

Sentencia No. C-536/95

JUEZ DE PAZ-Naturaleza jurídica

La institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de “propender al logro y mantenimiento de la paz” y el de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”. La norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces de paz, les asigna -de acuerdo con las prescripciones legales- la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz, es decir, a alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político y económico justo.

JUEZ DE PAZ-Decisiones/EQUIDAD

Sus decisiones escapan el ámbito de lo jurídico, no deben fundamentarse en esa labor única del juez ordinario de fallar conforme a lo que establece la ley. A través de la equidad, entonces, se pretende también administrar justicia pero, por mandato constitucional, en aquellos eventos de menor importancia en que el rigor de la ley no resulta aplicable o no prevé una situación específica. No se busca, por ende, reemplazar las funciones del aparato estatal encargado de dirimir en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, complementarlo.

CONTRAVENCION

Para evaluar si una persona cometió o no una contravención, a quien se le encargue definir ese asunto, ya sea un juez de la República o una autoridad administrativa, deberá adentrarse dentro de la esfera propia del campo penal y determinar la responsabilidad legal del infractor, de acuerdo con las prescripciones que sobre el particular determine la ley.

JUEZ DE PAZ-No pueden conocer contravenciones

Esta Corporación estima que efectivamente el asignar el conocimiento de las contravenciones, esto es de verdaderos hechos punibles, a los jueces de paz, contraviene la naturaleza de su cargo y el carácter de sus responsabilidades. En efecto, se ha visto que al juez de paz se le encarga dirimir conflictos menores -individuales o comunitarios- mediante fallos

basados en la equidad y no en motivaciones jurídicas y sometidas únicamente al imperio de la ley. Siendo ello así, entonces carece de fundamento constitucional pretender que estos servidores puedan tomar una decisión en equidad cuando la naturaleza de la asignación contemplada en las normas demandadas implica necesariamente un juicio de carácter jurídico, en el que, se reitera, será necesario, con base en la máxima “nullum crimen, nulla poena sine lege”, determinar la existencia o no de los tres elementos que hacen parte de todo hecho punible.

AUTORIDAD DE POLICIA-Conocimiento de hechos punibles/**NORMA TRANSITORIA/CONGRESO DE LA REPUBLICA**-Conveniencia de expedición de normas

El artículo Transitorio 28 del Estatuto Superior prevé que las atribuciones de las autoridades de policía en comento se mantendrán hasta tanto no se expida la ley que le confiera esas responsabilidades a las autoridades judiciales. Y ocurre que, contrario a lo dispuesto en otras normas transitorias de la Carta, lamentablemente el Constituyente no dispuso término alguno para que el legislador cumpliera con la referida labor. Mal podría esta Corporación entrar a fijar ese lapso, pues ello equivaldría, ni más ni menos, a condicionar la actividad del legislador y a consagrar una situación que la Carta Política no ha previsto. Lo anterior no obsta para considerar la conveniencia de que el Congreso de la República expida, dentro de un término razonable, la ley que desarrolle el citado artículo transitorio. Se tiene que las disposiciones acusadas prácticamente se limitan a transcribir lo dispuesto en el artículo Transitorio 28 superior. En ese orden de ideas y con base en las consideraciones expuestas en el citado pronunciamiento, esta Corporación declarará su exequibilidad, pero advirtiendo que ellas mantendrán su vigencia constitucional y jurídica sólo hasta el momento en que el Congreso profiera la ley que establezca la competencia de las autoridades judiciales a la que se ha hecho referencia.

Ref.: Expediente No. D-950

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 77 y 3o. transitorio del Capítulo IV, Libro V del Decreto-Ley 2700 de 1991, e inciso 2o. del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Actor: Jaime Córdoba Triviño

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Tema: Jueces de paz

Santafé de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 77 y 3o. transitorio del Capítulo IV, Libro V del Decreto-Ley 2700 de 1991, e inciso 2o. del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos 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. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“Decreto Ley 2700 de 1991

“Por el cual se expiden las normas del procedimiento penal

.....”

“Art. 77.- Competencia de los Jueces de Paz. Los jueces de paz conocen de las contravenciones”.

