

Sentencia C-739/00

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO-Garantía/PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL-Garantía constitucional

Es claro que en el artículo 29 el Constituyente de 1991 consagró de manera expresa el denominado principio de legalidad, “nullum crimen, nulla poena sine lege”, principio tradicionalmente reconocido y aceptado como inherente al Estado democrático de derecho, sobre el cual se sustenta la estricta legalidad que se predica del derecho penal, característica con la que se garantiza la no aplicación de la analogía jurídica en materia penal, la libertad de quienes no infringen la norma, y la seguridad para quienes lo hacen de que la pena que se les imponga lo será por parte del juez competente, quien deberá aplicar aquélla previamente definida en la ley.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Realización

PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Concepto

El principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Concepto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Redacción ambigua y equívoca de la norma acusada

TIPO PENAL EN BLANCO-Validez constitucional

En nada contraría el ordenamiento superior el hecho de que el legislador recurra al tipo penal en blanco, siempre y cuando verifique la existencia de normas jurídicas precedentes que definan y determinen, de manera clara e inequívoca, aquéllos aspectos de los que adolece el precepto en blanco, cuyos contenidos le sirvan efectivamente al intérprete, específicamente al juez penal, para precisar la conducta tipificada como punible, esto es, para realizar una adecuada integración normativa que cumpla con los requisitos que exige la plena realización del principio de legalidad.

NORMA PENAL-Contiene reglas de comportamiento impuestas por el Estado/NORMA PENAL-Función valorativa

La norma penal, siempre de origen estatal, es un imperativo que contiene reglas de comportamiento impuestas por el Estado, dirigidas a regular conductas de los ciudadanos, asociadas a determinados comportamientos sancionados punitivamente. La norma penal tiene una función valorativa, en el sentido de que a través de ella ciertos comportamientos se califican como contrarios a los fines del Estado.

NORMA PENAL-Elementos

Por lo general la norma penal está constituida por dos elementos: el precepto (*praeceptum legis*) y la sanción (*sanctio legis*). En el precepto está contenida la descripción de lo que se debe hacer o no hacer, y, por lo tanto del hecho que constituye delito. La situación descrita en la norma se denomina comúnmente figura o tipo penal.

TIPO PENAL COMPLETO-Elementos

El tipo penal completo es entonces el que contiene el precepto y la sanción con todos sus elementos constitutivos, es decir, aquel que no necesita complementarse con el contenido de otra norma jurídica del mismo u otro ordenamiento; a su vez el precepto deberá precisar, en primer lugar, el sujeto activo del hecho punible, esto es quien o quienes podrán incurrir en la acción u omisión que se prohíbe; en segundo lugar el sujeto pasivo del mismo, que es el titular del bien jurídico objeto de protección, y en tercer lugar el bien jurídico que se pretende proteger de una conducta específica, cuya referencia y descripción constituyen el cuarto elemento del precepto.

SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL CELULAR-Acceso o prestación ilegal

NORMA LEGAL-Amplitud, imprecisión y ambigüedad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

SERVICIO PUBLICO DE TELECOMUNICACIONES-Prestación no autorizada

TIPO PENAL-Discrecionalidad del legislador en su creación

Referencia: expediente D-2718

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6º. de la Ley 422 de 1998, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993, y se dictan otras disposiciones."

Actor: Douglas Velasquez Jacome

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C. junio veintidós (22) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la

Constitución Política, el ciudadano DOUGLAS VELASQUEZ JACOME presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998.

Mediante Auto de fecha 1º de diciembre de 1999, el Magistrado Sustanciador en el asunto de la referencia admitió la demanda presentada contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993 y se dictan otras disposiciones”; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, a los señores Ministros de Justicia y de Comunicaciones, al Señor Fiscal General de la Nación y al Representante Legal de la Comisión Nacional de Regulación de Telecomunicaciones de Colombia (CRT).

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

“LEY 422 de 1998

El Congreso de Colombia

DECRETA

“Artículo 6º. Del acceso ilegal o prestación ilegal de los servicios de telecomunicaciones. El que acceda o use el servicio de telefonía móvil celular u otro servicio de telecomunicaciones mediante copia o reproducción no autorizada de señales de identificación de equipos terminales de estos servicios, derivaciones, o uso de líneas de telefonía pública básica conmutada local, local extendida o de larga distancia no autorizadas, o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales.

“La pena anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad, para quien hubiese explotado comercialmente por sí o por interpuesta persona, dicho acceso, uso o prestación de servicios de telecomunicaciones no autorizados.

“Igual aumento de pena sufrirá quien facilite a terceras personas el acceso, uso ilegítimo o prestación no autorizada del servicio de que trata este artículo.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 29, 83, 158 y 169 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

Las acusaciones concretas que presenta el actor de la demanda contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998 son las siguientes:

Que el tipo penal que crea dicha norma, corresponde a uno de aquellos que la doctrina ha denominado “tipo penal en blanco”, dado que su contenido establece como punibles una serie de conductas relacionadas con temas técnicos, económicos y comerciales, que no tienen precedente de regulación ni en la ley ni en los reglamentos que produce la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), lo que hace que se genere un vacío significativo que se presta para el ejercicio arbitrario de sus funciones por parte de fiscales y jueces de la República.

Que en consecuencia dicha norma viola el principio de legalidad, a través del cual se protege la libertad individual, se controla la arbitrariedad judicial y se asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal, dado que la inexactitud y la vaguedad del contenido de la norma impugnada le impide a los ciudadanos conocer con certeza y de manera previa, cuáles de sus actuaciones corresponderían a las conductas que la disposición en cuestión tipifica como delitos. El principio de legalidad, señala el demandante, contiene un doble mandato, pues de una parte le ordena a los jueces que sólo sancionen conductas previamente establecidas en la ley, y de otra al legislador que defina de manera inequívoca las conductas punibles, de manera tal que éstas sean empíricamente verificables, presupuestos que desconoció el legislador al expedir la norma impugnada, cuyo contenido vulnera entonces el artículo 29 de la C.P.

