

Sentencia C-951/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6703

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Actor: Carlos Fradique Méndez

Magistrado Ponente:

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil siete (2007).

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

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Carlos Fradique Méndez instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 1098 de 2006.

En el auto admisorio de la demanda se invitó a participar a las facultades de derecho de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad del Rosario, así como al Instituto Colombiano de Derecho Procesal para que, en su calidad de expertos, emitieran conceptos técnicos sobre las normas demandadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas:

LEY 1098 DE 2006 1

(noviembre 8)

“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 54. AMONESTACIÓN. La medida de amonestación consiste en la conminación a los padres o a las personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente sobre el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden o que la ley les impone. Comprende la orden perentoria de que cesen las conductas que puedan vulnerar o amenazar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con la obligación de asistir a un curso pedagógico sobre derechos de la niñez, a cargo de la Defensoría del Pueblo, so pena de multa convertible en arresto.

ARTÍCULO 55. INCUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA. El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la diligencia de amonestación, acarreará a los infractores la sanción de multa equivalente al valor de uno (1) a cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes, convertibles en arresto a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa. Esta sanción será impuesta por el Defensor de Familia.

Se demandan los apartes subrayados.

### III. LA DEMANDA

El demandante le solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de las expresiones “convertible en arresto”, contenida en el artículo 54 y “convertibles en arresto a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa”, contenida en el artículo 55 de la Ley 1098 de 2006, por considerar que son contrarias al artículo 28 de la Constitución Política.

Afirma que las expresiones demandadas, que facultan al Defensor de familia para imponer la sanción de arresto violan la Constitución porque éste es un funcionario del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad adscrita al Ministerio de Protección Social, que forma parte de la rama ejecutiva del poder público. En consecuencia, al no ser autoridad judicial sino administrativa, no puede ejercer la facultad de privar de la libertad a las personas.

Como fundamentos de la violación invoca las mismas razones que tuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-626 de 1998, mediante la cual se declaró inexecutable la expresión “En estos casos procederá la conversión de multa en arresto de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, a razón de un día de salario mínimo legal diario por cada día de arresto”, contenida en el artículo 15 de la Ley 228 de 1995. Según el demandante, en esta sentencia la Corte declaró executable la expresión “y la privación de la libertad no podrá ser ordenada por las autoridades administrativas.”, del artículo 41 de la referida Ley 228.

A continuación el demandante transcribe algunos apartes de la sentencia C-626 de 1998, en los que la Corte Constitucional sostuvo que “solamente las autoridades judiciales tienen competencia para imponer penas que conlleven la privación de la libertad, por lo que a las autoridades administrativas les está vedado imponer “motu proprio” las penas correctivas que entrañen directa o indirectamente, la privación de la libertad.”

Trascribe otro aparte de la decisión, en el cual la Corte sostuvo que “la facultad de ordenar la pena de arresto con relación a las personas que incumplan el pago de la multa, constituye una competencia única y exclusiva de las autoridades judiciales, las cuales son los únicos titulares para ordenar la privación de la libertad, como lo ha señalado la jurisprudencia sobre la materia.”

Finalmente, el demandante transcribe otros apartes de la jurisprudencia de la Corte relacionados con el derecho a la libertad y la prohibición de prisión por deudas. Sin embargo a este respecto no formula un cargo claro y suficiente.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>2</sup>

La Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar intervino en representación de dicha entidad para solicitarle a la Corte Constitucional la declaración de exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Luego de referirse a los antecedentes legislativos de la figura, sostiene que el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) le encomendó al Defensor de familia la función de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como el restablecimiento de los mismos cuando resultaren vulnerados. Para el cumplimiento de tales funciones le asigna el poder de tomar algunas medidas como las que consagran las disposiciones demandadas. En ese sentido, encuentra que todas las actuaciones que se desarrollen para brindarle protección a la niñez están orientadas a su reconocimiento como sujetos de especial protección, a la garantía y al cumplimiento de sus derechos, a la prevención de su amenaza o vulneración y a la seguridad de su restablecimiento inmediato, en desarrollo del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Sostiene que la finalidad de la ley 1098 de 2006 es la de garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. En consecuencia, su objeto es establecer normas sustantivas y procesales para su protección integral, garantizándoles el ejercicio de los derechos y libertades que les han sido reconocidos en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las leyes, protección que es obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Finalmente, solicita estudiar la posibilidad de proferir una sentencia condicionada con el propósito de salvaguardar la aplicación de las medidas de protección de los menores. En consecuencia solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, en el entendido que el defensor de familia es autoridad competente para imponer la sanción de multa convertible en arresto, como garantía del cumplimiento de las medidas de amonestación y que busca el restablecimiento inmediato de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, salvo que el sujeto pasivo de la sanción no cuente con los recursos económicos para efectuar dicho pago.

## 2. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario<sup>3</sup>

En la intervención se manifiesta que ante la claridad del texto constitucional del artículo 28 y

de los argumentos de la jurisprudencia constitucional citados en la demanda, no cabe la menor duda de que en Colombia, a partir de la Constitución de 1991, quedó prohibido que un funcionario que no ejerza jurisdicción decreta la privación de la libertad de una persona.

No obstante, sostiene que “un punto que no abordó la Corte en la Sentencia C-626 de 1998 fue la eventualidad de que el funcionario administrativo detente, en este caso y por vía excepcional la función jurisdiccional, ya que no es contrario a la Constitución que autoridades que pertenecen a otras ramas del poder público, con autorización constitucional o legal asuman de manera esporádica y limitada funciones jurisdiccionales, como sucede con el Congreso de la República, los particulares que fungen como árbitros, los funcionarios de ejecuciones fiscales, las autoridades indígenas y los militares.”

Al efecto, recuerda que el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución dispone que “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.” (Subrayado en el texto de la intervención)

En su criterio, “la función judicial puede ser ejercida por autoridades que pertenecen a otras ramas del poder público y, por ello, no hay impertinencia alguna en sostener que el Defensor de familia obra en función jurisdiccional, exclusivamente en cuanto a la conversión de la sanción pecuniaria en sanción privativa de libertad”. Señala que aunque no es el momento para adentrarse en la discusión sobre la unidad del Poder Público, su división funcional, sus excepciones y el ejercicio de la Función Pública, sí “debe recordarse que en el Derecho moderno, se está más a la realidad material, que a la formal”. En consecuencia, considera que “si se llegase a determinar que en la conversión de la multa en arresto, el Defensor de Familia cumple con los elementos propios de la jurisdicción poder de interpretación y declaración del Derecho; poder de decisión ejecutoria y autoridad de cosa juzgada<sup>4</sup>-, sería forzoso concluir válidamente que independientemente de su pertenencia a la rama ejecutiva del poder público, los defensores de familia al decretar el arresto ejercitan la función jurisdiccional que legitima la medida.”

Agrega el interviniente que, al repasar las decisiones de la Corte Constitucional “mediante las cuales reitera que en Colombia solamente los jueces pueden imponer sanciones que impliquen la restricción de la libertad personal (...), encuentro que entre sus argumentos no

se ocupó de dilucidar un asunto que estimo primordial, cuando se plantea el mecanismo sustitutivo de la sanción pecuniaria administrativa por la pena aflictiva de pérdida de la libertad, y es el relacionado con quién, en realidad, impone la restricción de la libertad; si el funcionario administrativo o es el Legislador que estima imprescindible que el infractor reciba una sanción, por no estar presto a ejecutar una prestación pecuniaria - a la que ha sido legítimamente conminado.”