“Art. 3o. transitorio.- Jueces de paz. La ley creará los jueces de paz con la competencia señalada en este Código. Mientras se establece esta jurisdicción especial se faculta a los actuales inspectores de policía”.

Ley 65 de 1993

“Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario

.....”

“Art. 17 Inciso 2o.- 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 los mismos”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 3, 4, 28, 29, 114, 116, 121, 229, 247 y 28 Transitorio de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Para el actor, la administración de justicia es una función pública a cargo del Estado, y como tal, representa el ejercicio de una potestad pública y soberana en cabeza exclusiva del Estado, la cual es indelegable. Existe, por tanto, una estricta competencia reglada en materia de administración de justicia, en el sentido de que únicamente las autoridades judiciales señaladas en el primer inciso del artículo 116 de la Constitución, las autoridades administrativas y los particulares en algunos casos señalados por la ley, tienen potestad judicial, dentro de unos parámetros fijados por la Carta.

Sin embargo -arguye-, en materia de juzgamiento de hechos punibles -delitos y contravenciones-, la Constitución ha reservado el conocimiento de estos comportamientos humanos exclusiva y reservadamente a las autoridades judiciales.

Así pues, el atribuir a los jueces de paz el conocimiento de las contravenciones, como lo hacen las normas acusadas, significaría reconocerlos como autoridades judiciales propiamente dichas, lo que distorsionaría el origen y la naturaleza de la figura constitucional, así como el objeto para el cual fue creada. Tampoco podría decirse que los jueces de paz sean las mismas autoridades de policía a las que en forma transitoria les asigna competencia la norma, mientras se expide la ley que atribuye a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto. Los preceptos demandados están atribuyendo entonces competencias no autorizadas por la Constitución a funcionarios que tan sólo pueden dirimir conflictos de carácter individual y comunitario, pero que no pueden condenar o absolver a los imputados de la comisión de hechos punibles de tipo contravencional.

Según el defensor del pueblo, las normas demandadas lo que están permitiendo es una delegación de la función pública de administrar justicia propia de las autoridades judiciales, que como tal es indelegable, contrariando así el principio constitucional de que ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley -art. 121 C.N.-

Señala que la nueva Constitución, dentro del concepto de democracia participativa que la inspira y frente a la necesidad de lograr una pronta y cumplida justicia, con participación directa y responsable del ciudadano y bajo su permanente vigilancia, instituyó la jurisdicción de los jueces de paz o “jueces de la convivencia”, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, sin formalismos procesales y con facultades de conminación.

Es éste el marco teórico constitucional de la función de estos ciudadanos o servidores populares, que si bien por la naturaleza de su gestión y por conformar una jurisdicción especial, serán administradores de justicia en equidad; la potestad que les asignan las normas acusadas choca abiertamente con la naturaleza de la función para la cual fueron creados.

No son para el demandante equiparables la figura de la contravención que las normas acusadas le asignan para su conocimiento a los jueces de paz, con la del conflicto individual y comunitario que les señala la Constitución. Mientras para las primeras su juzgamiento requiere por parte del funcionario judicial un verdadero juicio de responsabilidad penal, donde se requiere conjugar criterios obligatorios -la ley positiva-, con criterios auxiliares -doctrina, equidad, jurisprudencia y principios generales-, para los segundos su resolución está sujeta a criterios de equidad.

Considera, en consecuencia, que los jueces de paz no fueron creados para remplazar a los actuales inspectores de policía, ni ésta pudo ser la intención del constituyente, en cuanto hace relación al conocimiento de las contravenciones que den lugar a retención transitoria o arresto. Por el contrario, su intención fue asignar de manera expresa esta función a los jueces y tribunales.

De otro lado, argumenta el interviniente que la segunda parte del artículo 3o transitorio del Decreto-Ley 2700 de 1991 y el inciso 2o del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, presentan lo que él denomina una “inconstitucionalidad por omisión”, pues en su parecer ellas establecen en forma permanente la competencia de las autoridades de policía para conocer de hechos punibles sancionables con pena de arresto, cuando el artículo 28 transitorio de la Carta sólo permitió esa situación en forma provisional mientras se expedía la ley que radicara esa competencia en las autoridades judiciales, según lo prevé el artículo 28 superior.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación (E) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta

Corporación que se declare la inexecutable de las normas acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

Al respecto, sostiene:

“las contravenciones comparten, junto con los delitos, la categoría de hechos punibles. Por tal razón, les son aplicables las consideraciones realizadas en torno al principio de legalidad, como consecuencia de lo cual surge con claridad el que sólo puedan ser materia de conocimiento por parte de falladores en derecho y no en equidad.