Otra acusación del actor se dirige a demostrar la violación del principio de reserva legal, pues según él, si se tiene en cuenta que la definición de las conductas punibles, de acuerdo con los mandatos de la Constitución, le corresponde de manera exclusiva al legislador, la deficiente o equivocada redacción de un tipo penal, que no permita saber con certeza y claridad cuáles son las acciones u omisiones que se consagran como conductas delictivas para las cuales se establecen unas determinadas sanciones, se traduce en el traslado de dicha función, que el Constituyente le atribuyó directa y expresamente al Congreso, al juez en cada caso específico, lo que transgrede abiertamente ese principio superior; por eso, anota el demandante, reiteradamente ha dicho esta Corporación, que la mala redacción de una norma que define un hecho punible es un asunto que tiene relevancia constitucional, en la medida en que afecta el principio de legalidad penal estricta. El artículo 6º de la Ley 422 de 1998, concluye el actor, es un tipo penal ambiguo, dada la absoluta imprecisión en la descripción de las conductas punibles.

El último cargo de inconstitucionalidad que presenta el demandante, se refiere a la presunta vulneración del principio de unidad de materia que consagran los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, pues según él, el contenido de la norma demandada no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece, ni tiene una relación temática, sistemática o teleológica con la materia que dicha ley regula, que se concentra en aspectos técnicos, comerciales y económicos de la telefonía móvil celular, los cuales no admiten la creación de un tipo penal en cuanto es un asunto que les es totalmente extraño.

IV. INTERVENCIONES

Fiscalía General de la Nación

Dentro del término establecido para el efecto, el señor Fiscal General de la Nación, doctor Alfonso Gómez Méndez, presentó a consideración de esta Corporación un estudio jurídico sobre la norma impugnada, en el que sustenta la constitucionalidad de la misma. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

La norma impugnada no viola el principio de legalidad

En primer lugar, anota el señor Fiscal General de la Nación, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Carta Política y en una pluralidad de tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, al igual que en el artículo 1º. del Código Penal, al ser analizado por la jurisprudencia y la doctrina nacional e internacional, presenta dos modalidades concretas: el principio de legalidad en sentido lato y el principio de legalidad en sentido estricto.

El principio de legalidad en sentido lato a su vez se realiza a través de:

- a) La estricta reserva legal en la creación de delitos y penas;
- b) La prohibición de la aplicación retroactiva de las leyes penales

El principio de legalidad en sentido estricto o principio de taxatividad, se refiere a:

- b) La inequívoca descripción de dichas conductas y de las penas aplicables

Así las cosas, señala el señor Fiscal, el ataque contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, alude a la violación del principio de legalidad estricta o principio de taxatividad, por cuanto sostiene que la redacción del tipo penal demandado es ambigua, y también a la violación del principio de legalidad en sentido lato, dado que según él viola la estricta reserva legal.

Para el Fiscal, la norma impugnada no viola el principio de legalidad estricta o principio de taxatividad, por cuanto ella contiene un tipo penal que como tal describe una conducta humana, lo que implica que su estructura necesariamente contenga el señalamiento del sujeto activo, aquel que ejecuta el comportamiento descrito en la norma, y del sujeto pasivo, aquel en cuya cabeza se radica el bien jurídico lesionado, lo mismo que la descripción de la conducta punible y del bien jurídicamente tutelado.

El artículo 6º de la Ley 422 de 1998, anota la Fiscalía, establece un sujeto activo indeterminado, en cuanto señala que cualquier persona natural puede llegar a ser sujeto activo del delito de acceso ilegal, uso o prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones; en cuanto a la descripción de la conducta punible, que debe ser clara y precisa para cumplir con el principio de taxatividad, ésta debe incluir un verbo rector y, si es del caso, complementos directos y/o indirectos o complementos circunstanciales. El verbo o núcleo rector de la norma acusada es plural, lo cual es permitido constitucionalmente, pues establece “que el que acceda (...), use (...) o preste (...)”, verbos claros y precisos que no se prestan a confusión, pero que si necesitan complementos para obtener el modelo descriptivo completo, los cuales incluye la norma atacada, razones que desvirtúan la acusación central del actor.

De otra parte, anota el Fiscal, no es admisible el argumento del actor en el sentido de que la norma impugnada se refiere a conductas sobre las cuales no existe precedente normativo, pues "...esperar que cada término legal, éste previamente definido en el ordenamiento jurídico implica una sobredimensionalización legislativa...", para la jurisdicción penal basta que estos conceptos sean entendibles por parte del destinatario de la ley y por parte del intérprete, lo que se cumple a cabalidad en la norma objeto de demanda de inconstitucionalidad.

Ministerio de Comunicaciones

El abogado Pedro Nel Rueda Gárces, actuando como apoderado del Ministerio de Comunicaciones y dentro del plazo establecido para el efecto, presentó ante esta Corporación escrito a través del cual defiende la constitucionalidad de la norma impugnada con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Remitiéndose a la descripción que hace la doctrina de los componentes del principio de reserva legal y citando lo dispuesto por el artículo 75 de la C.P., sostiene el interviniente, "...que no existen en la norma impugnada las falencias que el actor le endilga, pues el claro que la ley 422 de 1998 está remitiendo a la autoridad encargada de la vigilancia del interés jurídico involucrado, el Ministerio de Comunicaciones, los temas relevantes de la misma."

Así las cosas, y previo recorrido sobre la legislación vigente en materia de telecomunicaciones, concluye el interviniente, que dado que las actividades a las que se refiere la disposición atacada, requieren para ser desarrolladas de la previa autorización o pronunciamiento del Ministerio de Comunicaciones, es claro que las mismas encuentran regulación legal precedente que permite "llenar" el tipo penal impugnado, precisamente por ser éste, según el actor, un "tipo penal en blanco". En su criterio, "... la materia involucrada en el tipo penal de que trata el artículo 6º de la ley 422 de 1998 es técnica, y tiene respuesta en la legislación colombiana de telecomunicaciones", razón suficiente para desvirtuar la acusación del actor.

