

Sentencia C-626/98

AUTORIDAD JUDICIAL-Competencia para ordenar privación de la libertad

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. Esta Corte ha reiterado a lo largo de su jurisprudencia que la opción por la libertad que llevó a consagrar el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se fundamenta en el principio de la separación de las ramas del poder público, propio de un régimen democrático y republicano.

CONVERSION DE MULTA EN ARRESTO-Inexequibilidad de atribución conferida a autoridad administrativa

Resulta contrario el segmento de la disposición referida, a lo dispuesto en la Carta Política, pues repárese que la atribución conferida a las autoridades administrativas para realizar conversiones de multas en arrestos en aquellas contravenciones sancionables actualmente con dicha pena, excepto en las contravenciones especiales definidas en las leyes 228 de 1995, 23 de 1991 y 30 de 1986, en virtud de lo previsto en el artículo 28 superior, es inexequible, ya 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.

ARRESTO O PRISION POR DEUDAS-Inexequibilidad

El arresto supletorio por el incumplimiento en el pago de una multa de carácter correctivo es una institución del derecho de policía contraria al precepto constitucional que prohíbe la detención, prisión o arresto por deudas, además de ser un medio desproporcionado de privación de la libertad respecto de la finalidad buscada, cual es la de garantizar el pago de la obligación pecuniaria pública originada en la sanción de un supuesto contravencional, porque el pago de la multa en arresto no se compadece con el valor otorgado por la Carta a la libertad personal en el orden constitucional.

Referencia: Expediente D-2060



Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 41 (parcial) de la ley 228 de 1995 “Por medio de la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Ivan Dario Salazar Blandon

Magistrado Ponente:
Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., noviembre cuatro (4) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano IVAN DARIO SALAZAR BLANDON, solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 41 (parcial) de la ley 228 de 1995 *“Por medio de la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”*.

Por auto de 21 de mayo de 1998, el Magistrado sustanciador decidió admitir la demanda y, en consecuencia, ordenó su fijación en lista, el traslado correspondiente al señor Procurador General de la Nación para efecto de recibir el concepto de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas a los señores Presidente de la República, Ministro de Justicia y del Derecho, así como al Fiscal General de la Nación.

Una vez cumplidos todos los trámites para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La norma acusada es del siguiente tenor literal, dentro del cual se subraya la parte cuya declaración de inexecutable solicita el demandante:

“LEY 228 DE 1995
“(Enero 10)



“Por medio de la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.

“...

“Artículo 41. Garantía del artículo 28 de la Constitución Política. Sin perjuicio de lo dispuesto por la ley estatutaria que regula los estados de excepción en Colombia, a partir de la vigencia de la presente ley el allanamiento, los registros y la privación de la libertad no podrá ser ordenada por las autoridades administrativas.

“Se dará plena aplicación al artículo 28 de la Constitución Política con las excepciones en ella previstas.”

La frase subrayada de la disposición transcrita es a juicio del actor, contraria al preámbulo y a los artículos 12, 13, 22 y 209 de la Constitución Política, pues afirma el demandante que al suprimir la expresión acusada, la facultad de las autoridades administrativas de ordenar la privación de la libertad de los contraventores, se presenta, en su opinión, un conflicto interpretativo entre los artículos 15 y 41 de la ley 228 de 1995, como quiera que, de un lado, el primero señala que las contravenciones actualmente castigadas con penas de arresto, diferentes a las consignadas en la misma ley, serán sancionadas con multa y, de otro lado el artículo 41 de la misma ley establece que “las autoridades administrativas no podrán ordenar privaciones de la libertad de los contraventores”; por lo que estima el demandante, en el primer evento (art. 15) es necesario para la conversión de la pena de multa en arresto que se ordene la privación de la libertad, para lo cual intervienen funcionarios administrativos, por lo que se presenta una contradicción con el artículo posterior (art. 41), el cual, en su opinión, debe resolverse aplicando el principio hermenéutico: “la ley posterior prevalece sobre la anterior”; por lo tanto, arguye el demandante debe primar la prohibición de la primacía de la libertad por parte de autoridades administrativas, respecto de la norma que faculta la conversión de la sanción de multa en arresto.

En este orden de ideas, el actor señala, que al no poderse convertir la multa en arresto, las autoridades de policía, ante la renuencia al pago de la multa por parte del contraventor, debe conmutar tal sanción en otras penas accesorias como son el trabajo en obras públicas, o en alfabetización, tal como se desprende de la lectura del artículo 48 del Decreto 800 de 1991, ante la imposibilidad de un cobro coactivo.

