

Sentencia No. C-345/95

PENA-Diferencia en el quantum

La diferencia en el quantum de la pena, bien que se trate de un sujeto activo simple o de uno cualificado por su condición de empleado oficial, obedece, entre otras razones, a que el delito cometido por persona indeterminada reviste la misma gravedad y produce los mismos efectos independientemente de quien lo cometa. El delito perpetrado por un empleado público en ejercicio de sus funciones o de su cargo o con ocasión de ellos, en cambio, además de vulnerar determinados bienes jurídicos tutelados, lesiona los valores de la credibilidad y de la confianza públicas, lo cual justifica que la pena a imponer sea mayor. La mayor punibilidad para los delitos cometidos por servidores públicos -reflejada en las causales genéricas o específicas de agravación- responde a la necesidad de proteger más eficazmente a la sociedad del efecto corrosivo y demoledor que la delincuencia oficial tiene sobre la legitimidad de las instituciones públicas.

PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL-Empleados públicos

La mayor punibilidad a la que se enfrentan los servidores públicos infractores de la ley penal, conlleva automáticamente el aumento del término de prescripción de la acción penal. Ello es así porque el legislador colombiano ha tomado como base el monto de la pena para el cómputo del término de prescripción. Se trata de una solución práctica ante la dificultad de obtener pruebas de la existencia y autoría del hecho punible, debido a la posición privilegiada del sujeto activo, para quien es relativamente fácil ocultar la ejecución del delito y los elementos que podrían conducir a imputarle la comisión del mismo. Lo anteriormente expuesto ilustra la relación existente entre la pena y la prescripción: si bien la segunda es directamente proporcional a la primera, en la medida en que una variación en el monto de la pena repercute en la misma proporción en el término de prescripción, la regulación de esta última es independiente de la punibilidad, ya que obedece a otras finalidades.

PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL-Empleados públicos militares y no militares

El hecho de que exista alguna diferenciación entre empleados públicos militares y no

militares en relación con los términos de prescripción, obedece simplemente a que la expedición de las leyes -inclusive las penales- no es sincrónica. Por otra parte, la política criminal no es inmutable en el tiempo. De hecho, las remisiones o reenvíos de un legislador a las leyes dictadas en el pasado puede ser total o parcial. la demanda de inconstitucionalidad versa únicamente sobre el artículo 82 del Decreto Ley 100 de 1980. No puede la Corte, como lo pretende el demandante, declarar la inexecutable de la norma citada, únicamente por el hecho de que una norma posterior, consagró, respecto de una categoría especial de funcionarios públicos, un término inferior de prescripción de la acción penal.

REF.: Demanda No. D-816

Actor: JORGE ARENAS SALAZAR

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82 del Decreto 100 de 1980 -Código Penal-

Tema:

Prescripción de la acción penal

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto (02) de mil novecientos noventa y cinco (1995) Aprobado por Acta No. 30

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad del artículo 82 del Decreto 100 de 1980 Código Penal.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

El tenor literal de la norma es el siguiente:

DECRETO NUMERO 100 DE 1980

(enero 23)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“Artículo 82. Prescripción del delito cometido por empleado oficial. El término de prescripción señalado en el artículo 80 se aumentará en una tercera parte, sin exceder el máximo allí fijado, si el delito fuere cometido dentro del país por empleado oficial en ejercicio de sus funciones o de su cargo o con ocasión de ellos”.

II. ANTECEDENTES

A. Preliminares

1. El Presidente de la República expidió el Decreto 100 de 1980, publicado en el Diario Oficial No. 35461 de febrero 20 de 1980, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 5 de 1979.

2. El ciudadano Jorge Arenas Salazar demanda la inconstitucionalidad del artículo 82 del Decreto 100 de 1980 por considerarlo violatorio del artículo 13 de la C.P.

3. El doctor Gonzalo Suárez Beltrán, en calidad de apoderado de la Nación -Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene dentro del término legal para defender la norma acusada.

4. El Procurador General de la Nación solicita a la Corporación que declare la exequibilidad del artículo 82 del Decreto 100 de 1980 (Código Penal).

Cargo primero

(1) El artículo 82 del Decreto 100 de 1980, al aumentar en una tercera parte el término de prescripción de la acción penal para las personas que cometen un delito en condición de “empleados oficiales en ejercicio de sus funciones o de su cargo o con ocasión de ellos”, discrimina a estas personas respecto de los particulares que también han realizado actos delictivos.