Anota el apoderado del Ministerio de Comunicaciones, que no obstante que en su concepto las disposiciones del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, reúnen los requisitos que establecen la Constitución, la ley y la jurisprudencia para constituirse en un tipo penal completo, las inquietudes o interrogantes que le surjan al intérprete, administrativo o judicial, pueden ser absueltas desde el punto de vista técnico por el Ministerio de Comunicaciones y/o la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones, luego no es cierto lo que afirma el actor, en el sentido que dicha función, de manera arbitraria y para cada caso en particular, deberá asumirla el juez, violando con ello el principio de legalidad que consagra el artículo 29 de la C.P.

Tampoco admite el interviniente que sean procedentes los argumentos que esgrime el actor de la demanda, para demostrar la supuesta violación del principio de unidad de materia, pues, anota, sencillamente se trata de "una norma de telecomunicaciones dentro de una ley de telecomunicaciones", lo que es suficiente para demostrar la relación directa que existe entre la disposición impugnada y la ley que la contiene.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT -

Dentro del término establecido para el efecto la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, a través de su apoderado, el abogado Cristhian Omar Lizcano Ortiz, intervino para defender la constitucionalidad de la norma impugnada con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Para el interviniente la norma impugnada no vulnera el ordenamiento superior, por cuanto "...el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, cumple íntegramente con el contenido del principio de legalidad en materia penal, teniendo en cuenta que ha sido el propio legislador, en ejercicio de sus facultades constitucionales, el que como resultado de la evaluación del daño social que se está generando, ha tipificado en forma clara las conductas que serán objeto de sanción penal, que él mismo ha denominado "del acceso ilegal o prestación ilegal de los servicios de telecomunicaciones", garantizando de esta manera que todos los ciudadanos puedan conocer con precisión y en forma previa, cuáles son las conductas prohibidas por la ley penal sobre el particular."

Manifiesta el interviniente, que la acusación que formula el actor de la demanda, en el sentido de que la disposición impugnada es inconstitucional por contener un "tipo penal en blanco", no es de recibo tal como él la plantea, pues esos tipos penales son admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, que los define como aquéllos "...cuya conducta no está integralmente descrita en el texto legal en cuanto el legislador se remite al mismo u a otro ordenamiento jurídico para actualizarla o precisarla...", lo que implica que no por serlo son contrarios a la Constitución.

En esa perspectiva, para el apoderado del CRT, el artículo impugnado por el actor en efecto contiene un "tipo penal en blanco", para cuya interpretación "...el funcionario competente debe acudir a las previsiones legales respectivas en materia de telecomunicaciones, a efectos de adelantar una adecuada integración normativa, las cuales contienen todos los elementos normativos necesarios que precisan las conductas previstas como punibles en el artículo 6º de la Ley 422 de 1998."

Atendiendo su redacción, señala el interviniente, el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, "...contiene algunos términos que deben ser entendidos en su sentido natural y obvio, como consecuencia del uso general que se le da a los mismos, y contiene otras expresiones que han sido definidas previamente por el legislador para una materia en particular, el sector de telecomunicaciones, por lo que no existe ambigüedad alguna."

Para el apoderado de la CRT, la norma impugnada tampoco vulnera el principio de unidad de materia, pues si se tiene en cuenta el desarrollo jurisprudencial que sobre el mismo ha hecho esta Corporación, es claro que el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, guarda una relación razonable y objetiva con el tema general de la misma y que su contenido no es extraño o ajeno a la materia que regula dicha ley, que no es otro que el de las telecomunicaciones, relación que además es de carácter sustancial y que se evidencia desde el mismo título que el legislador le dio a la norma, lo que descarta la violación de los artículos 158 y 169 de la C.P..

Ministerio de Justicia y del Derecho

La doctora Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino también para defender la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que sustentan su posición, los cuales se resumen a continuación:

Inicia su intervención la apoderada del Ministerio de Justicia, anotando que tanto el principio de legalidad como el de tipicidad, consagrados en el artículo 29 de la C.P. y en tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento, son normas rectoras de la ley penal colombiana; señala que la acusación del actor parte del supuesto de que el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, norma impugnada, contiene un tipo penal en blanco el cual automáticamente transgrede dichos principios, consideración en su criterio equivocada, pues esa modalidad de tipos penales, además de ser aceptada por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, también los desarrolla.

Sostiene que el tipo penal en blanco "...sugiere una forma de complementariedad con otras disposiciones normativas, a fin de poderse llevar a cabo el proceso de adecuación típica", luego de no existir la norma a la cual aquel remite, tal proceso de adecuación no podría realizarse; en esa perspectiva, añade, ese no es el caso de la norma acusada en este caso concreto, pues al analizarla, si se tiene en cuenta la complejidad e incertidumbre que deriva de la materia de telecomunicaciones, es claro que "...el legislador previno esa situación y señaló genéricamente la conducta punible para que normas especializadas la desarrollasen."

Así, sostiene la interviniente, "... la norma acusada no contempla un tipo penal en blanco, toda vez que están reunidos los elementos constitutivos del tipo (sujeto activo, conducta, elemento material y sanción); al parecer -prosigue - se puede explotar el hecho de que las conductas sí están definidas, sin perjuicio de la complementariedad que pueda existir con otras disposiciones. En efecto, el artículo acusado señala un sujeto activo indeterminado, una conducta compuesta (acceder o usar) y un elemento material claramente preciso y delimitado."

En el caso concreto, añade, la remisión que consagra el tipo penal analizado a otras disposiciones no deviene en ambigüedades ni en indeterminaciones, toda vez que ellas sirven para constituir la complementariedad que exige la adecuación típica. Así las cosas, concluye la interviniente, la disposición acusada, además de no ser una norma en blanco en sentido legal y doctrinario estricto, [sí puede servirse de] las normas legales complementarias a la norma acusada que hacen posible llevar a cabo el proceso de adecuación típica."