“Téngase en cuenta que las contravenciones describen ciertas conductas como contrarias al orden jurídico y, aunque en grado relativamente leve en comparación con los delitos, hacen que quien las ejecute sea acreedor a la imposición de medidas correctivas.

“Estas tienen un rango que va desde la amonestación pública o privada, la reprensión, la retención física de las personas, la expulsión de algún sitio, etc.; tal como acontece respecto de las contravenciones ordinarias (consignadas en el Título II del Libro 3o. del Código Nacional de Policía), hasta las penas pecuniarias o el arresto, tal como ocurre con las contravenciones especiales, contenidas en el Decreto Legislativo No. 522 de 1971 (arts. 11 a 59) y en la Ley 23 de 1991.

“Teniendo en cuenta que las faltas contravencionales se reprenden, en su mayoría, con medidas restrictivas de la libertad personal, es importante resaltar la gravedad de que, a la luz de un Estado de Derecho, las decisiones que la afecten, referidas bien a la definición de la conducta, al procedimiento a seguir o a la sanción como tal, no se sujeten a los términos de la legalidad.

“Este Despacho considera que la competencia de los jueces de paz en materia penal debe ser restringida y circunscribirse en cambio a la solución de divergencias relativas a derecho disponibles, transables y de orden particular”.

En cuanto al argumento de la llamada “inconstitucionalidad por omisión”, el interviniente lo comparte, pues estima que no es posible dentro del ordenamiento jurídico colombiano consagrar disposiciones que establezcan la posibilidad de que autoridades diferentes a las judiciales puedan decidir acerca de la privación de la libertad de los asociados.

Sobre este asunto, manifestó:

“Pero con el mandato del inciso 2o del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el legislador no solamente se eximió a sí mismo de la obligación

de expedir el mencionado régimen, configurándose con ello, tal como lo afirma el demandante, una omisión a sus deberes de orden constitucional; sino que además estableció un sistema permanente de administración de justicia incompatible con el texto del Ordenamiento Superior, de acuerdo con los planteamientos arriba señalados”.

Finalmente, el señor procurador (E) solicita a esta Corporación aplicar la unidad normativa y declarar también inexecutable las expresiones “en materia penal” y “los jueces de paz” del artículo 66 del Código de Procedimiento Penal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, y contra otra que hace parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe los numerales 4o. y 5o. del artículo 241 de la Carta Fundamental.

2. Naturaleza jurídica de los jueces de paz

Uno de los objetivos principales que se propuso el constituyente de 1991 en materia de administración de justicia, fue el de agilizarla, a través de procedimientos que permitan la descongestión de los despachos judiciales y garanticen el acceso a ella de todos los ciudadanos. A tal efecto, la Constitución Política consagró, de un lado, la posibilidad de que los particulares sean investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes, para proferir fallos en derecho o en equidad (Art. 116 C.P.); de otro lado, le atribuyó función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas (ibídem); y, por otro lado, estableció las llamadas jurisdicciones especiales (título VIII, Capítulo 5) en cabeza de las autoridades de los pueblos indígenas, dentro de su ámbito territorial (Art. 246 C.P.), por una parte, y los jueces de paz (Art. 247 C.P.) por la otra. Se trata, en todos estos casos, de mecanismos que buscan, como antes se señaló, hacer más expedita la administración de justicia en tratándose de zanjar controversias que no revistan especial significación jurídica, pero que de todas formas puedan alterar la pacífica convivencia de los ciudadanos, individualmente considerados, o de las comunidades a las cuales pertenecen.

La institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del

ciudadano, concretamente los de “propender al logro y mantenimiento de la paz” (Art. y 95-6 C.P.) y el de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (Art. 95-7 C.P.).