Adicionalmente sostiene el interviniente que “ciertamente la privación de la libertad por la ausencia de recursos económicos es contraria al principio constitucional de “no hay cárcel por deudas” (Inc. Fin. Art. 28 C. N.). Sin embargo, no es extraño al Derecho que algunas situaciones que involucran el cumplimiento de obligaciones, aún pecuniarias, tengan como consecuencia la privación de la libertad, no como medio para obtener la satisfacción del derecho del acreedor sino para acentuar el interés de la sociedad en que se cumpla; tal como sucede con la no concesión de la libertad condicional por el no pago de la fianza o de las multas e indemnizaciones fijadas dentro de los procesos penales, que no pocas polémicas genera entre los más radicales ortodoxos defensores de los derechos humanos y quienes sostienen que la causa jurídica de la medida no es el pago de la deuda sino la protección del interés social superior. El ejemplo más representativo de medida punitiva de privación de la libertad por la no ejecución de prestaciones es la pena de arresto que se impone a los sujetos renuentes a cumplir las Acciones de Tutela (Arts 52 y 53 Dec. 2591 de 1991), que no se explicaría ni justificaría bajo la consideración de que tiene por objeto sancionar el incumplimiento de la obligación impuesta por el juez de tutela. En otras palabras, el régimen jurídico prevé la posibilidad de privar de la libertad al individuo que no se aviene a responder cumpliendo las prestaciones que se le imponen con el ánimo de defender un bien tutelado de especial connotación.”

Partiendo del hecho de que las disposiciones contenidas en los artículos 54 y 55 del Código de la Infancia y la Adolescencia (y otras que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico como el artículo 7° de la ley 294 de 1996, modificado por el artículo 40. de la Ley 575 de 2000 sobre violencia intrafamiliar) no tienen por objeto hacer pagar con la libertad el valor de una multa, sino imponer al infractor una pena aflictiva por el hecho de haber dejado de cumplir la primera sanción impuesta por el funcionario competente, que puede ser positiva (como el pago de alimentos o cumplir el deber de atención personal y directo del cuidado del menor) o negativa (abstenerse de vulnerar el derecho del menor), encuentro que esta

sanción comparte el mismo alcance de las demás sanciones privativas de la libertad a las que he venido haciendo referencia.

Para el interviniente, el aspecto que debe hacerse notar es que “a pesar de lo que indica la norma, no es el defensor de familia quien impone la pena de arresto, es la LEY misma que transforma la multa directamente en arresto. En este específico caso, no hay una decisión del funcionario de imponer la sanción de arresto, porque su actuación se limita a convertir una suma de dinero en días de arresto “a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa” y el funcionario no puede hacer ni más, ni menos. El defensor de familia no realiza una valoración jurídica de falta, ni puede señalar otra pena, ya que se limita es a determinar cuánto tiene que permanecer recluido el infractor de conformidad con la tarifa legal y ordenar que se cumpla. La pena no proviene de la actuación del funcionario y, por eso, el acto del Defensor de familia respecto del arresto, se asemeja al acto que expide el Ministerio del Interior y del Derecho a través de sus dependencias policivas y carcelarias para ejecutar la pena de privación de la libertad ordenada por el juez.

Concluye su argumento el interviniente afirmando que, en los casos en que la ley sustituye la multa por el arresto, el funcionario que materializa la conversión no es quien impone la pena, sino simplemente ejecuta lo ordenado por el legislador y por eso la función que cumple el Defensor de familia sigue siendo administrativa. En su criterio, cuando la ley impone directamente una consecuencia jurídica, cualquiera que ella sea, está actuando en el campo jurisdiccional y por eso no está contradiciendo la Carta. Agrega que no son pocos los casos en los que la ley impone las sanciones o consecuencias jurídicas directamente y sin mediación judicial (o interfiere con las ya impuestas) como en las extinciones de dominio “automáticas” por el no uso apropiado de los bienes (extinción de dominio por el no uso de minas y aguas); las ineficacias jurídicas de pleno derecho (inexistencia e ineficacia de actos mercantiles); la reducción o sustitución de penas ya impuestas por el juez (indultos, rebajas o amnistías).

En relación con la participación del juez en el procedimiento administrativo, afirma que al ser el Código de la Infancia y la Adolescencia un estatuto esencialmente protectorio, de modo que las instituciones que ha consagrado están dirigidas a la protección real y al interés del menor, una de las directrices que tiene es dejar en la autoridad administrativa todas aquellas funciones y medidas respecto de las cuales la autoridad jurisdiccional no sea eficaz, ya por

razones de celeridad o por inmediatez, que no puedan ser ejecutados por la autoridad judicial en la forma requerida.

