupuestos, pues mientras el desistimiento de los delitos, presupone la querella, el de las contravenciones, si bien admite la misma regla, ampara la posibilidad de extenderlo a aquellos procesos contravencionales iniciados de oficio, es decir, cuando se efectúa una captura en flagrancia...”.

Pero, agrega, que en este caso no existen razones que justifiquen un trato más gravoso para las contravenciones, por cuanto, la persona que desiste de la acción penal, renuncia a la protección que por medio de esta acción, se realiza al bien jurídico conculcado.

Concluye diciendo, que excede la órbita de acción del Estado “en el ejercicio del ius puniendi”, el hecho de que se condicione la efectividad y eficacia del desistimiento, a la satisfacción de su interés particular, por que si se parte de “la base de admitir el desistimiento como manifestación del principio de oportunidad, es precisamente porque el titular del bien jurídico puede renunciar a la protección estatal por la naturaleza particular de ese bien que lo hace disponible”. Por las razones que expone, solicita declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

I.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Antecedentes de la Ley 228 de 1995.

Para iniciar el análisis de la expresión demandada del artículo 27 de la Ley 228 de 1995 “...siempre y cuando se repare íntegramente el daño”, considera la Corte Constitucional, indispensable para lograr una correcta interpretación de la norma demandada, remontarse a los antecedentes legislativos de la citada ley.

En efecto, los antecedentes de la Ley 228 de 1995, han sido reseñados por esta Corporación, en la sentencia C-364 de 1996, de la siguiente manera:

“...

“Mediante la ley 23 de 1991, el legislador erigió como contravenciones algunas conductas que antes figuraban en el estatuto penal como delitos, les fijó como sanción multas o penas de arresto entre 3 y 18 meses y asignó la competencia para su conocimiento a los inspectores de policía.

“Con dicha ley se pretendía descongestionar los despachos judiciales, para lograr una mayor eficiencia en la administración de justicia.

“La asignación de competencias a autoridades administrativas, en este caso a los Inspectores de Policía, para conocer de hechos punibles que tuvieran fijada una sanción privativa de la libertad, fue analizada por esta Corte al amparo de la Constitución vigente y declarada exequible en forma condicionada, esto es, hasta que se expidiera la ley que asignara competencia definitiva para conocer de tales contravenciones a las autoridades judiciales.

“Posteriormente, el Presidente de la República en desarrollo del decreto 1370 del 16 de

agosto de 1995, declarativo del estado de conmoción interior, expidió los decretos legislativos 1410 y 1724 de 1995 creando nuevas contravenciones.

“Como consecuencia de la declaración de inexecutable del decreto 1370 de 1995 –sentencia C-466 de 1995- se produjo también la de todos los decretos legislativos dictados con fundamento en él. Razón que motivó al gobierno para presentar un proyecto de ley que luego se convirtió en la 228 de 1995, materia de impugnación, con el fin de asignar a los jueces penales el conocimiento de las contravenciones especiales, en cumplimiento del artículo 28 transitorio del Estatuto Superior, y así evitar la congestión en las inspecciones de policía, que habían demostrado su ineficiencia para juzgar a los responsables de tales hechos punibles, lo que constituía factor de impunidad.

“...es una verdad objetiva que la sociedad colombiana viene clamando por una acción real y efectiva del Estado frente a la inmensa ola de delincuencia común y, especialmente, callejera que está socavando diariamente la tranquilidad ciudadana”

“...El propósito del proyecto de ley es que, precisamente para las conductas punibles que comportan menor daño social, se establezca un procedimiento ágil, con un expedite fácil de manejar que permita asegurar una eficaz aplicación de la ley penal dentro de términos razonables atendida la naturaleza de esos hechos punibles, tal como lo ordena el artículo 29 de la Carta Fundamental a propósito del principio de celeridad que se materializa en un proceso sin dilaciones injustificadas. El procedimiento que se propone apunta, en consecuencia, a romper con el equivocado concepto de que los trámites procesales demorados son sinónimo de garantía de los derechos de los sindicados” (Negrillas fuera de texto).

1. De los delitos y contravenciones.

El Código Penal, en su artículo 18, establece que los hechos punibles se dividen en delitos y contravenciones, distinción esta, que es necesario examinar previamente al estudio de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

Tradicionalmente, se han ensayado diversos criterios, iniciando por los de orden cualitativo,

mediante los cuales, se hace la distinción a partir de la naturaleza del derecho o del interés jurídico que se tutela, o bien, de la forma de agresión y, desde el punto de vista cuantitativo, mediante el cual se intenta la distinción, con base en la mayor o menor gravedad de los delitos o de las contravenciones. Lo cierto y definitivo de estas distinciones, es que la competencia radica exclusivamente en el legislador, quien en ejercicio de sus atribuciones y, en concordancia con la política criminal fijada por el Estado, es el encargado de establecer los nuevos hechos punibles, y determinar la jerarquía de los mismos, así como, establecer las sanciones y los procedimientos aplicables a los hechos punibles, en uno u otro caso.

