

Sentencia C-363/96

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEPTA DEMANDA

La demanda no expone cargos concretos de inconstitucionalidad que harían procedente una sentencia de mérito.

Referencia: Expediente D-1180

Demandada de inconstitucionalidad de la ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.”

Demandante:

Dora Lucy Arias Giraldo

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada, según consta en acta número treinta y nueve (39) de la Sala Plena, en Santafé de Bogotá D.C., a los catorce (14) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Dora Lucy Arias Giraldo demandó ante esta Corporación la ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.”

La demanda fue admitida en providencia del 13 de febrero de 1996, que dispuso fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana, dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso.

Durante el término de fijación en lista, se presentó escrito del ciudadano Alvaro Námen

Vargas, designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para justificar la constitucionalidad de la norma demandada. También fue presentado el concepto del señor Procurador General de la Nación.

El siguiente es el texto de la ley 228 de 1995, demandada:

(transcribir)

B. La demanda.

Manifiesta la demandante que la ley acusada vulnera los artículos 1º y 2º de la Constitución, pues plasma un sistema riguroso e injusto que, en lugar de conjurar la situación de inseguridad urbana, tiende a un encarcelamiento masivo de toda una “CLASE SOCIAL”.

Considera que se vulnera el derecho a la igualdad, al aceptar la aplicación de sanciones más rigurosas a presupuestos que deben entenderse menos peligrosos para la sociedad. En efecto, la competencia en materia de contravenciones ha sido de los inspectores de policía; y las sanciones han consistido en arresto.

Señala, por otra parte, que la norma demandada no concuerda con el artículo 28 de la Constitución, por cuanto el juez penal municipal adquiere una entidad meramente policiva.

El debido proceso, como precepto constitucional, también se vulnera, en la medida en que la carga de la prueba se invierte, pues corresponde al actor demostrar la no violación de las normas penales, para lo cual dispone de un término menor a 25 días, sin considerar que en la mayoría de los casos se encuentra detenido.

Asimismo, el principio de la doble instancia se reduce a simples expectativas, pues la norma precisa que las decisiones se impugnarán mediante el ejercicio de la reposición, siendo únicamente apelable la sentencia.

Indica, además, que la independencia de la administración de justicia, preceptuada en el artículo 228 de la Constitución, es imposible de predicar, si se atiene al riguroso procedimiento contemplado en la ley impugnada, además de que no hay “independencia alguna cuando por dificultades funcionales y estructurales de la justicia, se establecen modificaciones procesales con desmedro de las garantías mínimas individuales de que debe

gozar todo incriminado."

El artículo 230 de la Constitución resulta quebrantado por los artículos de la ley 228 de 1995, pues ésta obliga a los jueces a apartarse de la equidad, para que además de tomar decisiones aplicando un procedimiento que saben no es idóneo, imponga una sanción solamente retributiva, haciendo a un lado los otros fines de la sanción, como son los de protección, resocialización y prevención.

De otro lado, considera la demandante que las funciones de investigación y acusación se confunden y entorpecen, pues al atribuirse a un juez, la investigación de hurtos, se eliminan estadios procesales importantes para la recta administración de justicia.

Otro de los preceptos constitucionales vulnerados por la ley demandada, es el contenido en el artículo 247 de la Carta Política, pues al pasar a manos de los jueces, las funciones de los jueces de paz que habían sido encomendadas inicialmente a los Inspectores de Policía, se convierten los primeros, "en inquisidores que con la norma cercenan cabezas".

Finalmente, señala la demandante que el Pacto de San José contempla, en el numeral 5º del artículo séptimo y en el literal C del artículo 8º, la exigencia de que "todo procesado debe gozar de un tiempo razonable para la preparación de su defensa."

C. Intervención ciudadana.

El ciudadano Alvaro Namen Vargas, designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en ejercicio del derecho que le concede el numeral primero del artículo 242 de la Constitución, presentó un escrito en defensa de la ley demandada.

Indica el ciudadano Namen Vargas, que la ley acusada no plasma una normatividad rigurosa y violatoria de los artículos 1 y 2 de la Constitución, sino, por el contrario, desarrolla uno de los fines del Estado, que es asegurar la convivencia ciudadana de forma pacífica.

Respecto a la posible violación del principio a la igualdad, éste no se presenta, pues el concepto de igualdad, establecido por la Constitución, es material y no formal, lo que implica un trato igual a los iguales y un trato diferente en casos disímiles. Por consiguiente, dicho principio es justo en su aplicación. Por lo tanto, no es posible dar el mismo trato jurídico a quienes son responsables de infracciones contravencionales que a quienes son responsables

de delitos. El hecho de que ciertas conductas se sancionen como contravenciones, obedece a la interpretación legislativa respecto del bien jurídico que se pretende proteger, considerándose que dicho bien jurídico se vulnera en forma menos grave.

Respecto al debido proceso, no se encuentra claro el cargo que formula la demandante, pues el atribuir funciones de instrucción y juzgamiento a un juez penal o promiscuo municipal, respecto de contravenciones, no viola el principio del debido proceso, sino por el contrario, lo desarrolla. Estas funciones otorgadas a los jueces en cuestión, obedecen al desarrollo legal que del artículo 28 transitorio de la Carta se hiciera, pues dicha norma estipulaba que los inspectores de policía conocerían de las contravenciones especiales hasta tanto se expediera la ley que otorgara definitivamente dicha competencia a las autoridades jurisdiccionales. En cuanto a la supuesta inversión de la carga de la prueba, considera que no hay tal, y que dicha apreciación obedece a interpretaciones personales de la demandante.

No encuentra vulneración alguna al artículo 228 de la Constitución, pues establecer un procedimiento más ágil para el tratamiento de las contravenciones especiales, en lugar de violar derechos de los acusados, constituye una reafirmación y garantía de los mismos.

Así mismo, no comparte la apreciación de la demandante, en el sentido de señalar que la equidad es un principio de aplicación auxiliar. En este punto, manifiesta que el principio de legalidad es esencial y muy importante en el derecho penal, pues ninguna conducta puede ser reprochable si no se encuentra previamente contenida en una norma. En consecuencia para el juez es imperativo dar aplicación a este principio, y en esa misma medida se determinará la pena en sus diferentes elementos cuantitativos, cualitativos y de duración.

Finalmente, señala que, según el artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación es el ente competente para investigar y acusar de delitos. Pero para las contravenciones, que tienen, dentro de los hechos punibles, una naturaleza diferente, la ley 228 de 1995 atribuye competencia, para investigar, acusar y juzgar, a los jueces de la República, sin que ello implique que esas funciones básicas afecten el debido proceso.

Por lo anteriormente expuesto, el interveniente solicita se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

El día veintiocho (28) de abril de 1996, el señor Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor. En él advierte, que, ante demandas de tales características, "lo sensato, no obstante haberse admitido al observar que cumplía las exigencias formales, es que ese H. Tribunal se declare inhibido de fallar el fondo del asunto."

Considera el señor Procurador que la demandante ha solicitado de manera indeterminada la declaración de inconstitucionalidad de todo un ordenamiento legal, argumentando una violación al sistema de instrucción, acusación y juzgamiento, sistema éste que la Constitución protege, aún en los Estados de Excepción.

Señala el señor Procurador que de "producirse la declaración de exequibilidad de la totalidad de la ley aquí demandada, podrían ampararse bajo la fuerza de la cosa juzgada constitucional disposiciones que, individualmente consideradas, pueden infringir el Ordenamiento Superior. Viceversa, el fallador constitucional podría exceder su límite de juzgamiento."

Advierte el señor Procurador que simultáneamente a este concepto está rindiendo otro, respecto de una demanda distinta intentada por el ciudadano Darío Garzón Garzón, la cual se radicó en la Corte Constitucional bajo el número D-1179, limitándose ésta a los artículos 10, 11 y 16 de la ley 228 de 1995. Al respecto, transcribe los argumentos presentados por la Procuraduría en el señalado expediente D-1179.

Finalmente, solicita que la Corte Constitucional se declare INHIBIDA para decidir el mérito de la presente acción por ineptitud sustantiva de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión correspondiente a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado una ley (numeral 4 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Sentencia inhibitoria.

Como se dijo, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte “declararse INHIBIDA para decidir el mérito de la presente acción por ineptitud sustantiva de la demanda”.

Es procedente analizar, en consecuencia, si en verdad la demanda es inepta.

Previamente, debe advertirse que al admitir la demanda únicamente se tuvo en cuenta que formalmente se cumplía la tercera de las exigencias impuestas por el artículo 20. del decreto 2067 de 1991, pues se exponían las razones por las cuales se estimaban violados algunos artículos de la Constitución.

Ahora, sin embargo, el examen de la demanda conduce a las siguientes conclusiones.

Para sustentar la supuesta violación de los artículos 10. y 20. de la Constitución, solamente se dice que “en la ley acusada se plasma una normatividad rigurosa, injusta, que antes de conjurar la situación de inseguridad urbana, propende por (sic) el encarcelamiento masivo de toda una CLASE SOCIAL”.

Como se ve, éste no es un cargo, sino solamente una apreciación de la demandante, que omite el señalamiento concreto de la alegada violación.

En cuanto al derecho a la igualdad, se dice que éste se quebranta “pues se crea una “justicia” que permite la aplicación de sanciones más rigurosas a presupuestos que deben entenderse menos peligrosos para la sociedad, que otros”. Tampoco aquí es posible encontrar un cargo, la razón por la cual se ha quebrantado el artículo 13 de la Constitución, y cuáles serían las normas de la ley que lo vulnerarían.

Sobre el artículo 28 de la Constitución, se alega:

“30. No concuerda con el artículo 28 constitucional, por cuanto se crean sofismas jurídicos que permiten el juzgamiento de una conducta por un funcionario que en realidad no es competente para ello. Adquiere el Juez Penal Municipal una entidad meramente policiva”.

Para demostrar que se viola el DEBIDO PROCESO se dice que “se invierte la carga de la prueba”. Pero no se intenta siquiera demostrar qué normas invertirían la carga de la prueba.

Se dice, después, que se quebranta el principio de la DOBLE INSTANCIA porque es “únicamente apelable la sentencia”. Pero éste no es un cargo, pues según el inciso primero del artículo 31 de la Constitución “toda sentencia podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”.

Al tratar de demostrar el quebrantamiento del artículo 228 de la Constitución, se dice:

“6o. La Constitución en su artículo 228 dice que la Administración de Justicia es independiente, que los términos procesales se deben observar con diligencia, postulado imposible de aplicar si nos atenemos al riguroso y cruel procedimiento contemplado en la ley impugnada, y no es ostensible independencia alguna cuando por dificultades funcionales y estructurales de la justicia, se establecen modificaciones procesales con desmendro (sic) de las garantías mínimas individuales de que debe gozar todo incriminado”.

Tampoco aquí se configura un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

Sobre el artículo 230 de la Constitución, se alega, sin formular un cargo concreto:

“ 7o. Nada tiene que ver el artículo 230 constitucional con el listado de los artículos de la ley 228 de 1995, cuando obliga a los jueces a apartarse de la EQUIDAD al momento de ejercer sus funciones judiciales, de tomar sus decisiones, dictar sus fallos aún sabiendo que aplica un procedimiento que a todas luces no es idóneo para lograr los fines de la sanción cuales son la PROTECCIÓN, la RESOCIALIZACIÓN, la PREVENCIÓN quedando reducidos a la RETRIBUCIÓN entendida ésta en el ámbito de la exageración”.

Sobre una supuesta violación del artículo 247 de la Constitución, se lee este párrafo incomprensible:

“Hasta ahora eran los Inspectores de Policía los que venían desempeñando la función de los Jueces de Paz contemplada en el artículo 247 de la Carta y en el 77 del C.P.P. Al pasar estos hechos a manos de los jueces mediante la ley 228, en condiciones menos benignas se transgrede la esencia, el espíritu de la norma, dejando de ser un juez que labora en función de la paz para convertirse en el inquisidor que con la norma cercena cabezas”.

Finalmente, en relación con el artículo 250 de la Constitución, se dice:

“9o. Dice la Carta Política que es a la Fiscalía General de la Nación a quien corresponde investigar y acusar (art. 250), plantea un sistema acusatorio claramente definido, un funcionario instruye y califica y otro juzga. Lo que se confunde, se mezcla y entorpece al atribuírsele al Juez la INVESTIGACIÓN de hurtos, con el agravante de que debe suprimir estadios procesales de trascendental importancia para una recta administración de justicia”.

Es evidente que tampoco aquí hay un cargo, pues el artículo 250 de la Constitución atribuye al Fiscal la investigación de los delitos y la acusación de los presuntos infractores. Pero en nada se contraría la Constitución cuando un juez investiga las contravenciones.

En conclusión, acierta, a juicio de la Corte, el Procurador cuando solicita que se dicte sentencia inhibitoria, pues la demanda no expone cargos concretos de constitucionalidad que harían procedente una sentencia de mérito. Basta pensar que al declarar exequible la ley en su integridad, pese a la indeterminación de los cargos, se impediría el posterior análisis pormenorizado de los 42 artículos que componen la ley 228. Y, como se ha dicho, no existen cargos específicos que lleven al examen y a la declaración de inexequibilidad de determinados artículos de la misma ley.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para fallar sobre la exequibilidad de la ley 228 de 1995.

Notifíquese, cópíese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CÉSAR ORTIZ GUTIÉRREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General