Ahora bien, la norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces de paz (Art. 247), les asigna -de acuerdo con las prescripciones legales- la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada, como se explicó, es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz (Art. 22 C.P.), es decir, a alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político y económico justo.

Como puede apreciarse, el juez de paz cumple con una relevante labor conciliadora, pues busca una solución que, además de justa, pueda ser concertada. Sin embargo, teniendo en consideración que no es posible llegar siempre a un amigable acuerdo, al juez se le da la capacidad de fallar, de resolver por vía de autoridad el conflicto que se le pone de presente, de forma que sus decisiones cuentan con fuerza obligatoria y definitiva, según el procedimiento y los parámetros que fije la ley.

Para efectos del asunto bajo examen, resulta de especial trascendencia la responsabilidad de los jueces de paz de resolver los conflictos con base en la equidad, pues las decisiones que ellos adopten se basarán en la aplicación del recto criterio que lleve a la solución justa y proporcionada de los conflictos humanos. En otras palabras, sus decisiones escapan el ámbito de lo jurídico, no deben fundamentarse en esa labor única del juez ordinario de fallar conforme a lo que establece la ley. A través de la equidad, entonces, se pretende también administrar justicia pero, por mandato constitucional, en aquellos eventos de menor importancia en que el rigor de la ley no resulta aplicable o no prevé una situación específica. No se busca, por ende, reemplazar las funciones del aparato estatal encargado de dirimir en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, complementarlo.

Finalmente, los conflictos que debe resolver el juez de paz son individuales o comunitarios. Se trata, en últimas, que personas que en principio no cuentan con una formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho. Con todo, valga anotar que se trata de inconvenientes en apariencia pequeños o intrascendentes, pero que afectan de manera profunda la convivencia diaria y pacífica de una comunidad, por lo que la labor a ellos asignada resulta a todas luces esencial.

De acuerdo con lo expuesto, se debe establecer si el juez de paz, dadas las características constitucionales de su gestión, puede ocuparse del conocimiento de las contravenciones que el legislador le asigna en las normas demandadas. Para llegar a una conclusión, conviene pronunciarse someramente acerca de este tipo de hechos punibles.

3. Las contravenciones y los delitos

El ordenamiento jurídico colombiano se fundamenta, tal como lo establecen el artículo 28 de la Constitución Política y el artículo 1o. del Código Penal (Ley 100 de 1980), en la máxima jurídica consignada en el siguiente aforismo: “*nullum crimen, nulla poena sine lege; nulla poena sine iudicio legale et nemo iudex sine lege*”. Con ello, se busca que cualquier persona que cometa un hecho punible sólo pueda ser condenada y privada de la libertad con base en la ley penal vigente al momento de ocurridos los hechos. De igual forma, se requiere que la conducta desplegada, según las voces del artículo 2o. del Código Penal, sea “típica, antijurídica y culpable”.

Dentro de ese orden de ideas, el legislador quiso dividir los hechos punibles en dos grandes categorías: los delitos y las contravenciones (Art. 18). Respecto de los primeros, la doctrina ha señalado:

“Es aquel comportamiento humano que, a juicio del legislador, compromete las condiciones de existencia, conservación y desarrollo de la comunidad y exige como sanción una pena criminal. En un plano estrictamente jurídico, debe entenderse por delito aquel comportamiento humano, típicamente antijurídico y culpable, conminado con sanción penal”.¹

En cuanto a las contravenciones, asunto que merece especial atención en esta oportunidad, la doctrina ha sostenido:

“Es aquel comportamiento humano que, a juicio del legislador, produce un daño social de menor entidad que el delito y por eso se conmina con sanciones generalmente leves. Por lo general las contravenciones están previstas en los Códigos de Policía”.²

Por su parte, el “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” expresa:

“En lo penal. Dentro de los ordenamientos, como el francés, que establecen una división tripartita de las infracciones penales: crímenes, delitos y contravenciones, la más leve, el simple quebrantamiento de ordenanzas municipales o reglamentos de policía, reprimida con penas

¹ REYES ECHANDIA Alfonso, DICCIONARIO DE DERECHO PENAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, págs. 27 y 28.