De manera pues, que cuando a juicio del legislador, un hecho lesiona severamente, o pone en peligro intereses sociales relevantes, lo configura en la categoría de delitos, y en consecuencia, su sanción obedece a dichas circunstancias. Por el contrario, cuando considera que los intereses lesionados, o los bienes puestos en peligro, son de menor entidad, lo erige como contravención, estableciendo sanciones de menor gravedad.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, ha expresado “...En ejercicio de las facultades que se acaban de señalar, el legislador expidió la ley 228 de 1995, mediante la cual creó varios tipos contravencionales, pero cuyo objetivo fundamental era el de establecer un procedimiento ágil para el juzgamiento de hechos punibles de menor entidad jurídica, previstos en la ley 23 de 1991, los sancionados con pena de arresto en la ley 30 de 1986 normas complementarias y los que fueron tipificados en la misma ley”. (Sent. 430 de 1996).

Igualmente, conviene recordar lo manifestado en la sentencia anteriormente citada, “De lo expuesto se concluye que el legislador, basado en razones de política criminal, consideró que las conductas tipificadas en las leyes 23 de 1991 y 228 de 1995 y, las sancionadas con pena de arresto en la ley 30 de 1986, si bien afectan bienes jurídicos que requieren para su protección el ejercicio del ius puniendi, con amenaza de penas privativas de la libertad, no tienen (tales bienes) la misma relevancia jurídica que aquellos que son protegidos mediante los tipos delictuales, ni las conductas comportan un daño mayor frente a esos bienes. Como resultado de esa ponderación, les asignó a dichas conductas el carácter de contravenciones y estableció para su juzgamiento un procedimiento “ágil”...”.

1. El desistimiento.

En nuestra legislación, el principio que se acoge es el de la oficiosidad, pero por excepción, en algunos casos se acoge el principio de la dispositividad, el cual consiste en exigir querella de parte para iniciar la investigación y el juzgamiento de ciertos delitos.

Significa esto, que la acción penal no puede iniciarse sino a solicitud de la víctima o del sujeto pasivo del delito. Así mismo, se faculta a la víctima para poner fin a la acción penal, mediante la figura del desistimiento, vale decir, que el sujeto pasivo del delito, tiene la facultad de iniciar y terminar la acción penal en las conductas delictivas señaladas en la ley.

Nuestro Código Penal, establece en su artículo 77 lo atinente al desistimiento: “El desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal”, a su vez, el artículo 33 del Código de Procedimiento Penal, consagra los delitos que requieren querella de parte y, el artículo 34 ejusdem, admite el desistimiento, a condición de que sea aceptado por el querellado.

Ahora bien, el artículo 27 de la Ley 228 de 1995, consagra el desistimiento de la acción (contravención judicial), como forma de dar por terminado el proceso, pero solamente es viable, cuando se cumplen dos condiciones, a saber, que sea aceptado expresamente por el sujeto pasivo de la contravención y, que se repare íntegramente el daño ocasionado, en relación con algunas de las hipótesis contravencionales, consagradas en el artículo 28 de la citada ley.

5. Libertad para desistir y prelación del interés público sobre el interés privado.

Como ya se ha advertido por la Corte, las contravenciones son hechos punibles de menor trascendencia jurídico-social que los delitos, no obstante lo cual de los que no son perseguibles de oficio se puede desistir.

De la misma manera, cuando el particular ejerce la facultad que lo asiste para desistir de la acción en una investigación iniciada para que por la autoridad competente se imponga una sanción al presunto autor de una conducta contravencional, no resulta razonable ni proporcionado exigirle que para la procedencia de ese desistimiento se le exija por la ley la reparación integral del daño que hubiere sido inferido por la contravención.

Por ello, cuando el particular como sujeto pasivo de ese hecho punible opta por impetrar del

Estado que la investigación no prosiga o que la sanción no se imponga, ello significa, sin lugar a dudas, que está renunciando a la protección que la ley le otorga en ese caso concreto a su interés particular y privado, por una parte; y, por otra, la indemnización que al actor pueda corresponderle por concepto de reparación del daño aludido, por cuanto corresponde a la esfera patrimonial, es susceptible de que sobre ella se ejerza soberanamente por el interesado un acto de disposición, el cual incluye, como se advierte con facilidad incluso la renuncia total a ese derecho, en ejercicio autónomo de la propia libertad del sujeto pasivo de la infracción.

II. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “...siempre y cuando se repare íntegramente el daño”, del artículo 27 de la Ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

FABIO MORON DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)