Por último, rebate la interviniente el cargo de violación del principio de unidad de materia, pues según ella, "...la norma acusada guarda coherencia con el tema general de la ley y no es posible concluir que ella sea contraria, ajena o extraña a la materia del servicio de telecomunicaciones". Anota, que contrario a lo que afirma el actor, la ley 422 de 1998 no tiene como materia específica y única el servicio de telefonía móvil celular, ella, como su nombre lo indica, regula aspectos relacionados con el tema de las telecomunicaciones, en el cual sin duda cabe el acceso y uso de dichos servicios.

Coadyuvancias

La ciudadana Mónica Oviedo Díaz, dentro del término establecido para el efecto, presentó escrito a través del cual coadyuva la demanda del actor, solicitando a esta Corporación, que con base en los argumentos en que aquel sustenta su petición, los cuales califica de claros y contundentes, se declare inexecutable el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, por ser éste violatorio del artículo 29 de la C.P.

Adiciona los argumentos del actor, señalando que la norma cuestionada viola el artículo 365 de la Constitución, pues si en ese precepto se establece que los servicios públicos estarán sometidos al régimen legal que fije la ley y que pueden ser prestados por particulares, la inobservancia de las reglamentaciones respectivas puede dar lugar a la imposición de sanciones administrativas, pero en ningún momento puede generar delitos porque para eso el Estado se encarga de su regulación, control y vigilancia. Si se establecen normas punitivas como la demandada, dice la coadyuvante, "...se esta cercenando el derecho que la misma Constitución le concede a los particulares para prestar los servicios públicos."

Anota, que el artículo demandado también vulnera el artículo 335 de la Carta Política, el cual establece que los monopolios sólo pueden establecerse como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social en virtud de la ley, pues la norma impugnada "...al elevar a delito el acceso sin autorización a las telecomunicaciones no hace otra cosa que propiciar un monopolio que no está previsto legalmente, a favor de entidades estatales o particulares que dominan el mercado..."

Impugnaciones

La ciudadana Silvia Vélez Vargas presentó escrito a través del cual impugna la demanda de la referencia y solicita que se declare constitucional el artículo 6º de la Ley 422 de 1998. Manifiesta, que en Colombia los servicios y actividades de telecomunicaciones, sus definiciones y clasificación y las condiciones de su prestación tienen regulación legal, lo que descarta el cargo de ambigüedad atribuido al tipo penal que se tacha de inconstitucional.

De otra parte, anota la impugnante de la demanda, existe plena correspondencia temática y normativa entre el objeto de la Ley 422 de 1998, esto es la modificación parcial de la ley 37 de 1993 y la expedición de "otras disposiciones", y las previsiones de su artículo 6º, dado que éste tipifica como delito el acceso o prestación ilegal del servicio de telefonía móvil celular y de otros servicios de telecomunicaciones, razón con la que se desvirtúa el cargo de violación del principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declare constitucional la norma acusada, pues en su criterio en nada contraría el ordenamiento superior.

No comparte el Ministerio Público los argumentos que le sirven de base al actor, para sostener que el artículo 6º de la Ley 422 de 1998 vulnera el artículo 29 de la C.P., pues,

señala, "...el legislador está facultado para establecer el carácter delictivo de ciertas conductas, sus modalidades, y para contemplar y graduar las penas, ..."

Dicha facultad, agrega el Procurador, desde luego debe ejercerla el Congreso "...dentro del marco de los principios y preceptos constitucionales", lo que implica que las normas que contengan tipos penales estén sujetas a específicos y concretos límites que estipulan la Constitución y la ley, los cuales garantizan que no se vulnere el ordenamiento superior, esto es, que se trata de una potestad, que como todas las del legislador, no puede ser ejercida arbitrariamente; así las cosas, anota el Ministerio Público, el legislador actúa legítimamente cuando crea un tipo penal que señala como punible una conducta, cuya comisión por parte de un sujeto ocasiona daño a la comunidad.

El actor, señala el concepto fiscal, en el caso concreto no acusa de inconstitucional la norma impugnada por encontrar que su contenido sea contrario a la Carta Política, sino por la supuesta falta de claridad de la misma y la no previsión en las normas reguladoras de las telecomunicaciones de los términos técnicos que ella utiliza, circunstancias que en su criterio implican que sean los jueces y no el legislador, los que en últimas determinen el contenido de la disposición para cada caso específico, situación que riñe con el principio de legalidad.

Manifiesta el Procurador, que no obstante la defectuosa redacción de la norma atacada, de ella no es predicable la falta de claridad a la que alude el actor, motivo por el cual considera inadmisibles los argumentos en los que éste sustenta la acusación de violación del principio de legalidad, el cual de manera estricta debe acoger el legislador, especialmente cuando se trata de desarrollar el poder punitivo del Estado, referido a la imprecisión en la descripción de las conductas cuya sanción prevé a través del tipo penal que cuestiona.

Indica, que "...una somera descripción de las normas sobre telecomunicaciones permite verificar que los términos aparentemente no regulados cuentan con definiciones y descripciones en la normativa sobre la materia, como son el decreto 1900 de 1990 en sus artículos 27 a 33 y 52, y la ley 80 de 1993 en su artículo 33, normas en las que se clasifican los servicios de telecomunicaciones, se definen e indican cuáles y que comprenden los servicios básicos, los servicios de difusión, los servicios telemáticos y de valor agregado, los servicios de ayuda y especiales, en el campo de las telecomunicaciones y tratan sobre la concesión de tales servicios."

El Ministerio Público se remite a la jurisprudencia de esta Corporación para señalar, que el principio de legalidad, que alega transgredido el actor, consiste en el riguroso cumplimiento, por parte del legislador, de su función de definir inequívocamente los hechos punibles y establecer, también de manera inequívoca y taxativa, las penas aplicables, de manera tal que el juez penal se limite a verificar si una conducta concreta se adecua o no a la descripción abstracta de la ley, presupuestos ambos que cumple en sentido estricto la norma impugnada.