Considera que las medidas de protección que se reservan al Defensor de familia, presuponen agotar un procedimiento que, si bien es expedito, da las suficientes garantías a los implicados. En este sentido, indica que el artículo 100 de la ley demandada habilita la intervención del juez, pues según dicho artículo, el procedimiento administrativo que concluye con una resolución del Defensor de familia puede ser sometido a consideración del juez, quien en últimas decidirá sobre la legitimidad de la medida. Encuentra entonces que la actuación se convierte así en un acto complejo en el que participan la autoridad administrativa y la jurisdiccional y en esa medida se ajusta a la Constitución.

Concluye su intervención el representante de la Universidad del Rosario afirmando que, en consecuencia, las facultades del Defensor de familia de que tratan los artículos 54 y 55 de la ley 1098 de 2006, sólo son constitucionales si el juez valida la actuación del funcionario, mediante acto suyo, por lo cual le solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de las expresiones demandadas pero condicionando tal declaración a que se entienda que sólo es jurídicamente válido el arresto cuando la decisión del defensor de familia sea validada por el juez, en los términos del inciso cuarto del artículo 100 de la aludida Ley.

## V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>5</sup>

La Corte Constitucional aceptó el impedimento manifestado por los señores Procurador General de la Nación y Viceprocurador General de la Nación para intervenir dentro del presente proceso, 6 toda vez que en desempeño de sus cargos participaron, el primero, presentando el proyecto de ley que dio origen al Código de la Infancia y la Adolescencia y el segundo, presidiendo la comisión conformada mediante la Resolución 423 de 2004, para su estudio y seguimiento.

Por designación mediante la Resolución No. 143 del 4 de junio de 2007, la señora Viceprocuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales, rindió el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución. En su concepto solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, bajo el entendido que el defensor de familia tiene competencia para imponer la sanción de multa, pero que la conversión y orden

de arresto le corresponde decretarlas al juez de familia, en desarrollo del numeral 4º del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006.

En primer lugar, para la representante del Ministerio Público es preciso integrar la unidad normativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del decreto 2067 de 1991, como quiera que “la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad” (Sentencia C-871 de 2003).

En efecto, sostiene que en el presente caso se demandaron las expresiones “convertible en arresto” del artículo 54 y “convertibles en arresto a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa”, del artículo 55 de la Ley 1098 de 2006, pero se excluyó la parte final de este precepto el cual dispone “Esta sanción será impuesta por el defensor de familia”, norma que guarda estrecha relación con las expresiones impugnadas por el actor y con las razones que fundamentan sus cargos.

“La sanción de multa convertible en arresto, cuya constitucionalidad reprocha el demandante, guarda indiscutible e íntima relación con la autoridad que conforme a la ley puede imponer tales medidas, tema al que se refiere la frase final del artículo 55 de la Ley 1098 de 2006, y al que alude el actor en la argumentación de su demanda al censurar que el arresto sea impuesto por una autoridad administrativa (...)”. Por esta razón, el Ministerio Público considera necesario extender el estudio constitucional a la frase “Esta sanción será impuesta por el defensor de familia” mediante la integración de la unidad normativa, pues considera que contiene el elemento estructurante y determinante de la posible violación de la Constitución, esto es, la competencia del Defensor de familia para imponer sanciones a los padres o personas responsables del niño o del adolescente.

En segundo lugar, la representante del Ministerio Público analiza la constitucionalidad de la competencia de los Defensores de familia para imponer la sanción fijada en el artículo 55 de la ley 1098 de 2006.

Inicialmente advierte que con el fin de estudiar la compatibilidad entre la protección constitucional que ofrece el artículo 28 al derecho a la libertad personal y la función asignada en la parte final del artículo 55 acusado, a los Defensores de familia, es pertinente indicar que dicho precepto es igual al texto del artículo 68 del decreto 2737 de 1989 (Código del

Menor), que fue avalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-041 de 1994. En esta sentencia, la Corte Constitucional señaló que la facultad de los defensores de familia, como autoridades de policía, para disponer del arresto de personas, encontraban temporalmente fundamento en el artículo 28 transitorio de la Constitución, conforme al cual “Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de las mismas”.

Afirma la Representante del Ministerio Público que las consideraciones que en esa oportunidad llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad han perdido vigencia, pues no es posible en el escenario actual tomar como punto de referencia el mencionado precepto transitorio de la Carta Política, porque el Legislador debe darle cumplimiento a la Constitución y, a través de una ley, ajustar las competencias al marco constitucional que determina con carácter inequívoco, que sólo puede privarse de la libertad a una persona en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente.

Agrega que, como lo ha señalado la Corte Constitucional, uno de los avances más significativos a partir de la Constitución de 1991 fue establecer la reserva judicial para la afectación del derecho a la libertad personal, de acuerdo con lo cual resulta claro que los defensores de familia, en cuanto no tienen la calidad de autoridades judiciales, no pueden ser habilitados por la ley para disponer el arresto de los padres o responsables del cuidado del niño o adolescente.

No obstante, la representante del Ministerio Público considera que de una lectura integral de la Ley 1098 de 2006 puede deducirse una interpretación según la cual el artículo 55 demandado sería constitucional bajo el entendido de que el defensor de familia únicamente tiene competencia para imponer la sanción de multa, pero que la medida supletoria de arresto requiere la intervención de una autoridad judicial (juez de familia, o en su defecto el juez civil o promiscuo municipal). Este juez, a petición del defensor de familia, de la persona que tenga bajo su cuidado al menor e, incluso, del niño, niña o del adolescente, deberá, examinadas las circunstancias, declarar la conversión e imponer el arresto correspondiente.

Agrega que para el efecto es conveniente tener presente que de acuerdo con el numeral 4º del artículo 119 de la Ley 1098 de 2006, le corresponde al juez de familia en única instancia:

“Resolver sobre el establecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia”, situación que se configura cuando los padres o las personas responsables del niño, niña o adolescente que han sido amonestados, se niegan a cumplir con las obligaciones allí impuestas con el fin de restablecer los derechos del menor, e igualmente se rehúsan a cancelar el valor de la multa señalada como sanción por aquel comportamiento.

Interpretada la norma de este modo, no se afectaría la efectividad de la sanción, por cuanto el defensor de familia podría acudir ante el juez para que éste disponga el arresto por el pago de la multa.

Con base en las anteriores consideraciones, la representante del Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, bajo el entendido de que el defensor de familia tiene competencia para imponer la sanción de multa, pero que la conversión y orden de arresto le corresponde decretarlas al juez de familia, en desarrollo del numeral 4º del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra un aparte de una disposición que forma parte de una Ley.

### Ineptitud sustantiva de la demanda

2. Las normas parcialmente demandadas establecen la facultad de convertir en multa y posteriormente el arresto en la sanción de amonestación que se puede imponer a los padres o cuidadores que incumplan las obligaciones legales para con los menores. En efecto, tales expresiones textualmente señalan:

**ARTÍCULO 54. AMONESTACIÓN.** La medida de amonestación consiste en la conminación a los padres o a las personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente sobre el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden o que la ley les impone. Comprende la orden perentoria de que cesen las conductas que puedan vulnerar o amenazar los

derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con la obligación de asistir a un curso pedagógico sobre derechos de la niñez, a cargo de la Defensoría del Pueblo, so pena de multa convertible en arresto.

ARTÍCULO 55. INCUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA. El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la diligencia de amonestación, acarreará a los infractores la sanción de multa equivalente al valor de uno (1) a cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes, convertibles en arresto a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa. Esta sanción será impuesta por el Defensor de Familia. (Se subrayan los apartes demandados)

Como resulta claro, las expresiones demandadas no establecen cual es la autoridad encargada de imponer las sanciones. Se limitan, como acaba de mencionarse, a establecer que ante el incumplimiento de la amonestación y de la multa puede imponerse la sanción de arresto. Adicionalmente, el artículo 55 indica los criterios de graduación de la sanción (un día de arresto por cada salario diario mínimo legal vigente de multa impuesta e incumplida).

No obstante, el cargo de la demanda se orienta contra las normas que atribuyen al Defensor de Familia, la facultad de imponer la sanción de arresto. A juicio de la demanda esta atribución vulnera el artículo 28 de la Constitución. Ahora bien, de la lectura de las expresiones demandadas no se deduce que corresponda al Defensor de Familia imponer la sanción impugnada. Esta atribución, se encuentra contenida en un aparte no demandado del artículo 55 de la Ley 1098 de 2006.

Por las razones anteriores la Corte encuentra que existe una marcada incongruencia entre el contenido jurídico de las expresiones demandadas y el cargo de la demanda. En efecto, mientras las disposiciones demandadas consagran la posibilidad de imponer la sanción de arresto - sin indicar la autoridad encargada de imponerla - y los criterios de dosificación de esta sanción, el demandante encuentra inexecutable la atribución de tal facultad al Defensor de familia. En otras palabras, la atribución legal que el demandante cuestiona no se deriva, de manera autónoma, del contenido de las disposiciones que demanda. Sin embargo, de las disposiciones parcialmente demandadas si se derivan otras consecuencias de relevancia constitucional que el actor no menciona y que, por tal razón, no dieron lugar a debate constitucional. Las consideraciones anteriores son suficientes para que la Corte se vea

obligada a proferir un fallo inhibitorio.

En efecto, según el Decreto 2067 de 1991, corresponde al demandante señalar las normas acusadas y las razones por las cuales encuentra que dichas normas son inconstitucionales. En todo caso, la demanda debe incluir la totalidad de las normas que deberían ser demandadas para integrar adecuadamente la proposición jurídica o para que el fallo en sí mismo no sea inocuo.

En particular, la Corte ha indicado que las razones que soportan el concepto de la violación deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para trabar una causa constitucional.<sup>7</sup> En criterio de la Corte, las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes siempre que se fundamenten en argumentos constitucionales y se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas. En otras palabras, el cargo de la demanda estará soportado en razones pertinentes cuando se cuestione el contenido normativo de la disposición efectivamente demandada, es decir, cuando el cargo de la demanda se oriente contra la disposición formalmente demandada. Por el contrario, la demanda estará soportada en razones no pertinentes cuando se impugna un contenido normativo que no se deriva de las disposiciones demandadas. Eso es, exactamente, lo que ocurre en el presente caso. En efecto, como quedó mencionado, el demandante cuestiona una norma que no se deriva, de manera autónoma, de las expresiones demandadas de los artículos 54 y 55 de la Ley 1098 de 2006.

Pero adicionalmente, el contenido específico de las normas efectivamente demandadas no se impugna de manera suficiente. No existen en este sentido en la demanda razones que permitan satisfacer, siquiera en forma mínima, el criterio de suficiencia argumentativa. Como ya lo ha señalado la Corte, el cargo de la demanda será suficiente cuando se expongan “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”<sup>8</sup>.

Por las razones anteriores, no le queda a la Corte otra opción que proferir un fallo inhibitorio, dada la ineptitud sustancial de la demanda por carecer de razones pertinentes y suficientes para fundamentar el cargo formulado.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad de las expresiones demandadas de los artículos 54 y 55 de la Ley 1098 de 2006, por encontrar que en este caso hay lugar a la ineptitud sustancial de la demanda.

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

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

CON IMPEDIMENTO ACEPTADO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-951/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-  
Improcedencia por cumplimiento de requisitos de la demanda (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de cargo  
(Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Procedencia de su  
aplicación (Salvamento de voto)

Referencia: Expedientes D-6703

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley  
1098 de 2006 “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

Demandante: Carlos Fradique Méndez.