Posteriormente el actor estima que el anterior ejercicio interpretativo implica que se vulnere el principio de igualdad, por cuanto frente a una misma conducta se aplican dos sanciones diferentes a saber: de un lado, el embargo y secuestro de bienes por la vía jurisdiccional coactiva y por la otra, la conversión de la sanción en trabajos o en alfabetización.



Finalmente, aduce el demandante que la prohibición de imponer la sanción de arresto por parte de las autoridades administrativas, vulnera también el valor de la justicia, así como el derecho a la paz, de paso desconoce los fines esenciales del Estado, por cuanto las sanciones aplicables pueden resultar nugatorias, en el evento de que los contraventores carezcan de patrimonio para indemnizar a las víctimas” o se trate de personas analfabetas o que éstas se nieguen a trabajar.

IV. INTERVENCIONES

EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Por intermedio de apoderado, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a esta Corporación declarar exequible la norma acusada. Para ello, afirma el interviniente que la ley 228 de 1995, a través de su contenido, pretende proteger algunos bienes jurídicos, susceptibles de amparo especial para la comunidad, mediante la consagración y sanción de conductas menores pero perjudiciales, evitando la impunidad de hechos repudiados socialmente, así como su desarrollo.

De otra parte, luego de citar, en su escrito, jurisprudencia de la H. Corte Constitucional para respaldar la exequibilidad de la disposición acusada en relación con el tema de la privación de la libertad personal, concluye la apoderada del Ministerio, que la norma cuestionada parcialmente, es desarrollo de los artículos 28 y 116 superiores, como quiera que la ley 228 fijó la competencia en los jueces penales municipales o promiscuos para aplicar los procedimientos contravencionales que tengan por objeto la aplicación de las penas privativas de la libertad, por lo que estima que a las autoridades administrativas les está vedado imponer “motu proprio”, las penas correctivas que entrañen directa o indirectamente la privación de la libertad, como lo afirma el actor, lo cual no significa desconocer los fines para los cuales dichas autoridades están constituídas, en cuanto a la aplicación del derecho policivo.

A juicio de la apoderada del referido Ministerio, el legislador, a través del contenido normativo de la ley 228 de 1995, estableció una política criminal acorde con las necesidades de la sociedad colombiana, diseñando un marco de competencias, en función de la naturaleza de las conductas, de las cuantías y de los procedimientos judiciales. Así mismo, afirma que el artículo 41, no contraviene la paz como derecho-deber ni mucho menos la igualdad, como quiera que, en su sentir, la interpretación jurídica elaborada por el demandante para fundamentar su demanda, carece de validez, por cuanto para alegar la constitucionalidad de una norma, ella debe ser confrontada directamente con la Constitución Política, circunstancia que no ocurre en la demanda que el ciudadano presentó.



V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia mediante escrito de fecha julio 2 de 1998 en el cual solicita a esta Corporación que declare exequible las expresiones “y la privación de la libertad no podrá ser ordenada por las autoridades administrativas”, contenidas en el artículo 41 de la ley 228 de 1995, demandada; a su vez, sostiene en su concepto, que la Corte Constitucional debe declarar, en virtud del principio de unidad de materia”, inexecutable también las expresiones: “En estos casos procederá la conversión de multa en arresto de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, a razón de 1 día de salario mínimo legal diario por cada día de arresto”, contenidas en el artículo 15 de la referida ley.

En efecto, a juicio del Ministerio Público, la norma sometida al examen de constitucionalidad es un desarrollo del artículo 28 superior el cual confiere, en forma exclusiva a las autoridades judiciales la facultad de ordenar la privación de la libertad de las personas.

Agrega el señor Procurador, que la modificación esencial sufrida por el artículo 28 constitucional, en relación con el antiguo artículo 23 de la Carta Política de 1886, fue precisamente en relación con el aspecto de la autoridad habilitada para expedir la orden de detención, prisión, arresto o allanamiento, puesto que el anterior estatuto superior sólo exigía que la orden la expidiera la “autoridad competente”.

En relación con el tema de las normas que facultan a las autoridades administrativas para ordenar la privación de la libertad de las personas, y a la conversión de la pena de multa en arresto, el Jefe del Ministerio Público, citó varias jurisprudencias emanadas de la Corte Constitucional, entre otras, la C-490/92, C-173/93, C-041/94 y C-270/94, para concluir que el artículo 41 de la ley 228 de 1995 se ajusta a la Carta Política y a las mencionadas jurisprudencias; sin embargo, el señor Procurador General de la Nación estima que la adecuación entre la norma de rango legal y aquella de stirpe constitucional, no puede predicarse respecto del artículo 15 de la ley 228 de 1995, en lo atinente a la facultad reconocida en forma implícita a las autoridades administrativas para convertir la pena de multa en arresto, de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, por lo que a juicio del Ministerio Público, en virtud de “la unidad normativa” que conforma la disposición demandada con el artículo 15, la Corte Constitucional debe retirar del ordenamiento jurídico dicha disposición, pues ambas regulan la facultad de las autoridades administrativas para imponer la pena de arresto sea que esta medida se adopte en forma principal o como subsidiaria, cuando no pueda hacerse efectiva la sanción de multa.



De otro lado anota el Procurador que es cierto, como lo señala el demandante, en su escrito demandatorio, que se presenta una contradicción entre lo dispuesto en el artículo 15 y lo normado en la ley 228 de 1995, situación que a su juicio, se resuelve, excluyendo del ordenamiento jurídico algunas expresiones del artículo 15 de la ley, el cual es abiertamente contradictorio con lo preceptuado en el artículo 28 de la Carta de 1991.

Destaca el Jefe del Ministerio Público que la inexecutable no deviene de lo contemplado en el artículo 49 del Código Penal, norma citada en el artículo 15 de la ley 228 de 1995, puesto que el contenido del artículo 49 fue declarado por la Corte, conforme con la Constitución (Sentencia C-628 de 1996), si no de la imposibilidad de que las autoridades administrativas estén facultadas para imponer penas privativas de la libertad a través de convertir la pena de multa en arresto, como lo permite el artículo 15 de la ley 228 de 1995, lo cual naturalmente, se opone a la Carta y a la doctrina jurisprudencial vertida en la sentencia atrás referida.

De otra parte, afirma el Procurador General de la Nación que en relación con los cargos formulados por el actor en el sentido de considerar que el artículo 41 de la ley 228 de 1995, vulnera, entre otros, el derecho a la paz y a la igualdad, estos no están llamados a prosperar porque, tales reparos no provienen de las hipótesis reguladas dentro de la norma acusada, la cual se limita a desarrollar el artículo 28 superior, sin crear ninguna desigualdad, en el sentido anotado por el demandante, puesto que la norma no permite la conversión de la pena de arresto en trabajo o en alfabetización, como lo parece entender el actor.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público hace algunas precisiones en relación con los argumentos planteados por el demandante respecto de la facultad de las autoridades administrativas para imponer la realización de trabajos en obras públicas y en tarea de alfabetización, como penas accesorias a las cuales se hace acreedora la persona que incurre en algunas contravenciones.

En efecto, señaló el Procurador General de la Nación que:

“El legislador, a través de la ley 23 de 1991 ‘por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones’, ordenó la disminución de la sanción de algunos delitos convirtiéndolos en contravenciones especiales y la transferencia de competencias para su conocimiento, de las autoridades judiciales a las administrativas, atendiendo al menor daño social que éstas ocasionan al conglomerado, en relación con otras que ameritan una mayor restricción por parte del Estado.

“No obstante que la ley de descongestión de los despachos judiciales sólo regula lo concerniente a las contravenciones especiales, en el párrafo del artículo 12 de ese Estatuto se reglamenta un aspecto



relativo a las contravenciones de policía, haciendo menos gravoso el tratamiento punitivo consagrado para ellas, en tanto permite que las penas de arresto por este tipo de faltas puedan conmutarse por trabajo en obras públicas y tareas de alfabetización.

“Lo anterior puesto que las modificaciones introducidas por la Ley 23 de 1991, imponían la revisión de las sanciones establecidas por el legislador para todos los hechos punibles, a fin de preservar el principio de proporcionalidad de la sanción y de asignarle funciones a ésta que cumplan los cometidos perseguidos por el legislador dentro de la nueva política criminal adoptada.