² REYES ECHANDIA Alfonso, obra citada, pág. 23.

*de carácter más bien administrativo. Vienen así a constituir las faltas de la legislación penal hispanoamericana”.*³

Frente a las consideraciones precedentes, algunos tratadistas han planteado algunas reservas acerca de las diferencias existentes entre las contravenciones y los delitos. Luis Carlos Pérez, por ejemplo, explica:

“Tan artificiosa como la clasificación tripartita es la bipartita de delitos y contravenciones, pues los hechos constitutivos son análogos o tienen igual naturaleza, a poco que se ahonde en la cuestión. Para sostener la distinción y aun la diferencia se alegan motivos que no resisten el análisis, y siempre se llega a la misma solución desde ciertos puntos de vista, un acto es delictivo; desde otros, ese acto es contravencional. Revísanse enseguida los pretendidos caracteres diferenciales.

“1. Los delitos atacan sentimientos ético-sociales, mientras que las contravenciones no producen efecto lesivo en esa esfera. Razón difícil de aceptar porque no hay un catálogo de esos sentimientos -ético-sociales, y si fuera posible conformarlo no regiría para toda una comunidad, sino para determinadas agrupaciones. Además, la práctica señala contravenciones cometidas contra los vínculos de solidaridad social, contra los deberes humanos y contra intereses de gran ascendencia pública, más nocivos que un número considerable de delitos.

2. Los delitos quebrantan un derecho y ofenden el orden social, mientras que las contravenciones violan apenas un reglamento, como que su función es la de disciplinar mediante sanciones breves rápidamente impuestas. Tampoco es fundado el argumento, porque las contravenciones también quebrantan el orden preestablecido y a veces más seriamente que muchos delitos. De otro lado, el reconocimiento y la aplicación de elementos que antes se tenían en cuenta únicamente para los delitos (tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad), obligan a estudiar las contravenciones en la ley y en la persona, no sólo en el capricho de los reglamentos.

3. Afírmase que de las contravenciones conoce la policía y de los delitos la justicia ordinaria. Diferencia que carece de sustento porque hay conductas cuyo juzgamiento se atribuye indistintamente a los funcionarios de la rama jurisdiccional y a los administrativos.

³ CABANELLAS Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPEDIICO DE DERECHO USUAL. Editorial Heliasta, Buenos Aires, pág. 360.

4. También argúyese que las contravenciones tienen menor pena que los delitos, cosa rotundamente negada por el derecho penal administrativo. La multa a una empresa por desobedecer exigencias sobre su funcionamiento es a veces tan elevada que conlleva el cierre de actividades o el cambio de labores, afectando a numerosas personas confiadas en quienes fallaron por culpa o dolo en los manejos. La disolución de una compañía equivale a la muerte civil. La anulación de una licencia puede ocasionar catástrofes financieras. La suspensión de una personería es medida equivalente a la pérdida de la libertad con que se sancionan muchos delitos".⁴

Para efectos de la materia que ocupa la atención de esta Corte, baste señalar que no interesa si se comparten o no los conceptos sobre las diferencias existentes entre delitos y contravenciones, cuando lo cierto es que estas últimas son en realidad hechos punibles, cuya su comisión implica que deberá analizarse la presencia de todos los elementos que lo integran de acuerdo con el artículo 2o del Código Penal. En otras palabras, para evaluar si una persona cometió o no una contravención, a quien se le encargue definir ese asunto, ya sea un juez de la República o una autoridad administrativa, deberá adentrarse dentro de la esfera propia del campo penal y determinar la responsabilidad legal del infractor, de acuerdo con las prescripciones que sobre el particular determine la ley.

4. Examen de los cargos.

4.1. Primer cargo: el conocimiento de las contravenciones por los jueces de paz

El primer argumento de constitucionalidad presentado por el defensor del pueblo, radica en que, para él y para el señor procurador general de la Nación (E), resulta contrario a las responsabilidades propias del juez de paz el que la ley le hubiese atribuido el conocimiento de las contravenciones.