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Con el acostumbrado respeto a las decisiones de esta corporación, reitero las razones por las cuales sostuve que en este caso la demanda cumplía los requisitos para propiciar una sentencia de fondo, pues los argumentos expuestos por el demandante permitían integrar la unidad normativa del precepto demandado parcialmente y así analizar el cargo formulado por violación del artículo 28 de la Constitución, por lo que la Corte podía y debía pronunciarse de fondo sobre él, en lugar de inhibirse, como con tanta frecuencia viene haciéndolo.

En todo caso, esta última observación no es en modo alguno extraña a la Corte Constitucional, ya que en la misma sentencia citada y en muchas posteriores, se ha advertido sobre la necesidad de aplicar el principio pro actione, a partir de la cual, vista la importancia y trascendencia del derecho que subyace en esta acción, el máximo juez constitucional deberá, en la medida de lo posible, ser proactivo para superar los defectos de que pueda adolecer la demanda presentada por un ciudadano, todo ello en propósito de poder atender a las inquietudes manifestadas a través de la demanda, emitiendo, siempre que sea factible y sin que se llegue a sustituir al actor, una determinación de fondo que dirima la controversia de constitucionalidad planteada.

Baste a ese respecto recordar las siguientes apreciaciones:

“El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo” (C-1052 de 2001, precitada).

Algunos años después expresó también la Corte sobre el mismo tema:

“En esta medida, surge como pilar de aplicación el denominado principio pro actione, según el cual, siempre que del análisis de una demanda sea posible identificar el texto acusado, el cargo formulado o, al menos, exista una duda razonable sobre el alcance hermenéutico de la disposición acusada o de la norma constitucional que sirve como parámetro de confrontación; es viable que esta Corporación subsane los distintos defectos de las

demandadas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo y, por ende, adelante el control de constitucionalidad, con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, y de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y participación democrática.” (C-1192 de noviembre 22 de 2005, M.P Rodrigo Escobar Gil).

Ahora bien, es claro que la aplicación de este principio no puede en ningún caso confundirse con propender hacia el establecimiento de una revisión oficiosa por parte de la Corte, de normas frente a las cuales no se han formulado cargos atendibles, como es sugerido en la providencia inhibitoria de la cual discrepo, y que frente al caso en concreto no puedo compartir.

Como tuve ocasión de manifestarlo ante la Sala Plena, en mi opinión la demanda sí cumplía los requisitos para encauzar un fallo de fondo, resaltando que era enteramente posible identificar el cargo formulado, puesto que los argumentos sustentados por el demandante permitían integrar la unidad normativa del precepto demandado parcialmente.

La Corte sí tenía los elementos suficientes para dar aplicación al ya mencionado principio pro actione y, a partir de ello, apuntalar el análisis planteado y decidir de fondo a ese respecto, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de la norma impidan un enjuiciamiento definitorio.

En mi sentir, era suficiente el cargo planteado y existían las condiciones para entrar a dilucidar si la conversión de la multa en arresto, como sanción por el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a los padres o a la persona responsable del cuidado de un menor, desconoce las garantías consagradas por la normatividad superior, en particular, las relacionadas con la libertad personal frente a la preeminencia de la protección del menor.

En los anteriores términos dejo constancia escrita de las razones de mi respetuoso disentimiento con la apreciación mayoritaria de la Sala Plena, de acuerdo con la cual se coligió en este caso ineptitud sustantiva de la demanda, lo que a su turno sustentó la decisión inhibitoria adoptada, de la cual me aparto.

Fecha ut supra,

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

1 Publicada en el Diario Oficial No. 46.446 del 8 de noviembre de 2006.

2 Folios 32 a 36.

3 Folios 23 a 30.

4 NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Política. 9a Ed. Temis, Bogotá, 2003, Pags 281 y 282.

5 Folios 65 a 88.

6 Corte Constitucional, Auto 104 del tres (3) de mayo de 2007. Folios 53 a 56 del expediente.

7 La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de la presente decisión, se utiliza la exposición efectuada recientemente por la decisión C-370/06.

8 Ibídem.