“De tal manera que la autoridad administrativa, en virtud del artículo 15 de la ley 228 de 1995, está facultada para imponer la sanción de multa respecto de las contravenciones de policía que antes eran sancionadas con pena de arresto, pero no puede convertir la pena de multa nuevamente en arresto, en desarrollo del artículo 28 de la Carta. Quedándole por tanto a esta autoridad la facultad subsidiaria de conmutar la multa, en trabajo en obras públicas y tareas de alfabetización (parágrafo del artículo 12 de la ley 23 de 1991 y art. 48 del Decreto 800 de 1991).

“La aplicación de las anteriores normas en manera alguna genera una desigualdad, porque a todas las personas se les aplica de igual manera la ley, por cuanto quien sea sancionado con multa por la comisión de una contravención y no cuente con los recursos suficientes para pagar la respectiva suma, se ve abocado a que la autoridad convierta esta pena en trabajo o en tareas de alfabetización.

“La legislación internacional del trabajo ha admitido que la asignación de pequeños trabajos comunales no constituye ‘trabajo forzoso u obligatorio’ (Convenio No. 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio, el cual entró en vigor el 1º. de mayo de 1932), y puede afirmarse que los trabajos a que se refiere la ley 23 de 1991 y el Decreto 800 de 1991, se identifican con este tipo de labores, en tanto que define el trabajo en obras públicas en los siguientes términos: ‘ consiste en la ejecución de tareas que benefician a la comunidad; se escogerá teniendo en cuenta el oficio, profesión o habilidad del infractor y se podrá realizar en las actividades que adelanten las entidades del Estado, las Juntas de Acción Comunal, las fundaciones y las instituciones de beneficencia o utilidad común que existan en el lugar de residencia del infractor’.

“De tal manera que el Estado podría imponer la realización de los trabajos antes descritos en el evento que el contraventor carezca de recursos para pagar la multa que se le haya impuesto, y en el caso que no pueda hacerse exigible la sanción por cualquier motivo de carácter fáctico, no necesariamente por ello se legitima el arresto en aras del



cumplimiento inexorable de la misma, puesto que el legislador al sopesar los valores de la libertad humana y de la necesidad por parte del Estado de evitar la impunidad frente a las faltas consideradas menores, puede, observando los principios que rigen el derecho sancionatorio, en particular el de la proporcionalidad de la pena, preferir la libertad del individuo sobre cualquier otro valor.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acusaciones planteadas contra el artículo 41 parcial de la ley 228 de 1995, por ser parte de una ley de la República.

Segunda. La Materia de la Demanda

Como cuestión previa al estudio sobre la constitucionalidad, de la preceptiva acusada, que efectúa la Corporación, se impone una interpretación de la demanda orientada a determinar su verdadero alcance.

En efecto, el demandante considera que la prohibición establecida en la norma acusada para las autoridades administrativas, según la cual éstas no pueden ordenar la privación de la libertad de las personas que incurren en contravenciones de policía va en contravía de los mandatos de la Carta Política, por cuanto esta autoridades no pueden hacer efectiva la facultad prevista en el artículo 15 de la ley 228 de 1991, en armonía con el artículo 49 del Código Penal, de convertir la multa en arresto, en relación con las contravenciones diferentes a las contempladas en las leyes de 1995, 23 de 1991 y 30 de 1986, vale decir, a juicio del demandante, que se presenta una contradicción entre los artículos 15 y 41 de la ley 228 de 1995.

Esta circunstancia, según el actor, atenta contra el valor de la justicia, el derecho a la paz, así como contra los fines esenciales del Estado, al no poder hacer exigibles la autoridades de policía la sanción impuesta, cuando la persona carezca de recursos, o se niegue a trabajar o a llevar a cabo alguna tarea de alfabetización.

3. El Derecho a la libertad como reserva judicial



Ha destacado la jurisprudencia de esta Corporación que¹, a falta de normas constitucionales especiales que definan y protejan ámbitos específicos de libertad, el artículo 28 de la Carta Política “a manera de cláusula general, representa la máxima tutela y reconocimiento a la libertad”, cuyo núcleo esencial está constituido por la posibilidad y el ejercicio positivo de todas las acciones dirigidas a desarrollar las aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás ni entrañen abuso de los propios “y comprende también la proscripción de todo acto de coerción física o moral que interfieran o supriman la autonomía de la persona sojuzgada, sustituyéndola, oprimiéndola o reduciéndola indebidamente.” (C-301 de 1993 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-241/94 Alejandro Martínez Caballero).