De conformidad con las consideraciones expuestas en los acápites anteriores, esta Corporación estima que efectivamente el asignar el conocimiento de las contravenciones, esto es de verdaderos hechos punibles, a los jueces de paz, contraviene la naturaleza de su cargo y el carácter de sus responsabilidades. En efecto, se ha visto que al juez de paz se le encarga dirimir conflictos menores -individuales o comunitarios- mediante fallos basados en la equidad y no en motivaciones jurídicas y sometidas únicamente al imperio de la ley. Siendo ello así, entonces carece de fundamento constitucional pretender que estos servidores puedan tomar una decisión en equidad cuando la naturaleza de la asignación contemplada

⁴ PEREZ, Luis Carlos. DERECHO PENAL. Tomo I. Editorial Temis, Bogotá, págs. 117 Y 118.

en las normas demandadas implica necesariamente un juicio de carácter jurídico, en el que, se reitera, será necesario, con base en la máxima “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, determinar la existencia o no de los tres elementos que hacen parte de todo hecho punible. Tamaño compromiso debe recaer únicamente en aquellas personas que han logrado una debida preparación y conocimiento jurídicos, de forma tal que sus decisiones sean decantadas y, sobretodo, fundamentadas en derecho.

Lo anterior no significa en modo alguno que el juez de paz no pueda conocer de conflictos menores que de una forma u otra se relacionen con las contravenciones que hubiesen sido definidas por el legislador. Sin embargo, en ese caso, el o los afectados deberán escoger uno de dos caminos: o se someten a un fallo en equidad, o plantean su situación ante una autoridad que resolverá su conflicto bajo una óptica jurídica. Lo que no puede ocurrir y lo que vulnera el artículo 247 superior, se insiste, es que a quien constitucionalmente sólo pueda fallar en equidad se le obligue ahora a decidir en derecho.

Resulta forzoso, entonces, declarar la inexecutable del artículo 77 y de la expresión “con la competencia asignada en ese Código” contenida en el artículo 3o transitorio del Decreto 2700 de 1991.

4.2. Segundo cargo: la inconstitucionalidad por omisión contemplada en la segunda parte del artículo 3o transitorio del decreto 2700 de 1991 y en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Para el demandante y para el jefe (E) del Ministerio Público, las prescripciones contempladas en las citadas normas desconocen los artículos 28 y 28 Transitorio del Estatuto Fundamental, pues según ellos el legislador, al establecer supuestamente de manera indefinida la competencia de las autoridades de policía para conocer de hechos punibles sancionables con pena de arresto, perpetuó una situación que la Carta Política había definido como temporal.

Para una mayor claridad, conviene transcribir en su totalidad el artículo 17 de la Ley 65 de 1993:

“Ley 65 de 1993

“Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario
"....."

"Art. 17.- Cárceles departamentales y municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

“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 los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

“El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

“En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

“Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales o municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

“La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario”.

En primer término, conviene anotar que, dentro del contexto del artículo citado, el aparte objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad guarda estrecha relación con el objetivo de la Ley 65 de 1993, pues -como es fácil de advertir- se trata de regular la situación jurídica y fáctica de quienes han sido privados de la libertad, ya sea por orden de una autoridad judicial o, excepcionalmente, de policía. Nótese, por lo demás, que la última expresión del inciso segundo de la norma -que no fue transcrita por el actor- justifica la inclusión de la medida que ahora se cuestiona dentro de una ley encargada de regular el sistema nacional penitenciario y carcelario.

Ahora bien, en lo que atañe a la argumentación de fondo, la Corte estima que le asiste en parte razón al defensor del pueblo cuando afirma que las normas acusadas no establecen una situación transitoria en materia de privación de la libertad por parte de las autoridades de policía, lo cual no interpreta cabalmente el espíritu del artículo 28 de la Carta Política. Sin embargo, no por ello puede declararse en forma automática su inconstitucionalidad. En efecto, el artículo Transitorio 28 del Estatuto Superior prevé que las atribuciones de las autoridades de policía en comento se mantendrán hasta tanto no se expida la ley que le confiera esas responsabilidades a las autoridades judiciales. Y ocurre que, contrario a lo dispuesto en otras normas transitorias de la Carta, lamentablemente el Constituyente no dispuso término alguno para que el legislador cumpliera con la referida labor. Mal podría esta Corporación entrar a fijar ese lapso,

pues ello equivaldría, ni más ni menos, a condicionar la actividad del legislador y a consagrar una situación que la Carta Política no ha previsto. Lo anterior no obsta para considerar la conveniencia de que el Congreso de la República expida, dentro de un término razonable, la ley que desarrolle el citado artículo transitorio.

Por lo demás, sobre la constitucionalidad de este tipo de normas legales sustentadas en la referida norma superior, ha establecido esta Corporación:

*“Para poder sostener la competencia de las autoridades de policía en cuanto al conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto mientras se expide la ley que lo radique en cabeza de autoridades judiciales, fue indispensable la expedición de una norma temporal expresamente orientada a ello, cuyo carácter es excepcional y restrictivo (artículo 28 Transitorio de la Constitución). He allí el único sustento constitucional actual de esa extraordinaria competencia administrativa. A la luz de la normatividad constitucional permanente no puede haber privación de la libertad que, con las salvedades dichas, provenga de autoridad diferente de la judicial. La Corte no encuentra, entonces, que las normas acusadas violen el artículo 116 de la Constitución y, en consecuencia, serán declaradas exequibles, pero se advierte que cuando la ley establezca la jurisdicción especial de que se trata, los artículos ahora acusados, en cuanto consagren la posibilidad de que las autoridades administrativas indicadas sancionen contravenciones especiales con pena de arresto, habrán perdido vigencia dada su incompatibilidad con el artículo 28 permanente de la Constitución. Es decir, quedarán derogados por la Carta Política ante la desaparición del precepto transitorio que había prorrogado su vigencia de manera temporal”.*⁵

Se tiene, entonces, que las disposiciones acusadas prácticamente se limitan a transcribir lo dispuesto en el artículo Transitorio 28 superior. En ese orden de ideas y con base en las consideraciones expuestas en el citado pronunciamiento, esta Corporación declarará su exequibilidad, pero advirtiendo que ellas mantendrán su vigencia constitucional y jurídica sólo hasta el momento en que el Congreso profiera la ley que establezca la competencia de las autoridades judiciales a la que se ha hecho referencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-212 del 28 de abril de 1994. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLES** el artículo 77 del Decreto 2700 de 1991, y la expresión “*La ley creará los jueces de paz con la competencia asignada en este Código*”, contenida en el artículo 3o transitorio del mismo decreto.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLES** la expresión “*Mientras se establece esta jurisdicción especial se faculta a los actuales inspectores de policía*” contenida en el artículo 3o transitorio del Decreto 2700 de 1991, así como la expresión “*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 los mismos*” contenida en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, bajo el entendido de que estas normas perderán su vigencia constitucional y jurídica una vez el Congreso de la República expida la ley a la que hace referencia el artículo Transitorio 28 de la Constitución Política.

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

JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia No. C-536/95

AUTORIDAD DE POLICIA-Improcedencia para seguir conociendo hechos punibles/**CONTRAVENCION PUNIBLE/CONGRESO DE LA REPUBLICA**-Improcedencia de prolongación de régimen temporal (Salvamento de voto)

La ley que, luego de la promulgación de la Constitución, se ha expedido, se ha abstenido de efectuar la esperada atribución de competencia a las autoridades judiciales y, en su lugar, ha reiterado que sobre los mismos hechos seguirán conociendo las autoridades de policía. A nuestro juicio, si bien el Constituyente podía temporalmente congelar la competencia administrativa, al Legislador únicamente competía producir la cesación de dicho régimen y radicar en cabeza de la rama judicial el conocimiento de los referidos hechos punibles, como, además, corresponde a la garantía del debido proceso. Escapa a la función del Congreso, prolongar el régimen temporal que, justamente, tiene este carácter mientras este órgano se ocupa de la materia. Mal puede la ley eludir el tema de la configuración definitiva y normal de las competencias judiciales, optando por la extensión de una situación puramente transitoria.

INEXEQUIBILIDAD POR OMISION (Salvamento de voto)

Si el órgano legislativo, en verdad, pretendía ceñirse a la Constitución y no incurrir en una patente inexecutable por omisión, ha debido entrar en el fondo y ejercitar sus poderes con miras a atribuir la competencia a las autoridades judiciales, para lo cual el lapso transcurrido desde la promulgación de la Carta es más que razonable. Del artículo 28 transitorio, se deriva en favor del Congreso una competencia normativa para ordenar el conocimiento judicial de los hechos punibles castigados con arresto y, en modo alguno, una facultad para darle carácter indefinido al régimen provisional, así sea utilizando la misma fórmula semántica empleada por el Constituyente. En realidad, no ha podido ser en este caso más palmaria la inexecutable por omisión del órgano legislativo.

Ref: Expediente D-950

Demanda de inconstitucionalidad
contra los artículos 77 y 3o.
transitorio del Capítulo IV, Libro
V del Decreto-Ley 2700 de 1991, e
inciso 2o. del artículo 17 de la
Ley 65 de 1993.

Actor: Jaime Córdoba Triviño

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO

MESA

Con todo respeto discrepamos de la declaratoria de exequibilidad del artículo 17, inciso 2o, de la ley 65 de 1993, el cual en nuestro concepto vulnera la Constitución Política, por las siguientes razones.

A tenor de la disposición citada, “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 los mismos”. La exequibilidad se funda en que “las disposiciones acusadas prácticamente se limitan a transcribir lo dispuesto en el artículo 28 transitorio superior”.

El artículo 28 transitorio faculta al Legislador para asignar a las autoridades judiciales, el conocimiento de los hechos punibles que a la fecha de la promulgación de la Constitución - como se desprende de la expresión “actualmente” que utiliza la norma provisional - correspondían a la competencia de las autoridades de policía. De acuerdo con dicha norma, las autoridades de policía continuarán conociendo de tales hechos, mientras se expide la ley que disponga el cambio de competencia.

La ley que, luego de la promulgación de la Constitución, se ha expedido, se ha abstenido de efectuar la esperada atribución de competencia a las autoridades judiciales y, en su lugar, ha reiterado que sobre los mismos hechos seguirán conociendo las autoridades de policía. A nuestro juicio, si bien el Constituyente podía temporalmente congelar la competencia administrativa, al Legislador únicamente competía producir la cesación de dicho régimen y radicar en cabeza de la rama judicial el conocimiento de los referidos hechos punibles, como, además, corresponde a la garantía del debido proceso (C.P. art. 29). Escapa a la función del Congreso, prolongar el régimen temporal que, justamente, tiene este carácter mientras este órgano se ocupa de la materia. Mal puede la ley eludir el tema de la configuración definitiva y normal de las competencias judiciales, optando por la extensión de una situación puramente transitoria.

Así como más tarde, una vez radicada la competencia en cabeza de las autoridades judiciales, no podrá el legislador ordenar que se regrese al sistema administrativo anterior, tampoco puede admitirse que bajo el imperio de la Constitución, la primera norma legal que tiene la oportunidad de regular la materia se limite a reiterar la vigencia del régimen temporal que, cabalmente, debía modificarse en el sentido constitucionalmente indicado, vale decir, atribuyendo a las autoridades judiciales la

competencia para conocer de los hechos punibles sancionables con pena de arresto.

De este modo, el régimen transitorio se torna permanente. Se olvida que la misión del Legislador no es la de conceder plazos a la vigencia precaria de un régimen que no armoniza con las garantías constitucionales y que, por consiguiente, debería ser eminentemente provisional. Si el órgano legislativo, en verdad, pretendía ceñirse a la Constitución y no incurrir en una patente inexecutable por omisión, ha debido entrar en el fondo y ejercitar sus poderes con miras a atribuir la competencia a las autoridades judiciales, para lo cual el lapso transcurrido desde la promulgación de la Carta es más que razonable. Del artículo 28 transitorio, se deriva en favor del Congreso una competencia normativa para ordenar el conocimiento judicial de los hechos punibles castigados con arresto y, en modo alguno, una facultad para darle carácter indefinido al régimen provisional, así sea utilizando la misma fórmula semántica empleada por el Constituyente. En realidad, no ha podido ser en este caso más palmaria la inexecutable por omisión del órgano legislativo.

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado