

Sentencia C-1115/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Rechazo por estar en curso una igual

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Decisión no tiene sustento en causal alguna de rechazo

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ejercicio simultáneo atenta contra principios de economía y celeridad procesal

El ejercicio simultaneo de la acción de inconstitucionalidad por parte del mismo accionante, contra la misma norma y por idénticos cargos; constituye - sin lugar a dudas - una actuación contraria a los principios de economía y celeridad procesal.

MORALIZACION DEL PROCESO-Medio indispensable para lograr recta administración de justicia

MORALIZACION DEL PROCESO-Catálogo de conductas lesivas de la recta administración de justicia

En el ordenamiento jurídico se destacan, entre otras, las siguientes conductas lesivas de dicha finalidad procesal, a saber: (i) la carencia de fundamentos legales en la demanda, contestación o en la interposición de recursos; (ii) el alegar a sabiendas hechos contrarios a la realidad; (iii) la utilización del proceso para el logro de fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; (iv) la obstrucción de pruebas; (v) la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto, etc.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ejercicio idóneo y efectivo

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Control sobre aptitud formal y sustancial se surte mediante sistema de reparto interno a cada uno de los Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL-Magistrados que la integran son autónomos e independientes en el ejercicio del control de admisión

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Libertad de valoración cumplimiento de las exigencias sustanciales

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Libertad de valoración sujeta a control

RECURSO DE SUPLICA-Objetivo

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Análisis sustancial de la demanda

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Posibilidad de admitir la demanda a pesar de carecer de verdaderos cargos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio autónomo

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Duplicidad en el ejercicio de la acción hará que la segunda demanda termine en sentencia de cosa juzgada

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Dada la naturaleza pública se presume la buena fe de los ciudadanos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Verificación de exigencias para desvirtuar presunción de buena fe

ESTATUTO DE LA ABOGACIA-Ordenamiento positivo es más estricto/ESTATUTO DE LA ABOGACIA-Obligación de velar por la recta administración de justicia

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Demanda presentada dos veces por abogado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos esencialmente iguales contra los mismos preceptos de orden legal

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Existencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia entre el cargo y la norma demandada anterior

PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL-Vulneración por doble presentación de demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de actuación de las acciones por doble presentación de demanda

Referencia: expediente D-4499

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 746 de 2002 y, en subsidio contra algunos de sus artículos.

Demandante: Guillermo Vargas Ayala.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Guillermo Vargas Ayala, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 746 de 2002 y, en subsidio contra algunos de sus artículos.

Mediante Auto de marzo 10 de 2003, el Despacho del suscrito Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda por incumplir los requisitos establecidos en los numerales 1° y 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo dispuesto en el citado Auto inadmisorio, el actor procedió a corregir la demanda señalando las disposiciones acusadas y formulando cargos concretos contra algunos de los artículos de la Ley 746 de 2002.

Con posterioridad, en Auto de abril 4 de 2003, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda formulada en relación con los siguientes numerales del líbello acusatorio: 4.1.2; 4.3; 4.5; 4.7 - exclusivamente en relación con el artículo 108-G - y 4.13.

Finalmente, inconforme con la decisión, el demandante interpuso recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante Auto de mayo 13 de 2003.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas, conforme a la publicación en el Diario Oficial N°. 44.872 del 19 de julio de 2002. Se resaltan las disposiciones objeto de acusación:

**"LEY 746 DE 2002
por la cual se regula la tenencia y registro de perros
potencialmente peligrosos.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. *La presente ley tiene por objeto regular la tenencia de ejemplares caninos en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional, con el fin de proteger la integridad de las personas, la salubridad pública y el bienestar del propio ejemplar canino.*

Artículo 2°. *Adiciónase al Libro 3. Título 4, del Código Nacional de Policía un capítulo nuevo del siguiente tenor:*

"CAPITULO XIII NUEVO

***De las contravenciones especiales con respecto
a la tenencia de ejemplares caninos***

Artículo 108-A. *La tenencia de ejemplares caninos en las viviendas urbanas y rurales requiere que las circunstancias de su alojamiento en el aspecto higiénico y sanitario de alimentos y custodia, sean las adecuadas, y que no se produzca ninguna situación de peligro o incomodidad para los vecinos u otras personas en general, o para el propio animal.*

Artículo 108-B. *Se permitirá la presencia de ejemplares caninos en los ascensores de edificios públicos y privados que, como guías acompañen a su propietario o tenedor. Para los demás ejemplares, será deber de la copropiedad reglamentar su permisibilidad. En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla, y provistos de bozal si es el caso específico de perros potencialmente peligrosos según las definiciones dadas por la presente ley.*

Artículo 108-C. *En las vías públicas, en los lugares abiertos al público y en el transporte público en que sea permitida su estancia, todos los ejemplares caninos deberán ser sujetos por su*

correspondiente trailla. En el caso de los ejemplares objeto de los artículos **108-E** y **108-F** de la presente ley, deberán portar además su correspondiente bozal y permiso.

En caso de incumplimiento de las anteriores medidas preventivas, el animal será decomisado por las autoridades de policía, y el propietario será sancionado del siguiente modo: multa de cinco (5) salarios mínimos legales diarios por no portar la trailla; multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y 108-F y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y 108-F . En caso de concurrencia de las contravenciones, las multas se aplicarán independientemente. Los gastos por permanencia del animal en las perreras que el respectivo municipio determine correrán por cuenta de su propietario, el cual podrá retirarlo provisto de los preceptivos bozal y trailla, en un plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de decomiso. Si el propietario no lo retira en el plazo establecido, el ejemplar se declarará e estado de abandono y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.

Artículo 108-D. Queda prohibido dejar las deposiciones fecales de los ejemplares caninos en las vías, parques o lugares públicos. Los propietarios o tenedores de los ejemplares caninos son responsables de recoger convenientemente los excrementos y depositarlos en bolsas de basura domiciliaria, o bien en aquellos lugares que para tal efecto destine la autoridad municipal.

Parágrafo: Los propietarios o tenedores de ejemplares caninos que no recojan los excrementos en los lugares señalados en el inciso anterior, tendrán como sanción impuesta por la autoridad municipal competente, multa de cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes o sanción de uno (1) a cinco (5) fines de semana de trabajo comunitario consistente en limpieza de los lugares que la respectiva alcaldía municipal defina. En caso de renuencia, se impondrá arresto inmutable de tres (3) a cinco (5) días: la autoridad municipal procederá a trasladar el caso a la autoridad competente para conocer el caso y aplicar la sanción respectiva.

Artículo 108-E. Dado su alto nivel de peligrosidad, se prohíbe la importación de ejemplares caninos de las razas Staffordshire Terrier, American Staffordshire Terrier, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, o de caninos producto de cruces o híbridos de estas razas, así como el establecimiento de centros de crianza de esta clase de ejemplares caninos en el territorio nacional.

Artículo 108-F. Ejemplares caninos potencialmente peligrosos. Se considerarán perros potencialmente peligrosos aquellos que presenten una o más de las siguientes características:

- a) Perros que han tenido episodios de agresiones a personas u otros perros
- b) Perros que han sido adiestrados para el ataque y la defensa;
- c) Perros que pertenecen a una de las siguientes razas o a sus cruces o híbridos: American Staffordshire Terrier, Bullmastiff, Dóberman, Dogo Argentino, Dogo de Burdeos, Fila Brasileiro, Mastín Napolitano, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, De presa canario, Rottweiler, Staffordshire Terrier, Tosa Japonés.

El propietario de un perro potencialmente peligro asume la posición de garante de los riesgos que se puedan ocasionar por la sola tenencia de estos animales y por los perjuicios y las molestias que ocasionen a las personas, a las cosas, a las vías y espacios públicos y al medio natural en general.

Artículo 108-G. Los menores de edad no pueden ser propietarios de los ejemplares caninos señalados en los artículos **108-E** y **108-F** del presente capítulo.

Artículo 108-H. Los menores de edad no podrán ser tenedores de los ejemplares de que tratan los artículos **108-E** y **108-F** del presente capítulo en las vías públicas lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales.

Igual restricción recae frente a personas que se encuentren en estado de embriaguez, bajo en influjo de sustancias psicoactivas , o presenten limitaciones físicas.

En caso de incumplimiento, las autoridades de policía delegadas procederán al decomiso del ejemplar, y se impondrá como sanción a su propietario por parte de las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes y el incidente se anotará en el respectivo registro del animal. El animal se depositará en las perreras que los municipios determinen. Su propietario contará con un plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de decomiso para retirarlo provisto del preceptivo bozal y trailla, una vez cancelada la multa impuesta. Los gastos que genere la estancia del animal en las perreras irán a cargo del propietario. **Si el propietario no lo retira en el plazo establecido, se declarará al animal en estado de abandono y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.**

Parágrafo. En el caso de las personas que presenten limitaciones físicas, se exceptuarán los ejemplares caninos que sirvan como perros guías.

Artículo 108-I. Registro de los ejemplares potencialmente peligrosos. Todos los ejemplares caninos que pertenezcan a la categoría establecida en los artículos **108-E** y **108-F** de este capítulo, deben ser registrados en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos que se establecerá en las alcaldías municipales, para obtener el respectivo permiso.

En este registro debe constar necesariamente:

- a) Nombre del ejemplar canino;
- b) Identificación y lugar de ubicación de su propietario;
- c) Una descripción que contemple las características fenotípicas del ejemplar que hagan posible su identificación.
- d) El lugar habitual de residencia del animal, especificando si está destinado a convivir con los seres humanos o si será destinado a la guarda, protección u otra tarea específica.

Para proceder al registro del animal, su propietario debe aportar póliza de responsabilidad civil extracontractual suscrita por su propietario, la que cubrirá la indemnización de los perjuicios patrimoniales que dichos ejemplares ocasionen a personas cosas, o demás animales; así como el registro de vacunas del ejemplar y certificado de sanidad vigente, expedido por la secretaría de salud del municipio.

Será obligatorio renovar el registro anualmente, para lo cual se deberán acreditar los requisitos establecidos para la primera vez.

En este registro se anotarán también las multas o sanciones que tengan lugar y los incidentes de ataque en que se involucre el animal.

Una vez registrado el ejemplar, la autoridad municipal delegada expedirá el respectivo permiso para poseer esta clase de perros. Este permiso podrá ser requerido en cualquier momento por las autoridades de policía respectivas.

Parágrafo 1º. Quien posea animales pertenecientes a esta categoría contará con un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para proceder al registro del ejemplar en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos de su respectivo municipio.

Parágrafo 2º. El propietario que se abstenga de adquirir la póliza de responsabilidad civil extracontractual, acarreará con todos los gastos

para indemnizar integralmente al (los) afectado (s) por los perjuicios que ocasione el ejemplar, sin perjuicio de las sanciones que establezca la ley.

Artículo 108-J. Las instalaciones que alberguen a los ejemplares objeto de los artículos **108-E** y **108-F** del presente capítulo, deben tener las siguientes características: las paredes y vallas deben ser suficientemente altas y consistentes y deben estar fijadas a fin de soportar el peso y la presión del animal; las puertas de las instalaciones deben ser tan resistentes y efectivas como el resto del contorno y deben diseñarse para evitar que los animales puedan desencajar o abrir ellos mismos los mecanismos de seguridad: el recinto debe estar convenientemente señalizado con la advertencia de que hay un perro peligroso en este sitio.

En caso de incumplimiento con esta medida preventiva, el animal será decomisado por las autoridades de policía, y el propietario será sancionado por las autoridades municipales delegadas, con multa hasta de un (1) salario mínimo mensual. Los gastos que por la permanencia del animal en las perreras que el respectivo municipio determine correrán por cuenta de su propietario, el cual podrá retirarlo provisto del preceptivo bozal y traílla una vez demuestre que las instalaciones en que se mantendrá al animal cumplen con las normas de seguridad establecidas en el presente artículo. En todo caso la permanencia del ejemplar en las perreras no podrá exceder de quince (15) días contados a partir de la fecha de decomiso; **si el propietario no lo retira en este plazo, se declarará al animal en estado de abandono, y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.**

Artículo 108-K. Toda compra, venta, traspaso, donación o cualquier cesión del derecho de propiedad sobre el ejemplar canino clasificado como potencialmente peligroso deberá anotarse en su registro del Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, y en caso de cambio de municipalidad del ejemplar se deberá inscribir nuevamente en donde se ubique su nuevo lugar de residencia, aportando copia del registro anterior.

Artículo 108-L. Si un perro potencialmente peligroso ataca a otra mascota, su propietario será sancionado por la autoridad municipal competente con multa hasta de dos (2) salarios mínimos mensuales y estará obligado a pagar por todos los daños causados a la mascota. **Si el perro es reincidente se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin.**

Artículo 108-M. Si un perro potencialmente peligroso ataca a una persona infligiéndole lesiones permanentes de cualquier tipo, **se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte**

de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin.

Artículo 108-N. Las peleas de ejemplares caninos como espectáculo quedan prohibidas en todo el territorio nacional.

Las personas que organicen, promuevan o difundan las peleas de ejemplares caninos como espectáculo tendrán como sanción impuesta por las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que contempla la Ley 84 de 1989 sobre actos de crueldad hacia animales.

Los ejemplares caninos que sean utilizados en este tipo de actividad, serán decomisados por las autoridades de policía delegadas, y se les aplicará la eutanasia.

Artículo 108-O. Se prohíben en todo el territorio nacional las asociaciones caninas orientadas al entrenamiento de ejemplares para su participación en peleas de perros como espectáculos, para la agresión a las personas, a las cosas u otros animales.

Las personas que organicen, promuevan o difundan este tipo de asociaciones tendrán como sanción impuesta por las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que contempla la Ley 84 de 1989 sobre actos de crueldad hacia animales.

Artículo 108-P. Las autoridades municipales promoverán el remate, la adjudicación o la adopción de los animales decomisados a terceras personas, siempre y cuando éstos no representen perjuicio para la comunidad. Una vez vencido el término para retirar el animal por su dueño, éste se prorrogará automáticamente por cinco (5) días más para dar cumplimiento a lo señalado en este artículo. En todo caso el nuevo propietario deberá pagar los gastos de permanencia del animal en las perreras y proceder al cumplimiento de los demás requisitos de ley para la tenencia de perros".

Artículo 3°. Se autoriza a los municipios para definir las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, la expedición del permiso correspondiente, así como las condiciones por las cuales se suspenda o cancele el permiso para poseer ejemplares caninos potencialmente peligrosos.

Artículo 4°. *Los concejos distritales y municipales, mediante acuerdos regularán o prohibirán el ingreso de perros y gatos a las zonas de juego infantiles ubicadas en las plazas y parques del área de su jurisdicción.*

Artículo 5°. *En los conjuntos cerrados, urbanizaciones, edificios con régimen de propiedad horizontal podrá prohibirse la permanencia de ejemplares caninos potencialmente peligrosos a solicitud de cualquiera de los copropietarios o residentes, por decisión mayoritaria de las asambleas o de las juntas directivas de la copropiedad.*

Artículo transitorio Primero. *Los municipios contarán con un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para constituir el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos y determinar la forma en que los actuales tenedores de perros pertenecientes a esta categoría deberán cumplir con la obligación de inscripción en el censo, y el mecanismo de comunicación de las altas, bajas e incidentes a registrar, así como los mecanismos para sistematizar la información.*

Artículo transitorio Segundo. *La póliza de responsabilidad civil extracontractual que se debe aportar para el registro de los ejemplares caninos potencialmente peligrosos se exigirá a partir del momento en que las aseguradoras las establezcan.*

Mientras se crea el cubrimiento a este riesgo, los propietarios o tenedores de los ejemplares caninos detallados en los artículos 108-E y 108-F, se responderán por los daños y perjuicios que ocasione el animal, con su propio pecunio.

Artículo 6°. **Vigencia.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."*

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor, en la versión corregida de la demanda, que la disposición acusada es violatoria de los artículos 15, 16, 44, 58, 59, 158, 169 y 338 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

a) Cargo 4.1.2.

El actor solicita se declare inconstitucional el artículo 108-E y la referencia al mismo contenida en los artículos 108-C, 108-G, 108-H, 108-I, 108-J y artículo transitorio 2º, en la medida que regulan aspectos relacionados con perros *“altamente peligrosos”*.

Así mismo, pretende la declaratoria de inexecutable de las regulaciones referentes a *“Todo tipo de perros o perros no peligrosos”* previstas en los artículos 1º, 2º, 108-A, 108-B salvo la parte que dice: *“(…) y previstos de bozal si es el caso de perros potencialmente peligrosos (...)”*, 108-C excepto la parte que dice: *“(…) En el caso de los ejemplares objeto de los artículos (...) 108-F de la presente ley, deberán portar además su correspondiente bozal y permiso (...) multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y (...) y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos (...) y 108-F (...)”*; 108D, 108-O, 108-P y artículo 4º de la Ley 746 de 2002.

A su juicio, los artículos anteriormente citados violan el principio de **unidad de materia**, pues mientras el título de la Ley 746 de 2002 se refiere exclusivamente a los *“perros potencialmente peligrosos”*, los preceptos legales acusados regulan no sólo aspectos que se relacionan con dichos perros, sino que también involucran otras razas que la Ley no categoriza como *“potencialmente peligrosos”*.

En síntesis la Ley contiene tres tipos de regulaciones concernientes a perros, a saber: a) *“perros potencialmente peligrosos”* a los cuales se refiere el encabezamiento de la ley y buena parte de sus regulaciones; b) *“perros altamente peligrosos”* a los cuales no se refiere el encabezamiento legal y c) *“perros no peligrosos”*, que tampoco con mencionados en el título de la ley.

Desde esta perspectiva, concluye que las normas contenidas en la Ley 746 de 2002 referentes a *“perros potencialmente peligrosos”* tienen concordancia con su título y, por ende, hay unidad de materia. Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con las otras dos categorías de perros previstas en las disposiciones acusadas, circunstancia por la cual es procedente su declaratoria de inexecutable.

b) Cargo 4.3.

El actor solicita se declare inconstitucional la totalidad de la Ley 746 de 2002. Según su parecer, la ley a partir de su exceso reglamentario prácticamente prohíbe la tenencia sobre los perros potencialmente peligrosos, vulnerando los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la recreación.

En este orden de ideas, el demandante sostiene que: *“(…) la norma no contiene unos condicionamientos de seguridad para que las personas puedan tener, con los debidos cuidados, un perro potencialmente peligroso, sino que, por el*

contrario, establece tal cantidad de prohibiciones y restricciones que hace absolutamente imposible a una persona o a una familia tener un perro de los definidos en la Ley. La Ley no regula sino que prohíbe tener este tipo de animales: prohíbe su crianza (Art. 108-E); prohíbe su importación (Art. 108-E); prohíbe a los menores ser propietarios (108-G y 108-H)); establece el deber de inscribir los ejemplares en un registro (108-I); ordena constituir pólizas de responsabilidad (108-I) y obtener y portar dispendiosos permisos (108-I); (...) establece todo un procedimiento de inscripción de traspasos, donación, o gravamen de la propiedad canina, más rigurosa que el de la propiedad inmobiliaria (108-I); establece restricciones no sólo en la circulación por áreas públicas sino también por áreas privadas comunes (...) Todo esto sin mencionar la burocrática renovación del 'registro canino', acreditando, año tras año, todos los requisitos mencionados; y la obligación de reinscribir el ejemplar de municipio en municipio, en caso de un cambio de domicilio del dueño, limitando la libertad constitucional de locomoción del propietario (...)

(...) Una persona en su casa sola o con su familia, tiene el derecho a la intimidad, a gozar de la compañía de un animal, de cualquiera de las diferentes especies domésticas. La sola compañía de una mascota puede ser definitivo para dar seguridad o confianza y obtener un adecuado desarrollo de la personalidad(...)".

c) Cargo 4.5.

El demandante solicita se declaren inexecutable las siguientes frases contenidas en los artículos 108-H, 108-J, 108-L y 108-M, a saber:

- ? Del artículo 108-H, la frase: *“(...) si el propietario no lo retira en el plazo establecido, se declarará el animal en estado de abandono y podrá proceder a su sacrificio eutanásico”*.
- ? Del artículo 108-J, la frase: *“(...) si el propietario no lo retira en este plazo, se declarará el animal en estado de abandono, y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico”*.
- ? Del artículo 108-L, la frase: *“(...) si el perro es reincidente se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen”*.
- ? Del artículo 108-M la frase: *“(...) se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin”*.

Sostiene el actor que los apartes de los artículos mencionados, extinguen la propiedad sobre el animal, sin un procedimiento judicial y sin previa indemnización, vulnerándose de esta manera el artículo 58 de la Constitución Política.

Adicionalmente, solicita se declare inexecutable la siguiente frase del artículo 108-P que dice: “(...) *Las autoridades municipales promoverán el remate, la adjudicación o la adopción de los animales decomisados a terceras personas, siempre y cuando esto no represente perjuicio para la comunidad*”.

Sobre el desconocimiento del texto Superior, afirma: “*El artículo 108-P (...), permite que, con el auspicio del Estado, los ejemplares caninos pasen de manos del particular propietario, en quien están radicados los derechos reales de dominio a otros, sin intervención judicial ni indemnización alguna - ni previa ni posterior -, como debería suceder en los términos del inciso cuarto del artículo 58 de la Carta (...)*”.

d) Cargo 4.7 - exclusivamente en relación con el artículo 108-G -.

El actor considera que el artículo 108-G debe ser declarado inexecutable porque restringe el derecho de propiedad de los menores de edad. En efecto, el accionante afirma que: “(...) *los menores de edad, y en particular los niños, son indiscutiblemente sujetos de derechos y obligaciones. Otra cosa es que para proteger sus propios intereses la Ley los declare incapaces y de conformidad con las regulaciones del Código Civil, no pueden ejercer actos válidos de disposición jurídica de sus bienes, pero sí pueden ser, y de hecho lo son - en pluralidad de ocasiones – titulares del derecho de propiedad (...)*”.

e) Cargo 4.13.

Para el demandante el artículo 3° de la Ley 746 de 2003 debe ser declarado inexecutable, porque autoriza a las autoridades municipales para fijar las **tarifas** destinadas al registro en el censo de perros potencialmente peligrosos y a la expedición de los permisos correspondientes, sin señalar algunos de los elementos de dicho tributo - hecho generador y base gravable -. Adicionalmente, indica que tampoco se señaló el sistema y el método para la fijación de las tarifas.

Señala que la creación y determinación de tributo le corresponde hacerla al órgano de representación popular, es decir, al Congreso de la República, y no a una entidad territorial.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

El ciudadano Carlos Unigarro Paz, actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó

escrito de intervención donde solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los preceptos acusados.

a. En relación con el cargo según el cual se vulnera el principio de **unidad de materia**, el interviniente señala que dicho concepto no puede entenderse dentro de un sentido estricto y rígido al punto de desconocer o ignorar las relaciones sustanciales que se presentan entre las diferentes normas. De suerte que, dicha unidad sólo se rompe cuando no existe una conexión o congruencia causal, temática, sistemática y/o teleológica entre los distintos aspectos que regula una Ley y la materia dominante de la misma.

En este orden de ideas, concluye que la norma acusada tiene una evidente relación con la materia tratada en el texto de la ley, toda vez que si bien se trata de diferentes clases de perros y no otra especie de animales, todos se encuentran dentro de un mismo género y especie. Por consiguiente, las normas acusadas que no se refieren a “*perros potencialmente peligrosos*” guardan **unidad de materia** con el título de la ley.

b. Respecto del cargo formulado según el cual se restringe el derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad, destaca que la Corte Constitucional estimó en la Sentencia C-673 de 2001 que “*...en asuntos de constitucionalidad, cuando los cargos contra la norma se basan en la presunta vulneración de múltiples libertades, el examen de la vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad es residual, o sea, debe subordinarse al examen previo de la presunta violación de libertades o derechos específicos*”.

Así las cosas, señala que el ámbito que se protege coincide en muchas ocasiones con la protección de otras libertades y derechos concretos, como ocurre en el presente caso, por lo que es razonable, dice, analizar si la vulneración aludida por el actor constituye la *ultima ratio*, mediante la cual se descarta la vulneración de otros derechos constitucionales o libertades específicas. Indica, que como quiera que el aparte demandado no constituye un valor y derecho absoluto debe por esto ser considerado como parte integral de los derechos y no como fundamento único para ser protegido.

c. En lo que se refiere a la vulneración del **derecho de propiedad** de los menores de edad, el interviniente indica que este derecho no es restringido caprichosamente por el legislador, puesto que de forma imperativa pretende el Estado que se cumplan los fines esenciales como son asegurar la vida, la integridad y demás derechos fundamentales de los habitantes.

Destaca que con el artículo 108-G, se pretende salvaguardar la integridad de los menores, por el ataque que estos animales han propiciado en casos conocidos por todos. Indica que la prohibición contemplada resulta válida y más aún cuando la Corte Constitucional en la Sentencia T-899 de 1999 en su

parte resolutive exhortó al Congreso a iniciar el trámite legislativo para la expedición de la presente Ley.

Para la interviniente queda sin sustento lo aseverado por el actor en relación con la inutilidad e inconstitucionalidad de la normatividad acusada, ya que la tenencia de animales domésticos o potencialmente peligrosos - desde el punto de vista del artículo 108-G cuando se refiere que los menores no pueden ser propietarios de los animales en mención -, se relaciona estrechamente con el ejercicio de los derechos fundamentales objeto de protección, específicamente con los derechos relacionados con el libre desarrollo de la personalidad y la intimidad personal y familiar.

d. Respecto al cargo formulado contra el artículo 3 de la Ley 746 de 2002, que tiene que ver con la supuesta autorización de tarifas municipales de un tributo sin que se defina legalmente el sistema y el método para hacerlo, la interviniente considera que el legislador no establece en el aparte demandado una delegación ilimitada a la autoridad en materia de determinación de tarifas, sino que, por el contrario, delimita su alcance a través de pautas que deben ser observadas por los municipios.

Señala que *“la Ley 746 de 2002, dispone de mecanismos idóneos para evitar el cobro indiscriminado de tarifas, pues se hará por concepto de registro en el censo de los denominados perros, la expedición del permiso respectivo y las condiciones por las cuales se suspenda o cancele el permiso para poseer ejemplares caninos potencialmente peligrosos, por lo que no es dable esgrimir una posible omisión del legislador en lo que atañe a la determinación de un método y un sistema”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 3294, solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 2° (parcial) y 3° de la Ley 746 de 2002; bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, aclara el jefe del Ministerio Público que respecto de la norma demandada tuvo la oportunidad de pronunciarse en Concepto No. 3181 dentro del Expediente No. D-4424. Indica que teniendo en cuenta que los cargos de la demanda bajo estudio son en esencia iguales a los formulados en esa ocasión, se reiteraran las consideraciones expuestas en aquella oportunidad. Por último, sostiene que para la fecha en que esta Corporación se pronuncie en relación con esta demanda, es posible que haya operado el fenómeno de la ***cosa juzgada constitucional***.

Según la Vista Fiscal, las normas acusadas que regulan la tenencia y registro de perros consultan el principio de ***unidad de materia*** consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política. Señala que el objetivo de la Ley 746 de 2002

está claramente definido en el artículo 1° y consiste en regular la tenencia de cualquier clase de perros, con el fin de proteger, entre otros bienes, la integridad de las personas, que puede verse amenazada por todos ellos y principalmente por los considerados *altamente peligrosos*.

En relación con el artículo 3° demandado, señala que este precepto autoriza a los municipios y no a las autoridades municipales, como lo afirma el actor, para fijar las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del Registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos. Destaca que dichas tarifas pueden ser fijadas por los municipios a través de Acuerdos Municipales de conformidad con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

Sostiene que el artículo 108-G del Capítulo XIII del Nuevo Código Nacional de Policía no vulnera lo dispuesto en los artículos 44 y 58 de la Constitución Política sino que, por el contrario, a través de él el legislador busca proteger el derecho a la vida y a la integridad física de los niños, sin que pueda considerarse que con tal limitación se esté vulnerando el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 Superior. Advierte que ello es así, si se tiene en cuenta que los perros a que se refieren los artículos 108-E y 108-F corresponden a los considerados como de alto nivel de peligrosidad y potencialmente peligrosos.

En relación con el cargo que gira en torno a la supuesta vulneración de los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad, indica que las normas señaladas a manera de ejemplo en el numeral 4.3 de la presente demanda, hacen referencia a una serie de medidas encaminadas a ordenar la tenencia de ejemplares caninos considerados como de alto nivel de peligrosidad o potencialmente peligrosos, razón por la cual, no puede afirmarse que con ellas se estén vulnerando derechos, pues el objeto perseguido por tales disposiciones no es otro que proteger la vida, la integridad y la salud de las personas y los bienes ajenos.

Recuerda que la Corte Constitucional ha considerado que los derechos fundamentales, como lo son los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad no pueden, bajo ninguna circunstancia, considerarse como absolutos y que, por lo tanto, su ejercicio puede ser objeto de limitaciones, siempre y cuando resulten necesarias para realizar otros principios superiores o garantizar otros derechos fundamentales. (Sentencia C-475 de 1997)

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público afirma que el decomiso prescrito en los artículos 108-H, 108-J, 108-L y 108-M del capítulo XIII del Nuevo Código Nacional de Policía, es una sanción administrativa a los propietarios de perros considerados de un alto nivel de peligrosidad o potencialmente peligrosos, cuando tales ejemplares causen daño a personas o bienes ajenos, o se incumplan las medidas preventivas impuestas por la Ley para la tenencia de animales con tales características.

Para la Vista Fiscal, las disposiciones señaladas no vulneran los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, pues dicho decomiso - así concebido - constituye una manifestación de la potestad sancionadora de la Administración Pública y un mecanismo coercitivo para lograr el cumplimiento de un deber legal. Sostiene que no puede considerarse tal figura como una medida de expropiación, pues ésta en modo alguno ha sido establecida por el ordenamiento constitucional como una sanción o medio coercitivo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la Ley 746 de 2002 y, en subsidio contra algunos de sus artículos, ya que se trata de una norma que hace parte de una Ley de la República.

Doble presentación de la demanda.

2. Antes de proceder al análisis de las disposiciones acusadas, esta Sala considera pertinente destacar que el accionante, señor Guillermo Vargas Ayala, interpuso dos veces la misma demanda ante esta Corporación. En efecto, dentro del Expediente No. D-4424, se formuló en esencia los mismos cargos expuestos en esta oportunidad contra la Ley 746 de 2002, los cuales fueron resueltos mediante Sentencia C-692 de 2003 (M.P. Margo Gerardo Monroy Cabra).

A partir de un análisis pormenorizado de los Expedientes No. D-4424 y D-4499 (sobre el cual versa el presente juicio de inexecuibilidad), la Corte encontró que el actor no tuvo reparo alguno para volver a presentar las mismas acusaciones contra la Ley 746 de 2002, a partir del rechazo de algunos de los cargos por falta de corrección de la demanda en el proceso radicado bajo No. D-4424.

Precisamente, se logró determinar que no habían pasado sino once días desde el rechazo de la demanda (10 de febrero de 2003), cuando nuevamente el señor Guillermo Vargas Ayala formuló la misma acusación, aún en relación con cargos objeto de ***admisión*** y que se encontraban pendientes de decisión (aparece radicada la demanda el día 21 de febrero de 2003).

3. Esta Corporación detectó la doble actuación procesal del ciudadano Vargas Ayala, cuando el Magistrado Sustanciador del proceso No. D-4424 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), resolvió un recurso de súplica contra el auto de rechazo por falta de corrección de la demanda en el proceso radicado bajo número D-4499 (sobre el cual versa el presente juicio de inexecuibilidad).

En aquella oportunidad la Corte precisó que la presentación de dos demandas contra la misma norma, por la misma persona, mediando la circunstancia de que una de aquellas se encuentra en trámite de recibir sentencia, amerita el rechazo de la segunda demanda. Para fundamentar su posición argumentó que:

“(…) La necesidad de depurar el litigio constitucional y de optimizar los recursos de la administración de justicia, a fin de que se concentren en la producción de sentencia útiles y eviten el desperdicio de energía y tiempo en la resolución de los casos sometidos a su consideración, exige que, en este caso, el cargo expuesto en esta segunda demanda deba ser rechazado.

Aunque podría argüirse que esta decisión no tiene sustento en causal alguna de rechazo de la demanda (previstas en el Decreto 2067 de 1991) y que por tanto, el juez constitucional estaría obligado a admitir el libelo pese a que la acción fue interpuesta por el mismo ciudadano contra la misma disposición legal, lo cierto es que las causales de rechazo establecidas por el legislador operan en el marco del ejercicio legítimo de la acción de inconstitucionalidad y no en un contexto como el del caso presente. Es claro que una interpretación racional y sensata de las disposiciones que regulan los procedimientos de control constitucional impide, así las normas no lo prohíban manifiestamente, una repetición injustificada de demandas, como la que se presenta por el ciudadano en esta oportunidad”.

4. Nótese como la Corte determinó que el ejercicio simultáneo de la acción de inconstitucionalidad por parte del mismo accionante, contra la misma norma y por idénticos cargos; constituye - sin lugar a dudas - una actuación contraria a los principios de economía y celeridad procesal.

Sin embargo, y teniendo en cuenta los citados antecedentes, se cuestiona esta Corporación: ¿Si adicionalmente puede considerarse que una actuación procesal en dicho sentido, resulta lesiva del principio de lealtad procesal?.

Esta Corporación ha reconocido que la **moralización del proceso** es un fin perseguido por el ordenamiento procesal como medio indispensable para lograr la recta administración de justicia (Art. 229 C.P). Desde esta perspectiva, surge tanto para el Estado como para la sociedad, el derecho y la obligación de lograr una justicia ágil, pronta y expedita, que impida y castigue cualquier conducta o actuación maliciosa, deshonesta o dilatoria que altere su normal funcionamiento.

En desarrollo de dicho postulado, los distintos regímenes procesales se encargan de establecer un **catálogo de conductas** que se entienden lesivas de la recta administración de justicia y que implican la imposición de sanciones destinadas a preservar la moralidad del proceso. En el ordenamiento jurídico se destacan, entre otras, las siguientes conductas lesivas de dicha finalidad

procesal, a saber: (i) la carencia de fundamentos legales en la demanda, contestación o en la interposición de recursos; (ii) el alegar a sabiendas hechos contrarios a la realidad; (iii) la utilización del proceso para el logro de fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; (iv) la obstrucción de pruebas; (v) la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto, etc.

5. Obsérvese como, en el presente caso, el accionante interpuso dos demandas esencialmente iguales contra la misma Ley, y a su vez, por idénticos cargos.

La primera fue radicada bajo número D-4424, en la cual se admitieron algunos cargos y, a su vez, se inadmitieron otros. En relación con éstos últimos, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda mediante auto del 10 de febrero de 2003.

El día 21 de febrero de 2003, el accionante nuevamente presentó demanda contra la Ley 746 de 2002 y en subsidio contra algunos de sus artículos, la cual fue radicada bajo número D-4499. Es preciso advertir que algunos de los cargos ya habían sido objeto de **admisión** en el proceso D-4424.

Paso seguido el Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda, la cual fue objeto de corrección parcial, dando lugar a la admisión de algunos cargos y al rechazo de otros. Frente a esta última decisión, el accionante interpuso recurso de súplica, momento en el cual se detectó la dualidad de demandas.

6. Lo anterior condujo a la existencia de dos procesos de constitucionalidad paralelos, con las siguientes manifestaciones: (i) Identidad de cargos admitidos en ambas demandas; (ii) Admisión de cargos en la demanda D-4424 e inadmisión y rechazo en la demanda D-4499; (iii) Admisión de cargos en la demanda D-4499 e inadmisión y rechazo en la demanda D-4424 y, por último; (iv) Inadmisión y rechazo de cargos en ambas demandas.

Podría considerarse que la citada gama de alternativas en relación con la misma demanda, implicarían un ejercicio irrazonable o desproporcionado del control de admisión por parte de los Magistrados Sustanciadores que conocieron de los procesos identificados con los números D-4424 y D-4499. En efecto, una lectura vaga e imprecisa del citado control podría llegar a la siguiente conclusión: *“sí una demanda es idéntica a otra, irremediablemente sus consecuencias deben ser iguales”*; es decir, siguiendo una terminología popular: *“si se admite en un caso, es innegable su admisión en el otro, y a **contrario sensu**, si se inadmite en un caso, es incuestionable su inadmisión en el otro”*.

7. Sin embargo, una conclusión en dicho sentido carece de validez y sustento jurídico, entre otras, por las siguientes razones:

(i) El ejercicio idóneo y efectivo de la acción pública de inconstitucionalidad se sujeta no sólo al cumplimiento de requisitos formales sino también a la verificación de algunas condiciones materiales. A este respecto, la Corte ha señalado que no basta con esgrimir cualquier tipo de afirmación para consolidar una acusación de raigambre constitucional; por el contrario, los cargos que fundamentan un juicio de inexequibilidad deben ser lo suficientemente claros, ciertos, específicos y pertinentes con el propósito de asegurar la vigencia del principio constitucional de economía procesal y el derecho político de los ciudadanos de acusar normas (C.P. art. 40), pues evidentemente no hay razón para que esta Corporación admita demandas que no están llamadas a prosperar por ausencia de cargos y que, irremediablemente, culminarán en una sentencia inhibitoria.

El citado mecanismo de control sobre la aptitud formal y sustancial de una demanda, se surte mediante el sistema de reparto interno a cada uno de los Magistrados de esta Corporación (artículo 3° del Decreto 2067 de 1991 y artículos 38 y subsiguientes del Acuerdo 05 de 1992). De esta suerte, el Magistrado Ponente, conforme a su buen criterio jurídico inherente a la autonomía e independencia de los jueces (C.P arts. 228 y 230), verificará, en un primer momento, si se cumplen con los requerimientos **formales** de la demanda, es decir, con las exigencias previstas en los numerales 1°, 2°, 4° y 5° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991; y a continuación, determinará si el accionante formuló una verdadera acusación propia del juicio de constitucionalidad (aptitud **sustancial** de demanda), o tan sólo efectuó algunas formulaciones vagas, abstractas y globales sin acusar específicamente una disposición de rango superior, etc.

Lo anterior implica que cada uno de los Magistrados que integran esta Corporación son autónomos e independientes en el ejercicio del control de admisión y que, con fundamento en su criterio jurídico, gozan de la libertad suficiente para valorar el cumplimiento de las exigencias **sustanciales** de la demanda. Ahora bien, es preciso reconocer que los requerimientos de tipo **formal** no se valoran sino que simplemente se verifican.

Sin embargo, esa libertad de valoración reconocida por el ordenamiento jurídico, se encuentra sujeta a control como respuesta lógica del Estado Social de Derecho, en el cual ningún servidor judicial o administrativo puede considerarse como titular exclusivo de un arbitrio onnipotente de autoridad. En este orden de ideas, se establece la posibilidad de interponer el recurso de súplica contra la decisión de rechazo de una demanda, ya sea ésta de plano o precedida de la inadmisión, con el objetivo de salvaguardar el derecho político de los ciudadanos de acusar normas, cuando la decisión del Magistrado Sustanciador no se ajuste a los lineamientos legales y jurisprudenciales establecidos y reiterados por esta Corporación (C.P. art. 40).

Para ilustrar mejor el objetivo del recurso de súplica basta con señalar que eventualmente puede ocurrir que para un magistrado una demanda carezca por

completo de cargos, mientras que, para los otros miembros de la Sala Plena, la misma cumpla con todas las exigencias de una verdadera acusación y viceversa. Ello lejos de considerarse como un ejercicio irrazonable o desproporcionado del control de admisión, simplemente ilustra la existencia de un debate interpretativo y argumentativo propio del **análisis sustancial** de una demanda, no sólo en relación con un texto legal sino primordialmente frente a una disposición constitucional.

En conclusión, como ocurrió en el presente caso, no puede afirmarse que por el hecho de presentarse dos demandas esencialmente iguales, contra las mismas disposiciones y por los mismos cargos, la decisión de los Magistrados Sustanciadores que conozcan de cada una de ellas al momento de admitir o inadmitir deba ser exactamente igual. Precisamente, porque como se expuso con anterioridad, puede existir una diversidad de decisiones, a partir del criterio jurídico expuesto por el Magistrado Sustanciador al momento de efectuar el análisis sustancial de la demanda.

(ii) Por otra parte, en algunas ocasiones se decide admitir una demanda a pesar de carecer de verdaderos cargos de inconstitucionalidad, con el propósito de efectuar un análisis más concreto y específico sobre la aptitud sustancial de las acusaciones o cargos formulados. Si se opta por esta vía, la Corte al momento de proferir la sentencia puede a partir de las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto del Ministerio Público, realizar un estudio sobre la potencialidad de la demanda para concluir en una sentencia de fondo o, eventualmente, en una decisión inhibitoria. Dicha potestad se encuentra reconocida en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, en los siguientes términos:

*“**Artículo 6o.** Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes.*

Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte.

El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.

Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto

de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la Sentencia". (Subrayado por fuera del texto original).

Sobre el alcance de esta alternativa, la Corte en Sentencia C-624 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), sostuvo que:

"(...) En anteriores oportunidades esta Corporación precisó que si bien el momento ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de una demanda, por resultar más acorde con la expectativa legítima que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos, tal y como lo establece el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 (...)".

Nótese como el ejercicio de la citada atribución permite concluir que, una misma acusación puede ser objeto de admisión o inadmisión, a partir de la decisión del Magistrado Sustanciador de pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales de la demanda al momento de adoptarse un **fallo definitivo**, tal y como lo dispone el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

(iii) Por último, si cada juicio de constitucionalidad es autónomo, resulta lógico que las particularidades de cada trámite conduzcan a decisiones diversas en relación con la admisibilidad de una demanda. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso sometido a decisión de esta Corporación.

En efecto, en el expediente radicado bajo número D-4499 (sobre el cual versa el presente juicio de inexequibilidad) se admitieron dos cargos que con anterioridad habían sido inadmitidos en el proceso D-4424. Una de las razones que condujo a dicha situación, se encuentra en la supuesta corrección de la segunda demanda, a partir de su previa inadmisión. Obsérvese como, en este caso, la citada actuación del demandante, modificó el análisis de admisión del juez constitucional.

8. Teniendo en cuenta la diversidad de alternativas que se pueden presentar en relación con una misma demanda; es posible concluir que, en el caso en concreto, los Magistrados Sustanciadores que conocieron de los procesos identificados con los números D-4424 y D-4499, ejercieron de manera razonable y proporcionada el control de admisión y, por lo mismo, es necesario determinar si la conducta del demandante se ajusta a los requerimientos mínimos de **moralización del proceso** expuestos en el fundamento No. 4 de esta providencia.

9. Con este propósito, nuevamente se pregunta esta Corporación: ¿Si la actuación procesal del demandante, consistente en interponer dos veces la misma demanda, sin siquiera advertir que algunos de los cargos ya habían sido objeto de previa **admisión**, resulta lesiva del principio de lealtad procesal?

Anteriormente se dijo que una de las conductas lesivas de la recta administración de justicia, es la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto. Para esta Corporación es indiscutible que una actuación en dicho sentido, estaría no sólo atentando contra la economía procesal, sino también contra los principios de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público de Administración de justicia, como garantías adyacentes de la moralidad procesal.

10. En el caso concreto de los juicios de inconstitucionalidad, es obvio que la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción, hará que la segunda demanda de inexequibilidad que se trámite por esta Corporación, termine en una sentencia de cosa juzgada, lo cual en últimas implicará una pérdida de tiempo, recursos y energías para la Administración de justicia, con el único resultado previsible de un fallo consistente en “*estarse a lo resuelto*”. Adicionalmente, ello constituye un incumplimiento del deber de los ciudadanos de colaborar con la buena administración de justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 Superior.

Sin embargo, para la Corte es claro que dada la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad se presume la buena fe de los ciudadanos que interponen al tiempo varias demandas ante esta Corporación. Por ello, es indispensable verificar que se cumplan con las dos exigencias requeridas para desvirtuar dicha presunción, es decir, la igualdad de hechos e identidad de objeto. Los cuales en el caso de la acción de inconstitucionalidad dada la naturaleza especial se transforman en: Identidad de cargos contra el mismo precepto legal.

11. Ahora bien, el ordenamiento positivo es aún más estricto en tratándose de abogados, ya que como profesionales del derecho detentan un conocimiento especializado, por virtud del cual, les es exigible un grado adicional de comportamiento moral. En este orden de ideas, el Estatuto del Ejercicio de la Abogacía dentro del catálogo de deberes profesionales del abogado establece la obligación de velar realmente por la recta administración de justicia¹, o lo que es lo mismo, poner sus conocimientos al servicio de una justicia pronta, eficaz, eficiente y honesta.

12. A partir de las citadas consideraciones, en el presente caso, según se expuso con anterioridad, la Corte encontró que el accionante interpuso la misma demanda en dos ocasiones². En efecto, esta Corporación identificó que

¹ Artículos 1° y 47 del Decreto 196 de 1971.

² Ver fundamento No. 5 de esta providencia.

los asuntos radicados bajo los números D-4424 y D-4499, fueron promovidos por el abogado Guillermo Vargas Ayala³, siendo los cargos esencialmente iguales y, adicionalmente, contra los mismos preceptos de orden legal.

a) En el proceso número D-4424 aparecen como actores: La Asociación Club Canino Colombiano, Alberto Gómez Gómez y Guillermo Vargas Ayala, éste último como representante judicial de los anteriores y, en el proceso D-4499, tan sólo aparece el abogado Guillermo Vargas Ayala. A juicio de esta Corporación, el simple hecho de aparecer otros demandantes en el proceso D-4424, no obsta para estimar que ambas demandas fueron promovidas por el mismo accionante, tal y como se deduce del encabezado, de la suscripción o firma de la demanda y de su presentación personal.

b) Por otra parte, una simple transcripción de la **referencia** de ambas acusaciones denota la identidad en los preceptos acusados:

En demanda D-4424, se acusa:

“Demanda de inconstitucionalidad de toda la Ley 746 de 2002, y en subsidio de los Artículos 1°; Artículo 2°: Artículo 108-A; Artículo 108-B, Artículo 108-C; Artículo 108-E; Artículo 108-F; Artículo 108-G; Artículo 108-H; Texto y parágrafos 1°, y 2° del Artículo 108-I; Artículo 108-J; Artículo 108-K; Artículo 108-L; Artículo 108-M; Artículo 108-P; Artículo 3°, Artículo 4°, Artículo 5°, y Artículos Transitorios Primero y Segundo”

Por su parte, en la demanda D-4499, se señalan cargos contra las siguientes disposiciones:

“Demanda de inconstitucionalidad de toda la Ley 746 de 2002, y en subsidio de los apartes señalados en este escrito de los Artículos 1°; Artículo 2°: Artículos: 108-A; 108-B, 108-C; 108-D; 108-E; 108-F; 108-H; texto del artículo 108-I y y parágrafos 1° y 2°; Artículo 108-J; 108-K; 108-L; 108-M; 108-N; 108-O; 108-P; los Artículo 3°; 4°; 5°, y Artículos Transitorios Primero y Segundo”.

c) Por último, para demostrar la identidad de los cargos formulados basta con estudiar las acusaciones que fueron objeto de admisión. Con todo, es pertinente aclarar que tan sólo dos cargos distintos de los resueltos en el proceso número D-4424 son objeto de análisis en esta oportunidad, en primer lugar, porque en su control de admisión no fue claro para el Magistrado Sustanciador la falta de **aptitud sustancial** de la demanda y, en segundo término, porque la misma fue objeto de **corrección** a partir de su previa inadmisión⁴.

³ Se identificó con la Cédula de Ciudadanía No. 19.123.491 de Bogotá, y Tarjeta Profesional No. 18.278 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴ Sobre la procedencia de estas alternativas ver fundamentos 7° y subsiguientes de esta providencia.

13. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y en aras de comprobar la identidad de los cargos formulados, procederá esta Corporación a estudiar cada una de las acusaciones que fueron objeto de admisión en este proceso. Desde esta perspectiva, la Sala no procederá por artículos sino por cargos, de conformidad con la enumeración hecha por el propio actor.

I. Cargo 4.1.2.

14. El actor solicita se declare inconstitucional el artículo 108-E y la referencia al mismo contenida en los artículos 108-C, 108-G, 108-H, 108-I, 108-J y artículo transitorio 2°, en la medida que regulan aspectos relacionados con perros “*altamente peligrosos*”.

Así mismo, pretende la declaratoria de inexequibilidad de las regulaciones referentes a “***Todo tipo de perros o perros no peligrosos***” previstas en los artículos 1°, 2°, 108-A, 108-B salvo la parte que dice: “(...) y *previstos de bozal si es el caso de perros potencialmente peligrosos (...)*”, 108-C excepto la parte que dice: “(...) *En el caso de los ejemplares objeto de los artículos (...) 108-F de la presente ley, deberán portar además su correspondiente bozal y permiso (...) multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y (...) y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos (...) y 108-F (...)*”; 108D, 108-O, 108-P y artículo 4° de la Ley 746 de 2002.

A su juicio, los artículos anteriormente citados violan el principio de ***unidad de materia***, pues mientras el título de la Ley 746 de 2002 se refiere exclusivamente a los “*perros potencialmente peligrosos*”, los preceptos legales acusados regulan no sólo aspectos que se relacionan con dichos perros, sino que también involucran otras razas que la Ley no categoriza como “*potencialmente peligrosos*”.

15. Dentro del proceso radicado bajo número D-4424 que concluyó con la Sentencia C-692 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte tuvo la oportunidad de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en contra de los apartes normativos impugnados y en relación con el mismo cargo impetrado, procediendo a declarar su exequibilidad. Sobre este particular, se dijo en el numeral segundo (2°) de la parte resolutive de la Sentencia, lo siguiente:

*“Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones relacionadas en el literal b) del numeral 2° del capítulo III de esta providencia, por los cargos analizados en el numeral 4° de la parte considerativa de la misma”.*

En torno al referido cargo, la Corte sostuvo que la intención del legislador al aprobar la Ley 746 de 2002 no fue, exclusivamente, la de regular la tenencia de

los **perros potencialmente peligrosos**, sino la de establecer, conexo con dicho tema, medidas policivas tendientes a controlar el manejo de toda clase de razas caninas, de suerte que, a partir de dicho objetivo, es indiscutible la existencia de una conexidad temática, teleológica y sistemática entre las disposiciones acusadas y el texto de la Ley. Al respecto, se manifestó en alguno de los apartes de la precitada Sentencia C-692 de 2003:

“ (...) esta Sala concluye que el núcleo temático de la Ley 746 incluye, en lo que tiene que ver con las medidas policivas para el control de su tenencia, tanto a las razas caninas altamente peligrosas como a las que no lo son. El énfasis de la ley, reflejado en la regulación minuciosa de la tenencia de perros peligrosos, no impide que el legislador regule otros aspectos relacionados con el cuidado general de los canes. No puede negarse, por tanto, que entre uno y otro existe una conexidad temática, teleológica: la necesidad de establecer normas de policía tendientes a controlar el manejo de estos animales, y sistemática, ya que algunas de las medidas dispuestas por la Ley 746/02 (v.gr. el manejo de los excrementos) aplican para toda clase de perros y demuestran lo innecesario que resultaría obligar al legislador a que expida una legislación independiente para regular dicho aspecto en relación con razas caninas de baja peligrosidad (...)

De conformidad con los argumentos generales expuestos, esta Sala concluye que no le asiste razón al demandante al sostener que las normas acusadas han quebrantado el principio de la unidad de materia. El núcleo temático de la Ley 746 de 2002 - se dijo- incluye no sólo la reglamentación de la tenencia de perros potencialmente peligrosos, sino la de otras razas caninas en cuanto a sus connotaciones en el derecho policivo. Nada le impedía al legislador incluir disposiciones sobre perros que no ofrecieran riesgo social, porque este tópico presenta una conexidad clara, objetiva y razonable con el énfasis temático de la ley acusada (...)

Finalmente, en relación con las normas acusadas que hacen referencia a razas altamente peligrosas, el argumento de la demanda se funda en una sutileza del lenguaje que resulta insuficiente para desvirtuar la constitucionalidad de la norma. Si la ley puede regular la tenencia de perros potencialmente peligrosos es razonable que se incluya en dicha clasificación a las razas de alta peligrosidad. Mientras más peligrosa sea una raza canina, más posibilidades existen de que se produzca un ataque, lo que en últimas se traduce en el incremento de la potencialidad del mismo.

Las razones anteriores llevan a la Corte a declarar exequibles las expresiones demandadas, pero exclusivamente por las razones analizadas en esta parte de la providencia”.

Así, en cuanto las expresiones acusadas ya fueron analizadas por la Corte en la Sentencia C-692 de 2003, y el cargo que sustenta o justifica dicho fallo es el mismo que ahora se impetra, es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243), razón por la cual no puede este alto Tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia.

En consecuencia, respecto de las expresiones acusadas, la Corte ordenará, en la parte resolutive de este fallo, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-692 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

II. Cargo 4.7 - exclusivamente en relación con el artículo 108-G -.

16. El actor considera que el artículo 108-G debe ser declarado inexecutable porque restringe el derecho de propiedad de los menores de edad.

Dentro del proceso radicado bajo el número D-4424, esta Corporación tuvo igualmente la oportunidad de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en contra del aparte normativo acusado y en relación con el mismo cargo formulado en esta ocasión, procediendo a declarar su inexecutable. Precisamente, en el numeral tercero (3°) de la parte resolutive de la Sentencia C-692 de 2003, se decretó lo siguiente:

*“Declarar **INEXECUTIBLE** el artículo 108-G, contenido en el artículo 2° de la Ley 746 de 2002”.*

En relación con la acusación impetrada, la Corte sostuvo que la finalidad proteccionista prevista en el precepto legal demandando no resultaba proporcional al amparo que quería otorgarse a los menores de edad y que, en ese sentido, se desconocía lo previsto en el artículo 58 Superior, que garantiza el derecho a la propiedad privada con arreglo a las leyes civil. Sobre la materia, en alguno de los apartes de la precitada Sentencia, se manifestó que:

“De todo lo dicho cabe entonces concluir (...) que cuando el artículo 108-G de la Ley 746/02 prohíbe a los menores la propiedad de los perros enlistados en los artículos 108-E y 108-F, incurre en una prohibición inadecuada para garantizar la finalidad proteccionista que prescribe la Constitución, por lo cual dicha prohibición también resulta desproporcionada frente al amparo que quiere dispensarse a favor de los menores de edad. En ese sentido, la norma es violatoria del artículo 58 de la Carta Política, que garantiza la propiedad privada y el respeto por los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, sin que en este caso particular pueda argüirse que la propiedad privada ha debido ceder al interés general, pues dicha cesión no sería adecuada a los fines constitucionales ni sería proporcional al interés general que se pretende amparar”.

Bajo este contexto, en cuanto la expresión acusada ya fue analizada por la Corte en la Sentencia de la referencia, y el cargo que justifica dicho fallo es el mismo que ahora se formula, es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243). En consecuencia, respecto del artículo 108-G de la Ley 746 de 2002, esta Corporación ordenará, en la parte resolutive de este fallo, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-692 de 2003.

III. Cargo 4.13.

17. Para el demandante el artículo 3° de la Ley 746 de 2003 debe ser declarado inexecutable, porque autoriza a las autoridades municipales para fijar las **tarifas** destinadas al registro en el censo de perros potencialmente peligrosos y a la expedición de los permisos correspondientes, sin señalar algunos de los elementos de dicho tributo - hecho generador y base gravable -. Adicionalmente, indica que tampoco se señaló el sistema y el método para la fijación de las tarifas. Por otra parte, arguye que la creación y determinación de tributo le corresponde hacerla al órgano de representación popular, es decir, al Congreso de la República, y no a una entidad territorial.

18. En relación con el mismo cargo impetrado, la Corte dentro del proceso que concluyó con la Sentencia C-692 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), declaró la exequibilidad del aparte normativo acusado. Así, en el numeral quinto (5°) de la parte resolutive de la citada Sentencia, se ordenó que:

*“Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “Se autoriza a los municipios para definir las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, la expedición del permiso correspondiente” contenida en el artículo 3° de la Ley 746 de 2002”.*

La Corte concluyó que “(...)no existe vicio de inconstitucionalidad en el artículo 3° de la Ley 746. [Por cuanto el] legislador fijó los elementos esenciales de la tasa por registro de perros potencialmente peligrosos y la expedición del permiso correspondiente, dejando a las entidades territoriales la determinación de la tarifa (art. 338 C.P.), además de otros elementos de la obligación tributaria que por disposición constitucional le corresponde fijar a la entidad territorial: el sistema, el método para definir los costos de recuperación y la forma de reparto de la tasa.

En este sentido, el cargo de la demanda según el cual el legislador habría quebrantado principios constitucionales al dejar a los municipios la fijación de elementos esenciales a esta tasa carece de fundamento y debe ser desechado”.

Por lo tanto, si las expresiones acusadas ya fueron analizadas por esta Corporación en Sentencia C-692 de 2003, y nuevamente, el cargo que sustenta

dicho fallo es el mismo que ahora se impetra, es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, por lo mismo, en la parte resolutive de este fallo se ordenará estarse a lo resuelto.

IV. Cargo 4.3.

19. El actor solicita se declare inconstitucional la totalidad de la Ley 746 de 2002. Según su parecer, la ley a partir de su exceso reglamentario prácticamente prohíbe la tenencia sobre los perros potencialmente peligrosos, vulnerando los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la recreación. En este orden de ideas, el demandante sostiene que:

“(...) la norma no contiene unos condicionamientos de seguridad para que las personas puedan tener, con los debidos cuidados, un perro potencialmente peligroso, sino que, por el contrario, establece tal cantidad de prohibiciones y restricciones que hace absolutamente imposible a una persona o a una familia tener un perro de los definidos en la Ley. La Ley no regula sino que prohíbe tener este tipo de animales: prohíbe su crianza (Art. 108-E); prohíbe su importación (Art. 108-E); prohíbe a los menores ser propietarios (108-G y 108-H)); establece el deber de inscribir los ejemplares en un registro (108-I); ordena constituir pólizas de responsabilidad (108-I) y obtener y portar dispendiosos permisos (108-I); (...) establece todo un procedimiento de inscripción de traspasos, donación, o gravamen de la propiedad canina, más rigurosa que el de la propiedad inmobiliaria (108-I); establece restricciones no sólo en la circulación por áreas públicas sino también por áreas privadas comunes (...). Todo esto sin mencionar la burocrática renovación del 'registro canino', acreditando, año tras año, todos los requisitos mencionados; y la obligación de reinscribir el ejemplar de municipio en municipio, en caso de un cambio de domicilio del dueño, limitando la libertad constitucional de locomoción del propietario (...)

(...) Una persona en su casa sola o con su familia, tiene el derecho a la intimidad, a gozar de la compañía de un animal, de cualquiera de las diferentes especies domésticas. La sola compañía de una mascota puede ser definitivo para dar seguridad o confianza y obtener un adecuado desarrollo de la personalidad(...).”

20. Este mismo cargo fue formulado en la demanda radicada bajo número D-4424, bajo el siguiente título: *“Inconstitucionalidad (Total) porque el exceso de reglamentación hace nugatorio el ejercicio de la propiedad privada y limita indebidamente el libre desarrollo de la personalidad”*. En relación con esta materia, arguyó el demandante que:

“...La ley contiene tal cantidad de restricciones que enerva el dominio de los animales ‘potencial o altamente peligrosos’ haciendo imposible el ejercicio del derecho constitucional de propiedad y limitando

inconstitucionalmente el derecho a la intimidad (art. 15) y al libre desarrollo de la personalidad de sus dueños”.

Y, más adelante, señaló como el exceso de reglamentación hace nugatorio el ejercicio de los citados derechos fundamentales y, por lo mismo, es indiscutible su declaratoria de inexequibilidad. Precisamente, en sus propias palabras, el actor adujo:

*“(...) el exhorto de la HH Corte Constitucional (Sentencia T-889 de 9/XI/99) al Congreso se refería a las garantías legales que en desarrollo de la Constitución permitieran a los propietarios de los perros ‘problemáticos’ el libre desarrollo de su personalidad. Pero el texto legal demandado apunta exactamente a lo contrario: Es decir a enervar ese libre desarrollo personal, hasta llegar a prohibirlo: Se prohíbe la importación de ejemplares caninos altamente peligrosos (108-E), violando la libertad de empresa y de comercio; se prohíbe su crianza (108-E); Se prohíbe la asociación de criadores (108-E); Se prohíbe a los menores ser sus propietarios de perros potencial o altamente peligrosos (108-G); los menores tampoco pueden ser sus tenedores de estos animales (108-H); se deben hacer registros, constituir pólizas de responsabilidad y obtener y portar dispendiosos permisos, como si esto le quitara ‘peligrosidad’ a los perros; Se establece todo un procedimiento de inscripción, de traspasos, donación, o gravamen de la propiedad canina, más rigurosa que el de la propiedad inmobiliaria, sin que el registro SIRVA PARA NADA, porque el hecho de que se registre un perro no va a evitar, si ello sucede, una pelea con otro animal o un eventual, daño a un bien. Todo ello sin mencionar la burocrática renovación anual del ‘registro canino’ anualmente, acreditando - nuevamente - todos los requisitos mencionados; y aún peor la necesidad de reinscribir el ejemplar de municipio en municipio, en caso de un cambio de domicilio del dueño, limitando de contera el derecho de locomoción del propietario (art 108-I); Y se llega al extremo inimaginable de ordenar respecto al alojamiento de los perros ‘que no se produzca **ninguna** situación de peligro o incomodidad para los vecinos u otras personas en general, o para el propio animal” (108-A) (...)”.*

21. El Magistrado Sustanciador, en el proceso previamente citado, mediante auto inadmisorio del 29 de enero de 2003, sostuvo que: *“El numeral 5.2.1. pretende justificar la inexequibilidad de toda la Ley 746 de 2002 por violación de los artículos 58 y 16 de la constitución, ya que, al decir del demandante, la ley contiene ‘tal cantidad de restricciones que enerva el dominio de los animales ‘potencial o altamente peligrosos’, haciendo imposible el ejercicio del derecho constitucional de propiedad y limitando inconstitucionalmente el derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad’.* No obstante, el demandante hace residir el sustento de su pretensión *en la ilegitimidad de los numerales 108-A, 108-E, 108-G, 108-H y 108-I, **sin advertir cómo cada***

uno de dichos numerales vulnera los derechos constitucionales que se dicen infringidos (...)⁵.

22. Nótese como, en relación con la demanda radicada bajo el número D-4499, las mismas consideraciones expuestas en el auto inadmisorio del proceso D-4424, son suficientes para proceder a una decisión inhibitoria, en razón a la ausencia de un cargo sustancialmente idóneo para adelantar el juicio de inexequibilidad.

En efecto, en primer lugar, el accionante realiza una acusación contra la totalidad de la Ley, sin esgrimir cómo cada uno de los elementos materiales de su contenido normativo resultan lesivos de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas y; en segundo lugar, tan sólo concreta su pretensión en relación con los numerales 108-A, 108-E, 108-G, 108-H y 108-I, sin señalar cómo cada uno de ellos vulnera los derechos constitucionales que se consideran infringidos.

23. Sobre la materia, esta Corporación reiteradamente ha señalado que los cargos de inconstitucionalidad deben ser específicos y pertinentes. Un cargo es **pertinente**, siempre y cuando el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional, es decir, se encuentre fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto legal demandado. En este orden de ideas, son inaceptables las acusaciones o reparos que tan sólo se fundan en un análisis de conveniencia, o que se limitan a calificar una disposición como excesiva, innecesaria o inocua, a partir de una valoración parcial de sus efectos (Ver, entre otras, las sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Un cargo resulta **específico** cuando el juicio de inconstitucionalidad se fundamenta en *“una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución política”*⁶, de suerte que, son inadmisibles las acusaciones que se formulen a partir de argumentos indeterminados, abstractos y globales, que no concreten directamente una oposición verificable entre el texto legal acusado y las disposiciones Superiores presuntamente vulneradas.

24. Pese a que, en principio, la demanda fue formalmente corregida, las anteriores consideraciones son suficientes para proferir una decisión inhibitoria, ya que - como se expuso previamente -, el accionante desatendió las cargas mínimas de pertinencia y especificidad en la formulación del cargo identificado con el número (4.3).

V. Cargo 4.5.

25. El demandante solicita se declaren inexequibles las siguientes frases contenidas en los artículos 108-H, 108-J, 108-L y 108-M, a saber:

⁵ Subrayado por fuera del texto original.

⁶ Ibídem.

- ? Del artículo 108-H, la frase: “(...) *si el propietario no lo retira en el plazo establecido, se declarará el animal en estado de abandono y podrá proceder a su sacrificio eutanásico*”.
- ? Del artículo 108-J, la frase: “(...) *si el propietario no lo retira en este plazo, se declarará el animal en estado de abandono, y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico*”.
- ? Del artículo 108-L, la frase: “(...) *si el perro es reincidente se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen*”.
- ? Del artículo 108-M, la frase: “(...) *se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin*”.

Sostiene el actor que los apartes de los artículos mencionados, extinguen la propiedad sobre el animal, sin un procedimiento judicial y sin previa indemnización, vulnerándose de esta manera el artículo 58 de la Constitución Política.

Adicionalmente, solicita se declare inexecutable la siguiente frase del artículo 108-P que dice: “(...) *Las autoridades municipales promoverán el remate, la adjudicación o la adopción de los animales decomisados a terceras personas, siempre y cuando esto no represente perjuicio para la comunidad*”.

Sobre el desconocimiento del texto Superior, afirma: “*El artículo 108-P (...), permite que, con el auspicio del Estado, los ejemplares caninos pasen de manos del particular propietario, en quien están radicados los derechos reales de dominio a otros, sin intervención judicial ni indemnización alguna - ni previa ni posterior -, como debería suceder en los términos del inciso cuarto del artículo 58 de la Carta (...)*”.

26. Al igual que se expuso en el acápite anterior, el juicio de inexecutable supone que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas**.

Lo anterior, ha sido objeto de explicación por parte de esta Corporación, en los siguientes términos:

*“[Que los cargos sean ciertos] **significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y ‘no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’** e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un*

contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’. (Sentencia C-1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). (Subrayado por fuera del texto original).

27. En el presente caso, el accionante pretende deducir la inconstitucionalidad de los apartes normativos acusados a partir de la presunta vulneración del artículo 58 Superior; pues, a su juicio, las disposiciones demandadas establecen una típica modalidad de expropiación sin proceso judicial, indemnización previa ni causa justificada.

Sin embargo, para esta Corporación es indiscutible que la anterior acusación parte de una lectura errada de las disposiciones normativas demandadas. En efecto, en ningún momento, una interpretación del contenido real de los citados preceptos, permite concluir que ellos establecen una modalidad de expropiación, por el contrario, su contenido se dirige a regular las consecuencias jurídicas y el procedimiento policivo que se debe adelantar ante la declaración de estado de abandono de un ejemplar canino y el posible decomiso como medida de protección de la comunidad ante el riesgo latente de ciertas especies naturalmente peligrosas.

La conclusión que expone el actor parte de una lectura deducida y parcializada de las disposiciones demandadas, sin que la misma pueda ser objeto de verificación a partir de la interpretación de sus textos. A este respecto, basta con advertir que los preceptos legales acusados parten de unas hipótesis normativas distintas a las suministradas por el actor.

28. Este mismo cargo fue formulado en la demanda radicada bajo número D-4424, bajo el siguiente título: *“Inconstitucionalidad (Parcial) porque se autoriza a la administración a expropiar animales. - Inconstitucionalidad del artículo Segundo, artículos 108-H; 108-J; 108-L; 108-M y 108-P de la Ley 746 de 2002 -”*. Para fundamentar su posición, el demandante adujo que:

“El decomiso de los ejemplares caninos por parte de las autoridades para su ‘sacrificio eutanásico’, o su ‘remate, adjudicación o entrega en adopción’ (108-P) representa una verdadera expropiación sin indemnización, porque consiste en sacar del peculio de una persona, sin un proceso previo, sin indemnización alguna, sin causa justificada, y sin sentido social, porque unas veces se dispone el sacrificio del ejemplar canino - en contra de lo previsto en la ley 84 de 1989 - y otras su ‘remate, adjudicación o adopción’. Es decir que por el sólo hecho de quitarle el perro al dueño - a la fuerza - sin pagarle el precio o la indemnización correspondiente, el perro se vuelve dócil y apto para la convivencia con las personas y con otros animales. Esto viola

flagrantemente el derecho constitucional a la propiedad y las garantías accesorias.

Este es un acto típico de expropiación (artículos 58 y 59 de la Constitución Política), que afecta directamente el derecho y las garantías accesorias a la propiedad privada, y por eso los artículos 108-H; 108-J; 108-L; 108-M y 108-P deberán ser declarados inexequibles por la HH Corte Constitucional”.

29. El Magistrado Sustanciador, en el proceso previamente citado, mediante auto inadmisorio del 29 de enero de 2003, en relación con la falta de certeza del cargo formulado; sostuvo que: *“En el numeral 5.2.2. de la demanda se lee que los numerales 108-H, 108-J, 108-L, 108-M y 108-P del artículo 2° de la Ley 746 son inconstitucionales porque disponen el decomiso con fines de sacrificio y remate, adjudicación o entrega en adopción de los perros peligrosos, sin proceso previo, indemnización ni causa justificada. Sin embargo, el texto de los artículos acusados no sólo se refiere a dicho procedimiento sino que consagra otras disposiciones a las cuales no les son aplicables los cargos del demandante”.*

30. A partir de lo expuesto, es posible concluir que las mismas consideraciones expuestas en el auto inadmisorio del proceso D-4424, son suficientes - en esta oportunidad - para conducir a una decisión inhibitoria, en razón a la ausencia de un cargo sustancialmente idóneo para adelantar el juicio de inexequibilidad.

Conclusión.

31. Visto lo anterior, y retomando el hilo argumentativo propuesto en el fundamento No. 13 de esta providencia, encuentra la Corte que el accionante interpuso la misma demanda en dos ocasiones. En efecto, los asuntos radicados bajo los números D-4424 y D-4499, fueron promovidos por el mismo accionante, es decir, por el abogado Guillermo Vargas Ayala⁷, con plena identidad de los preceptos de orden legal demandados y bajo los mismos cargos o acusaciones impetradas.

En este orden de ideas, a juicio de esta Corporación, es evidente que el anterior comportamiento implica una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal y, además, un franco desconocimiento a los deberes profesionales del abogado previstos en los artículos 1° y 47 del Decreto 196 de 1971.

En apoyo de lo anterior, la Corte descalifica el comportamiento del accionante y, por ende, considera oportuno llamar su atención sobre la improcedencia de este tipo de actuaciones que, en esencia, resultan lesivos de la recta administración de justicia.

⁷ Se identificó con la Cédula de Ciudadanía No. 19.123.491 de Bogotá, y Tarjeta Profesional No. 18.278 del Consejo Superior de la Judicatura.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-692 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en relación con los cargos identificados bajo los números 4.1.2; 4.7 - exclusivamente en relación con el artículo 108-G -; y 4.13.

Segundo.- Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, declararse **INHIBIDA** en relación con el resto de acusaciones impetradas por el accionante.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)