“Cualquiera que sea el soporte y la finalidad de la pena y de la prescripción de la acción penal, su tasación y regulación debe estar rigurosamente sometida a un criterio igualitario para todos los ciudadanos”.

El actor ilustra la inconstitucionalidad de la norma con un ejemplo.

Si un particular comete el delito de rebelión, la pena a imponer es de 5 a 9 años (art. 125 C. Penal). La prescripción de la acción penal será de 9 años (art. 80 C. Penal). Si el delito es cometido por un empleado oficial, la pena máxima no será de 9 sino de 12 años (art. 132 C. Penal). La prescripción será ya no de 9 sino de 12 años (Art. 80 C. Penal). En relación con el particular, al empleado oficial se le aumentó el término en una tercera parte (3 años). Si, además, se le aplica el artículo demandado, el término ya aumentado de 12 años, se debe incrementar en otra tercera parte (art. 82 C. Penal), es decir, 4 años más, de tal manera que la acción penal prescribirá en 16 años. Este último aumento es contrario a la Constitución.

“Imponer un segundo aumento en el tiempo para prescribir, en contra del empleado oficial, es quebrantar un límite, es sobrepasar una medición que ya estaba agotada en el primer aumento como se ha demostrado”. Cuando esto sucede, afirma el demandante, todos los ciudadanos corren el riesgo de ser víctimas del desbordamiento del poder y el Estado Social de derecho resulta resquebrajado.

Concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare exequible la norma acusada

(1) El artículo 82 del Código Penal no crea una discriminación, sino que se da un tratamiento diferente a personas en situación desigual, sin que pueda calificarse el régimen aplicable a los empleados oficiales de discriminatorio.

(2) No se desconoce la igualdad puesto que el legislador atendió a la gravedad del hecho de que empleados oficiales cometan delitos, lo que atenta contra el buen nombre y funcionamiento de la administración pública. “Además tuvo en cuenta la dificultad investigativa, en razón a que es común que dichos delitos se oculten valiéndose de la corrupción”.

Concepto del Procurador

(1) El término de prescripción se establece en proporción a la complejidad, atrocidad o gravedad del delito. En los delitos perpetuados por servidores del Estado, en ejercicio de sus funciones, de su cargo o con ocasión de ellos, se produce un daño mayor -afectación de los intereses generales, sensación de malestar social, modificación del umbral de tolerancia frente a la corrupción, mengua de la legitimidad y credibilidad en el Estado-, de lo cual resulta lógico e indispensable un incremento en el tiempo con que cuenta el Estado para desarrollar su actividad investigativa.

(2) Más del 50% de las providencias calificadoras dictadas por la jurisdicción penal en 1990, 1991, 1992 y 1993, tuvieron por fundamento la prescripción. El incremento del término de prescripción surge de la necesidad de no dejar impune los delitos con las características descritas.

(3) Si el legislador tiene la libertad de aumentar las penas cualquiera que sea el sujeto activo del delito, con mayor razón podrá determinar la extensión del término de prescripción de la acción.

(4) La discusión acerca del aumento del término de prescripción en el ámbito penal, más que un problema de dogmática jurídica, es un asunto que corresponde a la esfera exclusiva de la política criminal.

Cargo segundo

(1) El término de prescripción que señala la disposición acusada discrimina a los empleados

oficiales frente a los empleados oficiales militares en servicio activo. Pese a ser ambos grupos o categorías de personas “empleados oficiales”, el artículo demandado establece un aumento de una tercer aparte en el término de prescripción de la acción penal, mientras que el Código Penal Militar (Decreto 2550 de 1988) no consagra dicho aumento para los empleados oficiales que son militares en servicio activo, a quienes se aplica el mismo término de prescripción que a los particulares (art. 74).

(2) No es explicable que respecto de empleados oficiales militares en servicio activo, no se establezca un aumento en el término de prescripción de la acción penal, a pesar de que existen “razones de mayor peso y significación, tratándose de militares en servicio activo”, para adoptar esta medida.

Concepto del Procurador

No se advierte desigualdad alguna entre el servidor público sometido al rigor del aumento del término de prescripción previsto por la norma acusada, y los militares en servicio activo, como servidores no sujetos a una disposición semejante, pues estos últimos se encuentran cobijados por un régimen especial, lo que no obsta para que el legislador extienda a ellos el aumento que contempló para los demás empleados oficiales.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

La Corte es competente para conocer del presente proceso (C.P. art. 241-5).

Fundamento y tipos de prescripción en materia penal

1. La prescripción en materia penal es la cesación que el Estado hace de su potestad punitiva por el cumplimiento del término estipulado en la ley. Diferentes circunstancias relacionadas con el paso del tiempo, justifican la interrupción de la actividad judicial: la pérdida de interés social para imponer una sanción al delincuente, la dificultad en conseguir pruebas de la culpabilidad o la inocencia y la injusticia de mantener a una persona indefinidamente sujeta a las consecuencias de la acción penal, más aún cuando la propia Constitución consagra el principio de presunción de inocencia (C.P. art. 29), y la prohibición de las penas y medidas de seguridad imprescriptibles (C.P. art. 28).

2. La mayoría de las legislaciones distinguen entre la prescripción del delito o de la acción penal, y la prescripción de la pena. En la primera modalidad, la cesación del ius puniendi del Estado se manifiesta en la eliminación de la punibilidad de la conducta (razón sustancial) o en la extinción de la acción penal (razón procesal), como consecuencia del cumplimiento del plazo fijado en la ley antes de que se profiera sentencia. La prescripción de la pena, por su parte, se concreta en el mandato del Estado (legislador) impuesto a los órganos estatales, de abstenerse de hacer efectiva la sanción impuesta al responsable de una infracción penal, cuando ha transcurrido el término de la pena.

El Código Penal colombiano no es una excepción al sistema general enunciado. Si bien no acoge la institución de la prescripción del delito, si lo hace respecto de la acción penal y de la pena. Mientras que los artículos 80 a 86 del Decreto 100 de 1980 regulan lo concerniente a la prescripción de la acción penal, el artículo 87 *ibid.*, establece el término de prescripción de la pena, el cual coincide con el fijado en la sentencia y comienza a contabilizarse desde su ejecutoria.

La demanda de inconstitucionalidad se refiere exclusivamente a la prescripción de la acción penal para los delitos cometidos por empleado oficial (D. 100 de 1980, art. 82).

Constitucionalidad del criterio de diferenciación de la prescripción para delitos cometidos por particulares y por empleados oficiales

3. Dos argumentos esgrime el demandante para sustentar el primer cargo de inconstitucionalidad: que la tasación de la pena y de la prescripción debe ser igual para todos los ciudadanos (1): y que un segundo aumento del término de prescripción de la acción penal, adicional al aumento que se produce como consecuencia de la mayor punibilidad de los delitos cometidos por empleados oficiales, viola el artículo 13 de la Constitución (2).

4. El actor niega que el legislador, en materia penal, pueda otorgar un trato diferente a los particulares y a los servidores públicos. Esta prohibición estaría sustentada en el derecho de toda persona a recibir “la misma protección y trato de las autoridades” (C.P. art. 13). De aceptarse la interpretación propuesta, con base en la igualdad de trato, tampoco sería posible diferencias entre los particulares y los servidores públicos en ninguna otra materia, bien sea administrativa, disciplinaria, penal o laboral, lo que resultaría absurdo dada la necesidad de atender a las distintas situaciones en que unos y otros se encuentran. El

artículo 13 de la Constitución garantiza el derecho a la igualdad de trato, “sin ninguna discriminación”, lo cual supone la posibilidad de brindar un trato diferente a personas colocadas en diferentes circunstancias, siempre y cuando el criterio de diferenciación sea constitucionalmente admisible, esto es, se ajuste a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre el particular, la Corte señaló en ocasión anterior:

“El artículo 13 de la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas – entre ellas rasgos o circunstancias personales – diferentes consecuencias jurídicas. El derecho es, al mismo tiempo, un factor de diferenciación y de igualación. Opera mediante la definición de supuestos de hecho a los que se atribuyen consecuencias jurídicas (derechos, obligaciones, competencias, sanciones, etc.). Pero, los criterios relevantes para establecer distinciones, no son indiferentes para el derecho. Algunos están expresamente proscritos por la Constitución y otros son especialmente invocados para promover la igualdad sustancial y con ello el ideal de justicia contenido en el Preámbulo”. (ST-422 de 1992).

El actor pretende que mediante sentencia de inconstitucionalidad se difumine toda diferencia entre particulares y servidores públicos para efectos de la fijación de penas y de los términos de prescripción. No obstante, no aporta razones que justifiquen un estricto igualitarismo en materia penal, cuando no sólo las circunstancias en que se cometen los delitos, las condiciones del infractor y la gravedad de las consecuencias del hecho punible, son relevantes para su regulación, sino porque la propia Constitución distingue entre particulares y servidores públicos cuando se refiere a la responsabilidad de unos y otros por infracción de la Constitución y de las leyes (C.P. art. 6).

Proporcionalidad de la medida

5. El segundo argumento del demandante no se basa en la imposibilidad jurídica de diferenciar entre particulares y servidores públicos en materia de penal, sino en que la actual regulación de la prescripción de la acción penal para los delitos cometidos por empleados oficiales es desproporcionada. En efecto, según el actor, el segundo aumento del término de prescripción, adicional al aumento producido por la mayor punibilidad, traspasa un límite inmanente que se infiere de la Constitución, el cual impide el desbordamiento del poder estatal.

La diferencia en el quantum de la pena, bien que se trate de un sujeto activo simple o de uno cualificado por su condición de empleado oficial, obedece, entre otras razones, a que el delito cometido por persona indeterminada reviste la misma gravedad y produce los mismos efectos independientemente de quien lo cometa. El delito perpetrado por un empleado público en ejercicio de sus funciones o de su cargo o con ocasión de ellos, en cambio, además de vulnerar determinados bienes jurídicos tutelados, lesiona los valores de la credibilidad y de la confianza públicas, lo cual justifica que la pena a imponer sea mayor. La mayor punibilidad para los delitos cometidos por servidores públicos -reflejada en las causales genéricas o específicas de agravación- responde a la necesidad de proteger más eficazmente a la sociedad del efecto corrosivo y demoledor que la delincuencia oficial tiene sobre la legitimidad de las instituciones públicas.

Ahora bien, la mayor punibilidad a la que se enfrentan los servidores públicos infractores de la ley penal, conlleva automáticamente el aumento del término de prescripción de la acción penal. Ello es así porque el legislador colombiano ha tomado como base el monto de la pena para el cómputo del término de prescripción.

La decisión legislativa de tomar como referente para la determinación del término de prescripción de la acción penal el máximo de la pena, se explica por razones prácticas, más no axiológicas, lógicas o dogmáticas. A este respecto, le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando afirma que el aumento del término de prescripción en el ámbito penal “más que un problema de dogmática jurídica es un asunto que corresponde a la esfera exclusiva de la política criminal”.

6. El periodo de tiempo dispuesto por la ley para que opere la prescripción depende, como ya se ha dicho, además de la gravedad del hecho punible o de sus efectos sociales, de la intención de no dejar impunes ciertos delitos o de la dificultad probatoria para su demostración. Precisamente, la finalidad de impedir la impunidad de los delitos cometidos por servidores públicos, llevó al legislador penal de 1980 a aumentar en una tercera parte el término de la prescripción de las acciones penales respectivas.

En efecto, el Código Penal de 1936, si bien incluía la prescripción del delito como una causal de extinción de la punibilidad, no contemplaba ninguna disposición especial en relación con los servidores públicos. Sólo hasta 1976, se planteó por primera vez la posibilidad de

aumentar el término de prescripción, cuando el sujeto activo del delito fuera una persona encargada de cumplir una función pública. En esa ocasión, se dijo:

“Atendiendo a las dificultades de descubrir e investigar los delitos cometidos por los empleados oficiales, quienes en no pocas veces se aprovechan de su posición para obstruir la acción de la justicia, se amplía el término de prescripción para los delitos cometidos por ellos en ejercicio de sus funciones”¹

Se trata, pues, de una solución práctica ante la dificultad de obtener pruebas de la existencia y autoría del hecho punible, debido a la posición privilegiada del sujeto activo, para quien es relativamente fácil ocultar la ejecución del delito y los elementos que podrían conducir a imputarle la comisión del mismo.

7. Lo anteriormente expuesto ilustra la relación existente entre la pena y la prescripción: si bien la segunda es directamente proporcional a la primera, en la medida en que una variación en el monto de la pena repercute en la misma proporción en el término de prescripción, la regulación de esta última es independiente de la punibilidad, ya que obedece a otras finalidades.

No obstante, a juicio de la Corte, sólo mediante la inadvertencia de las diferentes finalidades de la pena y de la prescripción de la acción penal, es posible esgrimir la tesis del agotamiento de la facultad legislativa de regular la prescripción. Sólo bajo la perspectiva del demandante -según la cual la regulación y tasación de la pena y de la prescripción dependen de las mismas finalidades- es posible comprender la idea de una supuesta desproporción al incrementar nuevamente lo ya aumentado. En efecto, el único principio constitucional que podría sustentar el cargo del demandante, y que subyace al argumento de la desproporción del nuevo aumento en el término de prescripción, es el principio de non bis in idem, en virtud del cual no se podría sancionar nuevamente un hecho ya sancionado. No obstante, el actor evita invocar directamente este principio, y prefiere hablar de un límite constitucional tácito, para evitar la equiparación entre la finalidad sancionatoria de la pena y la finalidad práctica -no punitiva- del término de prescripción.

8. Las razones, expuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por el Procurador General de la Nación, que justifican el aumento general del término de prescripción de la acción penal para empleados oficiales, son plenamente atendibles.

La posición privilegiada de los servidores públicos que delinquen y ocultan las pruebas o dificultan su consecución gracias al cargo o las funciones que desempeñan, constituye una razón válida para ampliar el término con que cuenta el Estado para perseguir estos delitos. Su complejidad, por otra parte, representa un motivo adicional para la adopción de esta medida de política criminal. Por último, el mayor costo social de permitir que los delitos cometidos por servidores públicos queden en la impunidad, con la consecuente pérdida de legitimidad del Estado, justifica la existencia de una norma como la demandada.

Diferencia de trato penal entre empleados oficiales en general y militares en servicio activo

9. El segundo cargo sobre el cual el actor basa la inexecutable del artículo 82 del Código Penal, se relaciona con el trato discriminatorio otorgado a los empleados oficiales en general frente a los empleados oficiales militares en servicio activo, para quienes no se ha dispuesto el aumento del término de la prescripción de la acción penal, pese a existir razones que justificarían la aplicación de esta medida.

No basta para justificar el trato diferente, en materia penal, entre empleados oficiales y empleados oficiales militares en servicio activo, como plantea el concepto del Ministerio Público, con aducir que los últimos se encuentran cobijados por un “régimen especial”. La especialidad de un sector del ordenamiento jurídico, por sí sola, no es factor suficiente para limitar el alcance del principio constitucional de la igualdad, el cual preceptúa el mismo trato jurídico a quienes se encuentren en las mismas circunstancias de hecho.

Como ha quedado expuesto anteriormente, la diferencia de trato entre empleados oficiales y particulares, en materia de prescripción de la acción penal, se justifica por la existencia de la potestad estatal para fijar la política criminal frente a determinados delitos, según su gravedad, complejidad, consecuencias y dificultades probatorias, sin que sea posible afirmar la vulneración del derecho a la igualdad.

Según el demandante, otorgar un trato más restrictivo a los empleados oficiales no militares en materia de términos de prescripción de la acción penal-, viola el derecho a la igualdad. De la imposibilidad de dar un trato más gravoso a los empleados oficiales no militares que el dispensado a los militares, deduce la inexecutable de la norma acusada.

A juicio de la Corte, el hecho de que exista alguna diferenciación entre empleados públicos

militares y no militares en relación con los términos de prescripción, obedece simplemente a que la expedición de las leyes -inclusive las penales- no es sincrónica. Por otra parte, la política criminal no es inmutable en el tiempo. De hecho, las remisiones o reenvíos de un legislador a las leyes dictadas en el pasado puede ser total o parcial. la demanda de inconstitucionalidad versa únicamente sobre el artículo 82 del Decreto Ley 100 de 1980. No puede la Corte, como lo pretende el demandante, declarar la inexecutable de la norma citada, únicamente por el hecho de que una norma posterior -artículo 74 del Decreto Ley 2550 de 1988-, consagró, respecto de una categoría especial de funcionarios públicos, un término inferior de prescripción de la acción penal.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 82 del Decreto 100 de 1980 (Código Penal).

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 REYES Echandía, Alfonso. Derecho Penal General. Editorial TEMIS, p. 34.