Por último, sostiene la vista fiscal, la norma acusada tampoco vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, dado que "...existe una íntima relación entre la sanción penal consagrada y la materia tratada en la ley 422 de 1998, pues tal sanción está prevista justamente para aquellas conductas irregulares respecto del servicio público de telecomunicaciones, como la clonación de celulares, conducta que de manera

evidente está referida a la telefonía móvil celular y a otros servicios de telecomunicaciones, que en los términos de la norma acusada es presentada como “copia o reproducción no autorizada de señales de identificación de equipos terminales de estos servicios...”; negar la íntima y objetiva relación entre el tipo penal establecido y la materia tratada en el resto de la ley acusada, concluye el Procurador, “...es negar un hecho notorio y de público conocimiento...”, que ha ocasionado graves daños económicos a quienes se encargan de la prestación del servicio y por ende a la comunidad que hace uso de él.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

2. La materia de la demanda

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional determinar si el contenido del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, que tipifica como delito el acceso, uso o prestación del servicio de telefonía móvil celular y de otros servicios de telecomunicaciones, mediante copia o reproducción no autorizadas, viola, como lo señala el actor, el principio constitucional de legalidad, y los de reserva legal y tipicidad que se derivan de él, consagrados en el artículo 29 de la C.P., por consignar “un tipo penal en blanco”, ambiguo y vacío de contenidos concretos e inequívocos, que implica que los mismos deban ser llenados, en cada caso concreto, por el juez, lo que propicia la arbitrariedad y vulnera los principios rectores del derecho penal.

También deberá establecer la Corte, si el legislador, al introducir un tipo penal que señala como delito el uso o acceso no autorizado a los servicios de telecomunicaciones, dentro de una ley que reforma la Ley 37 de 1993 y dicta otras disposiciones, vulneró el principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Carta Política y desconoció el mandato del artículo 169 de la misma.

3. Del contenido y alcance del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico colombiano y de sus derivados los principios de reserva legal y tipicidad.

El principal cargo de inconstitucionalidad que formula el actor de la demanda contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, es que el mismo desconoce y vulnera el principio de legalidad que consagra el artículo 29 de la C.P., por eso, para analizar de fondo los argumentos con los que el demandante sustenta su acusación, es pertinente detenerse, por lo menos de manera breve, en el contenido y alcance de dicho principio y de los principios de reserva legal y tipicidad que se derivan de él.

Dice el artículo 29 de la C.P.:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

“En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso sin dilaciones injustificadas ; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”

Es claro que en la norma superior citada, el Constituyente de 1991 consagró de manera expresa el denominado principio de legalidad, “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, principio tradicionalmente reconocido y aceptado como inherente al Estado democrático de derecho, sobre el cual se sustenta la estricta legalidad que se predica del derecho penal, característica con la que se garantiza la no aplicación de la analogía jurídica en materia penal¹, la libertad de quienes no infringen la norma, y la seguridad para quienes lo hacen de que la pena que se les imponga lo será por parte del juez competente, quien deberá aplicar aquélla previamente definida en la ley.

Dicho principio encuentra expresión en varios componentes, que la doctrina especializada reconoce como “los principios legalistas que rigen el derecho penal”, los cuales se definen de la siguiente manera:

“...*nullum crimen sine praevia lege*: no puede considerarse delito el hecho que no ha sido expresa y previamente declarado como tal por la ley; *nulla poena sine praevia lege*: esto es, no puede aplicarse pena alguna que no esté conminada por la ley anterior e indicada en ella; *nemo iudex sine lege*: o sea que la ley penal sólo puede aplicarse por los órganos y jueces instituidos por la ley para esa función; *nemo damnetur nisi per legale indicum*, es decir que nadie puede ser castigado sino en virtud de juicio legal.”²

En esa perspectiva, para la realización del principio de legalidad, paralelos han de encontrar espacio propicio y efectivo para su pleno desarrollo otros principios que se derivan de él, tales como el de reserva legal y el de tipicidad.

El primero, el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal, que, como lo ha dicho la Corte, por sus características “...deben estar precedidas de un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir una elaboración más democrática ...”³

“Esta discusión pública debe permitir que la respuesta penal no sea un recurso contingente que el poder político utiliza a discreción, sin debate, para hacer frente a las dificultades del

momento...el respeto riguroso del principio de legalidad opera no solo como un mecanismo de protección de las libertades fundamentales, sino que también obliga a la discusión colectiva y democrática de las políticas criminales a fin de evitar la intervención penal inútil y perjudicial. El principio de legalidad es expresión no solo del Estado de derecho, sino también de las exigencias del Estado democrático, pues gracias a su riguroso respeto pueden llegar a estar representados los intereses de todos los miembros de la comunidad en la elaboración de la política criminal.” (Corte Constitucional, Sentencia C-559 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Respecto del principio de tipicidad, que también como se dijo se deriva del principio de legalidad, esta Corporación ha dicho lo siguiente:

“Este principio busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. Con la tipicidad se desarrolla el principio fundamental “nullum crimen, nulla poena sine lege”, es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria.

“Quiere decir lo anterior que cuando el legislador redacta un tipo penal está obligado a definir de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, y que si no lo hace propicia un atentado contra la libertad individual, pues deja al arbitrio de la autoridad que deba aplicarlo la calificación de los actos, vulnerando la libertad y la seguridad individuales consagrados como derechos fundamentales en el ordenamiento superior.” (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 1993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Al abordar el análisis del principio de legalidad y de sus derivados los principios de reserva legal y de tipicidad en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente en el derecho penal, esta Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“De acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer hechos punibles y señalar las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellos. Un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley que así lo señale. Ley, que ineludiblemente debe ser anterior al hecho o comportamiento punible, es decir, previa o “preexistente”.

“El artículo 1 del Código Penal incluye tal principio dentro de las normas rectoras del proceso penal, en estos términos: “Nadie podrá ser juzgado por un hecho que no esté expresamente previsto como punible por la ley penal vigente al tiempo en que se cometió ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentre establecida en ella”. Y en el artículo 3 del mismo estatuto establece: “La ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca.”

“El principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas ya sean privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma, toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas”. (Corte Constitucional, Sentencia C- 133 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Con base en los anteriores presupuestos, procederá ahora la Corte a establecer, si, como lo sostiene el actor de la demanda, el contenido del artículo 6º de la Ley 422 de 1998 vulnera el principio de legalidad y sus derivados los de reserva legal y tipicidad.

4. La modalidad del tipo penal en blanco es válida y aceptada en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando sus contenidos se puedan complementar, de manera clara e inequívoca, con normas legales precedentes que permitan la correspondiente integración normativa.

Como lo anota el señor Procurador en el concepto que remitió a esta Corporación, solicitando que se declare exequible la norma impugnada, el actor de la demanda no cuestiona la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, por considerar que su contenido sea contrario al ordenamiento superior, lo que él alega es que la redacción del mismo es ambigua y equívoca, a punto que da paso a “un tipo penal en blanco”, que no puede complementarse con normas legales precedentes, en las que se definan claramente las actividades y aspectos técnicos a los que se refiere la disposición acusada, situación que a su vez da cabida a un tipo penal carente de contenido, cuyos vacíos debe llenar arbitrariamente el juez en cada caso concreto, lo que vulnera de plano el principio de legalidad, fundamento principal del derecho penal.

El primer aspecto de la controversia que debe acotar la Sala, es el referido al denominado tipo penal en blanco, pues al estudiar los fundamentos de la demanda, en principio parecería que el actor parte de un presupuesto equivocado: que los tipos penales en blanco per-sé son contrarios a la Constitución; no obstante, un análisis más minucioso de los términos de la demanda, permite entrever que no es esa la posición del actor, que lo que él quiere señalar es que en el caso específico la norma demandada es contraria al ordenamiento superior, dado que consigna un tipo penal en blanco cuyo contenido no puede ser complementado por parte del intérprete, específicamente del juez penal, dada la ausencia de normas legales precedentes, que definan de manera clara e inequívoca los servicios y actividades técnicas a las que alude la primera, lo que implica que sea precisamente el juez, en cada caso específico, el que de manera arbitraria proceda a hacerlo, violando así el principio de legalidad.

El tipo penal en blanco lo define la doctrina como aquel que contiene una norma incriminadora incompleta o imperfecta, dado que aunque incluye precepto y sanción, el primero, el precepto, es relativamente indeterminado, “...siendo determinable mediante norma jurídica distinta que será, generalmente, un decreto, resolución o mandamiento de autoridad extraprocesal (administrativa por regla general), cuyo reglamento - complementario del precepto - tiene que darse antes del hecho, pues de otra manera se sancionaría en parte con una norma posterior.” Los tipos penales en blanco, son aquellos en que “la conducta no aparece completamente descrita en cuanto el legislador se remite al mismo u otros ordenamientos jurídicos para actualizarla y concretarla.”⁴

Esta modalidad de tipo penal ha sido aceptada por la jurisprudencia nacional e internacional; así, al referirse a las distintas categorías de tipos penales esta Corporación la ha incluido, señalando al efecto lo siguiente:

“... los tipos [penales] se clasifican en distintos grupos, por ejemplo: según su estructura son

básicos, especiales, subordinados, elementales, compuestos, completos, incompletos, autónomos y en blanco. En relación con el sujeto activo pueden ser monosubjetivos, plurisubjetivos, de sujeto indeterminado o de sujeto cualificado, En cuanto al bien jurídico tutelado pueden ser simples, complejos, de lesión y de peligro. De acuerdo con su contenido existen tipos de mera conducta, de resultado, de conducta instantánea, de conducta permanente, de acción, de omisión, abiertos y cerrados.” (Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Es decir, que en nada contraría el ordenamiento superior el hecho de que el legislador recurra a esta modalidad de tipo penal, siempre y cuando verifique la existencia de normas jurídicas precedentes que definan y determinen, de manera clara e inequívoca, aquéllos aspectos de los que adolece el precepto en blanco, cuyos contenidos le sirvan efectivamente al intérprete, específicamente al juez penal, para precisar la conducta tipificada como punible, esto es, para realizar una adecuada integración normativa que cumpla con los requisitos que exige la plena realización del principio de legalidad.

Así las cosas, esto es determinada la validez de los tipos penales en blanco en nuestro ordenamiento jurídico, lo que a continuación debe establecer la Sala es si efectivamente la norma impugnada reúne las características propias de esa modalidad de tipo penal, y de ser así, si existen las disposiciones jurídicas precedentes necesarias para que el juez proceda a la respectiva integración normativa, de manera tal que sin violar los principios de legalidad y reserva, dote de contenido completo e inequívoco el tipo penal que el actor tacha de inconstitucional.

5. El artículo 6º de la Ley 422 de 1998, en lo que se refiere al servicio de telefonía móvil celular, no es un tipo penal en blanco, su contenido incluye todos los elementos necesarios de un tipo penal completo, claro e inequívoco, cuya producción por parte del legislador respetó en todo el principio de legalidad.

Así las cosas, por lo general la norma penal está constituida por dos elementos: el precepto (*praeceptum legis*) y la sanción (*sanctio legis*). “El precepto es la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción; la sanción es la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto.”⁶

En el precepto está contenida la descripción de lo que se debe hacer o no hacer, y, por lo tanto del hecho que constituye delito. La situación descrita en la norma se denomina comúnmente figura o tipo penal.

El tipo penal presenta entonces una estructura que contiene varios elementos, pues “...todo tipo penal muestra una conducta que, realizada por alguien, lesiona o pone en peligro un bien del cual otra persona es titular; por consiguiente, en cada tipo se identifican dos sujetos, el activo que ejecuta el comportamiento y el pasivo en cuya cabeza radica el interés que se vulnera; una conducta que genéricamente allí se plasma y que, siendo por lo regular de naturaleza objetivo - descriptiva, en veces trae referencias normativas y subjetivas, y un objeto de doble entidad: jurídica en cuanto legalmente tutelado y material en cuanto ente (persona o cosa) sobre la cual se concreta la vulneración del interés jurídicamente protegido.”⁷ El tipo penal que contenga todos estos elementos es un tipo penal completo.