El tenor literal del mencionado artículo 28 superior da cuenta de algunas conductas que desconocen la libertad y, adicionalmente del ámbito y de las condiciones de su protección al estatuir que “Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado”, salvo que concurren tres requisitos a saber: mandamiento escrito de autoridad judicial competente (i), acatamiento de las formalidades legales (ii) y existencia de un motivo previamente definido en la ley (iii).

Ahora bien, desde una perspectiva de los requisitos señalados en materia del derecho a la libertad personal, el constituyente ha diseñado una serie de garantías sin antecedentes en nuestra tradición jurídica. En efecto, la Constitución establece una reserva judicial en favor de la libertad individual, siendo indispensable el mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley, para que una persona pueda ser reducida a prisión, arresto o detención; en consecuencia, desde la vigencia de la Carta de 1991, 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.

Esta Corte ha reiterado a lo largo de su jurisprudencia que la opción por la libertad que llevó a consagrar el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se fundamenta en el principio de la separación de las ramas del poder público, propio de un régimen democrático y republicano. Así, ha señalado la Corporación que los jueces

¹ C-490/92
C-173/93
C-041/94
C-270/94



son, frente a la administración y al propio legislador, los principales defensores de los derechos individuales; por lo tanto resultaría inconstitucional la imposición de penas privativas de la libertad por parte de las autoridades administrativas, tal como lo ha considerado la doctrina jurisprudencial de la Corte sobre esta materia².

De otra parte también, esta Corporación ha sido clara en señalar los alcances del artículo 28 de la Carta, con relación a las normas que habilitan a las autoridades administrativas para ordenar la privación de la libertad de las personas, y especialmente al fenómeno de la conversión de las penas de multa en arresto ha señalado:

“5. De conformidad con el artículo 28 de la Carta Fundamental, *‘Nadie puede ser reducido a prisión o arresto (...) sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley’*. Dentro del contexto de esta disposición, sólo las autoridades judiciales competentes tienen la facultad constitucional de ordenar la privación de la libertad de las personas.

“Esta Corporación en anteriores oportunidades (sentencias Nos. C-490/92, C-173/93, C-041/94, C-212/94 y C-270/94), ha señalado que la orden de detención, tal como se encuentra consignada en el artículo 9o. del decreto materia de revisión constitucional, sólo puede provenir de una autoridad judicial y en manera alguna es potestativo de los agentes de las administraciones seccionales como funcionarios administrativos que son. Por excepción, solamente en el caso de los inspectores de policía se declaró una exequibilidad condicionada entre tanto se expidiera la reglamentación a que se refiere el artículo 28 transitorio de la Constitución Política.” (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

En efecto, en relación con el tema sublite esta Corte debe reiterar la doctrina expuesta en la sentencia T-490 de 1992, en la cual la Corporación estimó:

"En materia del derecho a la libertad personal, el constituyente ha estructurado una serie de garantías sin antecedentes en nuestra tradición jurídica. La Constitución establece una **reserva judicial** en favor de la libertad individual, siendo indispensable el mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley, para que una persona pueda ser reducido a prisión, arresto o detención (CP art. 28). En adelante, solamente las autoridades judiciales tienen competencia para imponer penas que conlleven la privación de la libertad. En consecuencia, a la autoridad administrativa le está vedado imponer *motu proprio* las penas correctivas que entrañen, directa o indirectamente, la privación de la libertad, salvo mandamiento escrito de la autoridad judicial competente.

² (T-490/92 M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-212/94 M.P. Dr. José Gregorio Hernández, C-024/94 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero y C-041/94 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).



".....

"10. El arresto supletorio por el incumplimiento en el pago de una multa de carácter correctivo es una institución del derecho de policía contraria al precepto constitucional que prohíbe la detención, prisión o arresto por deudas (CP art. 28 inc. 3), además de ser un medio desproporcionado de privación de la libertad respecto de la finalidad buscada, cual es la de garantizar el pago de la obligación pecuniaria pública originada en la sanción de un supuesto contravencional. En efecto, la metamorfosis de la deuda para con el erario público (pago de la multa) en arresto (privación de la libertad) no se compadece con el valor otorgado a la libertad física en el orden constitucional, amén de prescindir, y por tanto tornar ineficaz, el régimen de la jurisdicción coactiva instituido precisamente para exigir el cumplimiento de las obligaciones y cuya actuación permite despojar a la sanción del carácter vindicativo que, aparte de innecesario, no se aviene con su función esencial." (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En este mismo sentido en la sentencia C-364 de 1996, esta Corporación estimó que:

“Para la Corte, la prolongación de la competencia en manos de las autoridades de policía vulnera los derechos a la libertad y al debido proceso, consagrados respectivamente en los artículos 28 y 29 de la Constitución, que confieren exclusivamente a las autoridades judiciales la facultad de limitar, a través de la imposición de sanciones de prisión o arresto, la libertad de los ciudadanos.

“Con la expedición de la ley 228 de 1995 cobró plena vigencia el artículo 28 de la Carta, resultando inconstitucional la aplicación del artículo 28 transitorio, pues éste sólo rigió hasta el momento en que se expidió la ley que transfirió a los jueces el conocimiento de las contravenciones sancionadas con pena de arresto. En los considerandos de la misma ley se expresa: *‘Precisamente esta es la ley que reclama la Constitución y a la cual alude la honorable Corte Constitucional, por consiguiente todas estas contravenciones deben pasar al conocimiento de los jueces penales.’*³

“... ”

“No constituye razón suficiente para mantener en los inspectores de policía el conocimiento de las contravenciones sancionadas actualmente con arresto, el hecho de que las normas anteriores resultan más favorables a los procesados, pues de ninguna manera el juez penal o promiscuo municipal a quien corresponda conocer de los hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la ley, podrá desconocer los

³Ibidem.



beneficios o garantías concedidos en las normas preexistentes, por expresa prohibición del artículo 29 de la Carta, que establece: '*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa*'. No obstante, en materia penal puede aplicarse la ley posterior, pero cuando ella resulta más favorable al procesado." (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

En igual sentido, esta Corte debe señalar cómo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, su artículo 7°, dispone que "*Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente por incumplimiento de deberes alimentarios*", con lo cual se colige, a juicio de la Corte, que la Convención también consagra el principio de reserva judicial sobre el derecho a la libertad como criterio central de sus mandatos, el cual, naturalmente, es acogido por las normas acusadas.

En este orden de ideas, a juicio de la Corte, con el artículo 41 de la ley 228/95, el legislador reglamentó, por vía de interpretación auténtica, las limitaciones del artículo 28 superior que facultan únicamente a las autoridades judiciales para ordenar la detención, prisión o arresto de cualquier persona.

Estima la Corte que no es de recibo el cargo formulado por el actor según el cual, la prohibición establecida en la norma acusada para las autoridades administrativas, en cuanto a que no puedan ordenar la privación de la libertad de las personas, contraviene los mandatos de la Carta Política; por cuanto estas autoridades no pueden hacer efectiva la facultad prevista en el artículo 15 de la ley 228 de 1995, en concordancia con el artículo 49 del Código Penal, de convertir la multa en arresto, en aquellas contravenciones diferentes a las contempladas en las leyes 228 de 1995, 23 de 1991 y 30 de 1986, porque, se reitera, el Congreso de la República reproduce expresamente el mandato contenido en el artículo 28 superior, como cláusula general de libertad en cuanto a reserva judicial.

De otra parte, el Jefe del Ministerio Público solicita a esta Corporación declarar inexecutable el artículo 15 de la ley 228/95, en virtud del principio de unidad normativa que conforma la disposición demandada con el texto del artículo referido, el cual faculta en forma implícita a las autoridades administrativas para convertir la pena de multa en arresto, de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, ya que a su juicio, tal atribución es inexecutable, pues ambas disposiciones, vale decir los artículos 41 y 15 de la ley 228 de 1995, permiten a las autoridades administrativas imponer la pena de arresto, sea que esta medida se adopte en forma principal o como subsidiaria, cuando no pueda hacerse efectiva la sanción de multa.

Para la Sala Plena de esta Corporación, existe, sin lugar a equívocos, unidad normativa entre el artículo 15 y el 41 de la referida ley, pues hay una relación de conexidad, causal, temática y sistemática con la materia objeto de demanda,



por lo que la Corporación entrará a pronunciarse también de fondo sobre el artículo 15 de la ley 228 de 1995.

En efecto, dispone el artículo en referencia que:

“Salvo las contravenciones especiales de que trata la presente ley, las previstas en la ley 234 de 1991 y aquéllas a que se refiere la ley 30 de 1986, las contravenciones actualmente sancionables con pena de arresto serán sancionadas con pena de multa hasta de cinco salarios mínimos legales mensuales. 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”.

De la lectura del mismo, se desprende, sin ningún margen de duda que resulta contrario el segmento de la disposición referida, a lo dispuesto en la Carta Política, pues repárese que la atribución conferida a las autoridades administrativas para realizar conversiones de multas en arrestos en aquellas contravenciones sancionables actualmente con dicha pena, excepto en las contravenciones especiales definidas en las leyes 228 de 1995, 23 de 1991 y 30 de 1986, en virtud de lo previsto en el artículo 28 superior, es inexecutable, ya 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. Por tanto la Corte en la parte resolutive de esta sentencia declarará 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”.

De otra parte, en relación con los cargos formulados por el actor en el sentido de afirmar que el artículo 41 vulnera tanto el derecho a la igualdad, como a la paz, no son admisibles, pues la prohibición consagrada para las autoridades administrativas de privar de la libertad, es por una parte, racional, proporcional y justa, en cuanto desarrolla el artículo 28 superior, y por el otro lado, a juicio de la Corte, no crea desigualdad en el tratamiento de los sujetos activos de la contravención, en cuanto al aspecto punitivo, ya que la disposición no permite la conversión de la pena de arresto, en trabajo o en alfabetización, como lo pretende entender el demandante al interpretar el decreto 800 de 1991, pues el legislador no lo previó así al describir el tipo penal, y mal haría la Corte al desconocer el principio de legalidad y tipicidad que fundamentan los delitos y las contravenciones en el ordenamiento jurídico penal colombiano.

También la Corte comparte plenamente los argumentos expuestos por el señor Procurador General de la Nación, en cuanto a las precisiones vertidas en su concepto, en cuanto a la facultad de las autoridades administrativas para



imponer la realización de trabajos en obras públicas y en tareas de alfabetización.

En efecto, señaló el Jefe del Ministerio Público lo siguiente:

“La aplicación de las anteriores normas en manera alguna genera una desigualdad, porque a todas las personas se les aplica de igual manera la ley, por cuanto quien sea sancionado con multa por la comisión de una contravención y no cuente con los recursos suficientes para pagar la respectiva suma, se ve abocado a que la autoridad convierta esta pena en trabajo o en tareas de alfabetización.

“La legislación internacional del trabajo ha admitido que la asignación de pequeños trabajos comunales no constituye ‘trabajo forzoso u obligatorio’ (Convenio No. 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso y obligatorio, el cual entró en vigor el 1º. de mayo de 1932), y puede afirmarse que los trabajos a que se refiere la ley 23 de 1991 y el Decreto 800 de 1991, se identifican con este tipo de labores, en tanto que define el trabajo en obras públicas en los siguientes términos: ‘ consiste en la ejecución de tareas que beneficien a la comunidad; se escogerá teniendo en cuenta el oficio, profesión o habilidad del infractor y se podrá realizar en las actividades que adelanten las entidades del Estado, las Juntas de Acción Comunal, las fundaciones y las instituciones de beneficencia o utilidad común que existan en el lugar de residencia del infractor’.

“De tal manera que el Estado podría imponer la realización de los trabajos antes descritos en el evento que el contraventor carezca de recursos para pagar la multa que se le haya impuesto, y en el caso que no pueda hacerse exigible la sanción por cualquier motivo de carácter fáctico, no necesariamente por ello se legitima el arresto en aras del cumplimiento inexorable de la misma, puesto que el legislador al sopesar los valores de la libertad humana y de la necesidad por parte del Estado de evitar la impunidad frente a las faltas consideradas menores, puede, observando los principios que rigen el derecho sancionatorio, en particular el de la proporcionalidad de la pena, preferir la libertad del individuo sobre cualquier otro valor.”

En este orden de ideas y tal como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, el arresto supletorio por el incumplimiento en el pago de una multa de carácter correctivo es una institución del derecho de policía contraria al precepto constitucional que prohíbe la detención, prisión o arresto por deudas, además de ser un medio desproporcionado de privación de la libertad respecto de la finalidad buscada, cual es la de garantizar el pago de la obligación pecuniaria pública originada en la sanción de un supuesto contravencional, porque el pago de la multa en arresto no se compadece con el valor otorgado por la Carta a la libertad personal en el orden constitucional.

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*y la privación de la libertad no podrá ser ordenada por las autoridades administrativas.*”, contenida en el artículo 41 de la ley 228 de 1995.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** 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.

Cópiese, publíquese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ



Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General