El tipo penal completo es entonces el que contiene el precepto y la sanción con todos sus elementos constitutivos, es decir, aquel que no necesita complementarse con el contenido de otra norma jurídica del mismo u otro ordenamiento; a su vez el precepto deberá precisar, en primer lugar, el sujeto activo del hecho punible, esto es quien o quienes podrán incurrir en la acción u omisión que se prohíbe; en segundo lugar el sujeto pasivo del mismo, que es el titular del bien jurídico objeto de protección, y en tercer lugar el bien jurídico que se pretende proteger de una conducta específica, cuya referencia y descripción constituyen el cuarto elemento del precepto.

A partir de los anteriores presupuestos procederá ahora la Corte a analizar la norma impugnada.

El artículo 6º de la Ley 422 de 1998, impugnado por el actor, establece lo siguiente:

“Artículo 6º. Del acceso ilegal o prestación ilegal de los servicios de telecomunicaciones. El que acceda o use el servicio de telefonía móvil celular u otro servicio de telecomunicaciones, mediante copia o reproducción no autorizada de señales de identificación de equipos terminales de estos servicios, derivaciones, o uso de líneas de telefonía pública básica conmutada local, local extendida o de larga distancia no autorizadas, o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales.

“La pena anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad, para quien hubiese explotado comercialmente por sí o por interpuesta persona, dicho acceso, uso o prestación de servicios de telecomunicaciones no autorizados.

“Igual aumento de pena sufrirá quien facilite a terceras personas el acceso, uso ilegítimo o prestación no autorizada del servicio de que trata este artículo.”

Dicha norma, si se circunscribe al servicio de telefonía móvil celular, contiene los elementos necesarios para ser catalogada como un tipo penal completo, pues como tal contiene un precepto y una sanción; el precepto define el sujeto activo del hecho punible, a través de la expresión “el que acceda o use”, la cual indica que se trata de un sujeto activo indeterminado, en la medida en que cualquier persona puede incurrir en las acciones que se prohíben.

En cuanto al sujeto pasivo, esto es el titular del bien jurídico que se protege, éste también se encuentra definido tácita pero inequívocamente en la norma acusada, pues de la redacción de la misma se desprende que lo será el Estado⁸, que es el que tiene a su cargo la gestión y control del espectro electromagnético de que trata el artículo 75 de la C.P., bien público, imprescriptible e inenajenable, esencial para la prestación del servicio de telefonía móvil celular; también los particulares concesionarios del servicio de telefonía móvil celular que legítimamente lo explotan y prestan el servicio, y todas las personas, naturales y jurídicas, públicas y privadas, debidamente autorizadas para prestar ese servicio.

En cuanto a la conducta que se señala como punible, ésta en la disposición impugnada es plural y se encuentra descrita de manera precisa a través de tres verbos concretos (verbos rectores o núcleos rectores del tipo penal): acceder, usar y prestar, que descartan la ambigüedad que el actor le atribuye a la norma; así, se desprende inequívocamente del contenido del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, que el que acceda o use sin autorización el servicio de telefonía móvil celular, incurrirá en el delito que tipifica la disposición impugnada.

No ocurre lo mismo con la expresión “u otro servicio de telecomunicaciones”, la cual por su amplitud se torna ambigua, incumpléndose así uno de los presupuestos esenciales del tipo penal, que exige precisión y exactitud en la referencia y descripción de la conducta punible, en el caso concreto, de los servicios sobre los que recae la prohibición de prestarlos sin autorización. Por eso la Corte ordenará que la misma se retire del ordenamiento legal, pues de no hacerlo, se estaría dotando al juez de la facultad de llenar de contenido dicha expresión, y salvo el caso de la telefonía móvil celular, decidir en cada evento, qué servicios caben dentro de esa categoría, lo que de plano vulnera los principios de legalidad y de reserva legal.

Igual ocurre con la expresión “o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados....”, que al ser abierta se torna imprecisa e inexacta, pues no se identifican de manera inequívoca cuáles son esos servicios; por eso y por las razones anotadas, también será declarada inexecutable.

Ahora bien, la orden que impartirá la Corte, de retirar esas expresiones de la norma legal impugnada, no quiere decir que tales conductas, estimadas como violatorias de la normatividad sobre la materia, no puedan ser objeto de sanción penal si así lo determina el legislador en ejercicio de sus competencias constitucionales; no obstante, en este caso particular, la Corte considera que las señaladas conductas no están bien precisadas, y que por lo tanto generan con su ambigüedad confusión en el ciudadano receptor de la norma y en el intérprete, y en consecuencia atentan contra los mencionados principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

En cuanto a los conceptos técnicos involucrados en el inciso primero de la norma impugnada, éstos remiten al juez a otras normas legales que los definen de manera precisa y para la materia, (decretos, reglamentos, resoluciones, acuerdos, etc., que en el caso específico existen como bien lo señalan varios de los intervinientes)⁹; sin embargo, si se diera el caso de conceptos que carezcan de definición legal precedente, el tipo penal no requiere de tal remisión para adquirir sentido, pues las mismas pueden entenderse de acuerdo con el uso común que se les da, tal como lo establece el artículo 28 del Código Civil¹⁰, dado que el hecho de que sean de carácter técnico no implica, necesariamente, que sean ajenas a una definición en el lenguaje cotidiano; ahora bien, también, si el juez o funcionario judicial competente lo considera pertinente, tales expresiones pueden ser dilucidadas por expertos a los que él acuda en ejercicio de la potestad que le otorga el artículo 257 del Código de Procedimiento Penal.

Queda claro entonces, que en el caso que se revisa la norma impugnada, circunscrita únicamente al servicio de telefonía móvil celular es un tipo penal completo, que no requiere,

como lo sostiene el actor, de un complemento legal precedente, sin el cual el juez no puede proceder a realizar la integración normativa correspondiente que exigen los ya analizados tipos penales en blanco.

En cuanto a la sanción, ella también está claramente determinada en la norma en cuestión, que establece que quien incurra en las conductas prohibidas incurrirá en prisión de cuatro a diez años y multa de quinientos a mil salarios mínimos legales mensuales y que la misma se agravará para quienes estén incurso en uno de los siguientes presupuestos: que haya explotado comercialmente, por sí o por interpuesta persona, dicho acceso uso o prestación de servicios de telecomunicación no autorizados, y/o que haya facilitado a terceras personas el acceso o uso ilegítimo, o prestación no autorizada de tales servicios.

No hay duda de que la redacción de la norma cuestionada no es perfecta, que ella adolece de errores; pero que circunscrita al servicio de telefonía móvil celular, no puede ser calificada como ambigua e inexacta, a punto que derive en vacíos que arbitrariamente deba llenar el juez penal, violando así, no sólo el principio de legalidad, sino el principio de reserva legal, que le atribuye al legislador de manera exclusiva la función de definir las conductas punibles a través de la ley. Por eso, salvo las expresiones antes anotadas, el inciso primero de la norma impugnada será declarado exequible.

En cuanto a los incisos segundo y tercero del artículo 6º de la Ley 422 de 1998, al referirse ellos, para efectos de agravación de la pena, a “servicios de telecomunicaciones no autorizados”, expresión, que como quedó demostrado, en el ámbito de lo penal por su amplitud se torna ambigua e imprecisa, éstos también y por las razones expuestas, serán declarados inexecutable.

6. La norma impugnada no vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, ni desconoce el mandato del artículo 169 de la misma.

En opinión del actor, el artículo 6º de la Ley 422 de 1998 también vulnera el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la C.P., pues según él, tratándose de un tipo penal éste no podía incluirse en una ley cuyo objetivo es la modificación de otra, la ley 37 de 1993, por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones.

Sobre el principio de unidad de materia esta Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“...el objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo en forma tal que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o, como tantas veces se ha dicho, “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él.” (Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

A partir de esos presupuestos, la pregunta que surge en el caso concreto que se revisa, es si la introducción de un tipo penal, que consagra como punibles actividades relacionadas con la prestación del servicio de telefonía móvil celular y de otros servicios de telecomunicaciones, en efecto vulnera el principio de unidad de materia.

Lo primero que hay que señalar, es que el legislador, al establecer los tipos penales "...goza de una amplia discrecionalidad, pues únicamente él está llamado a evaluar el daño social que causa determinada conducta y las medidas de punición que debe adoptar el Estado, dentro del contexto de la política criminal, para su prevención y castigo"¹¹; en esa perspectiva, no hay duda que en el caso que se analiza el legislador, teniendo en cuenta los perjuicios que se estaban causando con el acceso, uso y prestación no autorizados de los servicios de telecomunicaciones a los que alude la disposición impugnada, resolvió categorizar esas conductas como hechos punibles, en una ley que precisamente modifica y amplía la regulación preexistente sobre la materia de telecomunicaciones, pues, vale aclarar, el objeto de la misma no se circunscribió específicamente al tema de telefonía móvil celular, como lo sostiene el demandante, sino que expresamente se extendió, como se constata en el título de la ley, a expedir "otras disposiciones", desde luego relacionadas todas con esa materia.

Si se tiene en cuenta que la interpretación del principio de unidad de materia, como lo ha señalado con insistencia esta Corporación, "...no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano, y que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley"¹², es viable concluir, en el caso del artículo demandado, que existe una clara y nítida relación entre la materia que desarrolla la Ley 422 de 1998, la de telecomunicaciones, y el contenido específico del artículo 6º de la misma, que eleva a la categoría de delitos actividades y conductas directamente relacionadas con la prestación de dichos servicios, lo que indica una relación objetiva y razonable entre la materia dominante de la ley y lo dispuesto en el artículo impugnado, razones suficientes para desestimar la acusación que formula el actor contra la citada disposición, por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia y para rechazar también el cargo dirigido a demostrar el desconocimiento por parte del legislador del artículo 169 superior, pues el título de la ley en este caso corresponde a su contenido.

Por último, es pertinente reiterar que, como en varias oportunidades lo ha señalado esta Corte, el principio de unidad de materia no puede ser entendido,

"... dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hayan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles." (Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández

Galindo)

Así las cosas, no encuentra la Corte fundados los argumentos que respaldan las acusaciones de inconstitucionalidad que presenta el actor contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, por lo que procederá a declararlo exequible.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, salvo los segmentos “u otro servicio de telecomunicaciones”, “o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados” de su primer inciso, **que se declaran inexecutable.

Así mismo se declaran inexecutable el inciso segundo y el inciso tercero de este artículo que dicen así:

“La pena anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad, para quien hubiese explotado comercialmente por sí o por interpuesta persona, dicho acceso, uso o prestación de servicios de telecomunicaciones no autorizados.

“Igual aumento de pena sufrirá quien facilite a terceras personas el acceso, uso ilegítimo o prestación no autorizada del servicio de que trata este artículo.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 "El repudio de la analogía jurídica en materia penal es justicia racional" Cossio Carlos, citado en "Tratado de Derecho Penal", Luis Jiménez de Asúa, Edit. Losada Buenos Aires, 1950.

2 Luis Jiménez de Asúa, "Tratado de Derecho Penal. Tomo II Filosofía y Ley Penal", Edit. Losada, Buenos Aires Argentina, 1950.

3 Corte Constitucional, Sentencia C- 559 de 1999, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

4 Reyes Echandía Alfonso, "Derecho Penal Parte General", Universidad Externado de Colombia, 1984

6 Ibídem.

7 Echandía Reyes Alfonso, "Derecho Penal Parte General", Universidad Externado de Colombia, 1984

8 "Cuando el interés jurídicamente titulado pertenece al Estado, éste adquiere la categoría de sujeto pasivo...". Reyes Echandía Alfonso, "Derecho Penal, Parte General", Universidad Externado de Colombia, 1984

9 Ley 72 de 1989, Decreto Ley 1900 de 1990, Ley 37 de 1993

10 Artículo 28 C.C.: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a éstas su significado legal."

11 Corte Constitucional, Sentencia C-146 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

12 Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz