

C-015-14

Sentencia C-015/14

(Bogotá D.C., 23 de enero de 2014)

NORMA QUE MODIFICA LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso

Al analizar el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que agrega el artículo 18 A a la Ley 975 de 2005, a la luz de los presupuestos del juicio integrado de igualdad, se pudo constatar que en ambos supuestos de hecho el hito temporal para empezar a contar o calcular el lapso de ocho (8) años necesario para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva depende de los mismos factores: postulación, desmovilización y permanencia en establecimiento penitenciario. Así, pues, se hace evidente que no existe en realidad ninguna diferencia de trato y que, por lo tanto, no existe la discriminación que se señala en la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional sobre oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende

PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD Y DERECHO A LA IGUALDAD-Jurisprudencia constitucional/IGUALDAD-Triple papel en el ordenamiento constitucional/IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL-Fundamento

JUICIO DE IGUALDAD-Etapas/JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades según grado de intensidad/JUICIO INTEGRADO DE COMPARACION/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del test leve, mediano o estricto

El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está

constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub judice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio. El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las

restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

Ref.: Expediente D-9737.

Actor: Nelson Eduardo Menjura González.

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012.

Magistrado ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

El actor, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad -CP, arts 40.6, 241.1 y 242- demandó la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que agrega el artículo 18 A a la Ley 975 de 2005, cuyo texto -con lo demandado en subrayas- es el siguiente:

LEY 1592 DE 2012

(Diciembre 3)

Diario Oficial No. 48.633 de 3 de diciembre de 2012

Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y

se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 19. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 18A del siguiente tenor:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley.

2. Demanda: pretensiones y razones de inconstitucionalidad.

2.1. Pretensiones: El actor solicita a esta Corporación se declare la inexecutablez del párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012 -que adiciona el artículo 18 A a la Ley 975 de 2005- por vulnerar los artículos 1, 13 y 29 de la Constitución.

2.2. Cargos: El párrafo cuestionado desconoce la Constitución debido a la imposición de condiciones adicionales para los desmovilizados que no contemplaba la Ley 975 de 2005. Señalar que es a partir de la postulación a los beneficios que se cuenta el término de ocho (8) años de privación de la libertad, para que se proceda con la sustitución de la medida de aseguramiento, afecta las exigencias de legalidad y de seguridad jurídica dado que modifica “sustancial y desfavorablemente normas que regulan hechos anteriores de forma más benéfica, para agravar sus condiciones.” Esto ya había sido objeto de decisión judicial y se discutía si el término de 8 años se contaba a partir de la desmovilización, de la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005 o de la Sentencia C-370 de 2006.

La disposición acusada desconoce la confianza legítima de las personas que hicieron parte

del proceso de paz regulado en la Ley 975 de 2005, dado que fueron cambiadas las reglas cuya aplicación motivó su participación en el mismo. La disposición resulta constitucionalmente problemática si se considera que en algunas oportunidades y por negligencia del Estado, el tiempo que transcurre entre las solicitudes de postulación y la decisión gubernamental de hacer la postulación afecta gravemente las posibilidades de obtener la libertad. Este comportamiento legislativo, que constituye un engaño a las personas que se sometieron al procedimiento judicial teniendo la confianza de que las normas vigentes le serían aplicadas, vulnera el debido proceso.

La imposición de las nuevas exigencias desencadena también la violación de los principios de legalidad y favorabilidad. No resulta admisible que una norma de este tipo, con evidentes efectos sustantivos, se aplique a situaciones reguladas por una norma previa más favorable. Así entonces “[s]e estaría aplicando la retroactividad solo para evitar la salida de las cárceles”.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad.

Luego de analizar las modificaciones que introduce la Ley 1592 de 2012 a la Ley 975 de 2005 y su sentido y propósito, y de traer a colación la Sentencia C-370 de 2006, afirma que la norma demandada no resulta contraria a ninguno de los preceptos constitucionales que señala el actor.

3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República: exequibilidad.

Advierte que el actor hace una interpretación errónea de la norma demandada, que no hace más gravosa la situación del procesado, sino que introduce una nueva figura que lo beneficia, al poder recuperar su libertad en el transcurso del proceso. En el contexto de la Ley 975 de 2005 no había manera de sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad, como lo ilustra a partir del Auto de 23 de marzo de 2011 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el cual esta reitera su “convicción sobre la improcedencia de la libertad provisional dentro de los procesos que se tramitan conforme a la Ley de Justicia y Paz”. Considera que la antedicha interpretación podría deberse a confundir dos

instituciones disímiles: la pena alternativa, prevista en el artículo 29 de la Ley 975 de 2005, con la detención preventiva, regulada en el artículo 13 ibídem. Si se supera la confusión, se tendría claridad en cuanto a que la norma demandada es nueva, por lo que no desconoce el principio de confianza legítima, ya que regula una figura procesal de manera proporcional y razonable, dentro del amplio margen de configuración del legislador.

En cuanto al cargo de igualdad que plantea la demanda, pone de presente que: (i) la regulación legal diferenciada, para los desmovilizados postulados estando en libertad y aquellos postulados en detención, parte de que los supuestos son distintos y deben ser regulados de forma diferente; (ii) “mientras la expectativa de acceder a la pena alternativa por parte de los desmovilizados que se encontraban en libertad mientras su grupo se desmovilizó colectivamente, comenzó al momento de ingresar al establecimiento de reclusión, la expectativa de ser beneficiario del proceso penal especial consagrado en la Ley de Justicia y Paz sólo se concreta, en el caso de las personas que se encontraban privadas de la libertad al momento de la desmovilización de su grupo, al ser postulados a la Ley 975 de 2005”. De este modo, los postulados en detención fueron privados de la libertad en el marco de otro proceso penal ordinario y, mientras no sean postulados a Justicia y Paz, deben sujeción a las leyes de tales procesos.

3.2. Intervención de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR): exequibilidad.

Comparte la postura del anterior interviniente, en el sentido de considerar que la norma demandada introduce una figura nueva, no prevista en la Ley 975 de 2005. Para ilustrarlo también acude a lo dicho por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Precisa que, para poder aplicar el régimen previsto en la ley de justicia y paz, es menester que la persona haya sido postulada para tal efecto, al cumplir los requisitos para ello. Por lo tanto, la mera desmovilización no es suficiente para asumir que este régimen se aplicará.

3.4. Intervención de la Universidad de Caldas: inhibición.

Afirma que la demanda carece de aptitud sustantiva, pues sus cargos no satisfacen los mínimos argumentativos de certeza, pertinencia y especificidad. Para demostrarlo presenta una síntesis sobre los requisitos que debe cumplir la demanda, analiza el contenido de la norma demandada y examina la demanda a la luz de estos requisitos.

En el análisis se sostiene que, “por razones obvias”, el inicio del término debe ser diferente, pues corresponde a diversos supuestos de hecho: en una hipótesis se trata de postulados desmovilizados que están en libertad, cuyo término debe contarse desde su reclusión; en la otra, se trata de personas recluidas, cuyo término debe contarse desde su postulación. En cuanto al examen de la demanda, anota que no hay cargo alguno relativo al artículo 1 de la Constitución, pues su discurso no muestra ninguna contradicción entre la norma legal y la constitucional; que el cargo relacionado con el artículo 13 de la Constitución “parte de apreciaciones subjetivas”; y que en el cargo sobre la vulneración del artículo 29 de la Constitución, que es el menos deficiente, “no se demostró que la interpretación subjetiva del actor confluye con la de las autoridades judiciales y [que] esta última posee un carácter sostenido y prevalente: ‘por haber sido invocada de manera uniforme y reiterada en un número considerable de las ocasiones en las que se ha dado aplicación al precepto demandado’”.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: inhibición -ineptitud sustancial-

4.1. El primer cargo (vulneración del art. 1 CP) no satisface el requisito de especificidad, pues se limita a señalar que la norma demandada viola el principio de dignidad humana por introducir nuevos requisitos para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento, pero omite hacer siquiera una descripción del parámetro de control, a partir de la cual sea posible realizar la comparación entre éste y la norma legal.

4.2. El segundo cargo (vulneración del art. 13 CP) no cumple el requisito de suficiencia, pues si bien el actor intenta mostrar que hay dos situaciones a las que pretende equiparar, en todo caso no da ningún argumento para demostrar que el trato que asume como diferente sea irrazonable o desproporcionado. Incluso si se omitiera esta deficiencia y se asumiera el juicio de igualdad, no se puede pasar por alto la circunstancia de que las situaciones señaladas por el actor no son equiparables, pues en una hipótesis la reclusión es consecuencia de la desmovilización y en la otra la reclusión es independiente y previa a la desmovilización.

4.3. El tercer cargo (vulneración del art. 29 CP) presenta razones que no son pertinentes, específicas y suficientes, pues se formulan a partir de considerar que cualquier cambio a la Ley 975 de 2005, así sea el de introducir una figura nueva, resulta inconstitucional, aunque

no se diga de qué manera el cambio previsto en la norma demandada desconoce el derecho a un debido proceso.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una disposición contenida en un estatuto legal -Ley 1592 de 2012-, por mandato constitucional (CP, art 241.4).

2.1. Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda.

2.1. El examen de aptitud de cargos.

2.1.1. El Decreto 2067 de 1991, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos -el concepto de violación-, implica una carga material, no meramente formal: no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que de dichas razones o motivos surja una verdadera controversia constitucional.

2.1.2. Entre otras, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe

una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

2.2. Oportunidad del examen formal de cargos.

2.2.1. En la Sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos: “Aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”.

2.2.2. Solo después del auto admisorio los ciudadanos y el Ministerio Público tienen la oportunidad de intervenir en el proceso y de manifestar sus opiniones y su concepto a la Corte. Estas opiniones y concepto deben ser considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, ya que contienen elementos de juicio relevantes[1]. Dado que uno de los temas que se puede trabajar en dichas opiniones y concepto es el de la aptitud de la demanda, y en vista de que la decisión definitiva sobre la misma corresponde a la Sala Plena de la Corte, esta cuestión puede y, cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por este tribunal incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

2.3.1. La demanda no hace una interpretación adecuada del párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012. En efecto, parece asumir que esta norma, que regula la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario, va en contra de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 975 de 2005 sobre las penas alternativas a la principal. La interpretación subjetiva que se hace en la demanda es injustificada, pues la

norma demandada se aplica a personas que están privadas de su libertad en razón de una medida de aseguramiento de detención preventiva, pero todavía no han sido condenadas conforme a lo previsto en la Ley 975 de 2005. Si bien las personas procesadas y las condenadas en el marco de la Ley 975 de 2005 están reclusas en un establecimiento carcelario, las primeras lo están en razón de una medida de aseguramiento, es decir, en razón de una medida cautelar de carácter provisional, mientras que las segundas lo están en razón de haber sido condenadas a una pena de prisión.

2.3.2. La falta de certeza del concepto de la violación, en cuanto atañe a los cargos relativos a la vulneración de los artículos 1 y 29 de la Constitución, evidente a partir de la interpretación subjetiva e injustificada que se hace de la norma demandada, lleva al actor a desconocer que la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario es una institución nueva en el régimen de justicia y paz, como lo muestra el hecho de que para incorporarla en éste se haya adicionado un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, y como lo demuestra que en texto de esta ley antes de su reforma no hubiere ninguna posibilidad normativa de sustituir la medida de aseguramiento[2]. En este contexto no es posible mostrar de qué manera la norma, que se malinterpreta y distorsiona, vulnera la Constitución, por lo que tampoco se satisface el mínimo argumentativo de especificidad. Así las cosas, los cargos en comento no satisfacen tampoco el mínimo argumentativo de pertinencia, pues salta a la vista que la norma demandada no modifica en nada la pena alternativa y, por lo tanto, no afecta en modo alguno los principios de legalidad y de favorabilidad, o desconoce la dignidad humana; y ante estas circunstancias incontrastables no son oponibles argumentos de estirpe legal o reglamentaria, como lo hace la demanda al invocar el Decreto 3391 de 2006.

2.4. Admisibilidad del cargo de vulneración del artículo 13 constitucional.

2.4.1. Distinta es la situación respecto del cargo relativo al artículo 13 de la Constitución, del que la Universidad de Caldas reprocha el que parta de interpretaciones subjetivas y el Ministerio Público indica que carece de suficiencia. Si este cargo se aprecia a la luz del principio pro actione, que es el que debe guiar su apreciación, es posible advertir de manera objetiva que el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, parece prever un

modo diferente para calcular el término de tiempo necesario para poder solicitar una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario, por otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, cuando se trata de personas que estaban privadas de la libertad al momento de desmovilizarse el grupo al que pertenecían.

2.4.2. Esta previsión aparece diferente, prima facie, a la prevista para las personas que no estaban privadas de la libertad al momento de desmovilizarse, consignada en el numeral primero del mismo artículo. Y lo parece, porque en el caso de los primeros no es relevante todo el tiempo que hayan permanecido privados de su libertad, sino sólo aquél transcurrido a partir de su postulación a los beneficios de la 975 de 2005.

2.4.3. La demanda podría considerarse a partir de una base plausible: para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, la ley prevé un trato diferente para los miembros de grupos desmovilizados en el marco de la Ley 975 de 2005. Esta diferencia de trato vulnera, al menos prima facie, el artículo 13 de la Constitución, según el cual las personas tienen derecho a recibir la misma protección y trato de las autoridades y a no ser discriminadas. El trato dado por la norma demandada a las personas que se encuentran privadas de su libertad al momento de desmovilización del grupo parece peor al que se da a los demás miembros del grupo, en tanto el tiempo previsto para que los primeros puedan hacer la solicitud comienza a contarse con posterioridad al momento previsto para los segundos. Y este peor trato podría considerarse como una discriminación injustificada.

3. Problema jurídico constitucional.

Corresponde establecer si el parágrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que agrega el artículo 18A a la Ley 975 de 2005, al regular el cálculo de ocho años de permanencia en un establecimiento de reclusión, para las personas que ya estaban privadas de su libertad al momento de desmovilizarse el grupo al cual pertenecían, a partir de su postulación ¿vulnera el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución, al no tener en cuenta el tiempo de reclusión anterior a su postulación, cuando para los demás miembros del grupo sí se tiene en cuenta todo el tiempo de su permanencia en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización?

4. Cargo: Vulneración del derecho a la igualdad (art. 13 de la C.P.).

4.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

La demanda padece de que todo el tiempo que un miembro de un grupo desmovilizado permanezca en un establecimiento de reclusión, en el marco de la Ley 975 de 2005, debe ser tenido en cuenta al momento de contar o calcular los ocho años que exige el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012 para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad. De ahí que cabe examinar una posible discriminación en la circunstancia de que a unos miembros del grupo que se desmoviliza -libres- se les cuente los ocho años a partir de la fecha en que ingresan a un establecimiento de reclusión, mientras que a otros miembros del mismo grupo -detenidos- se les cuente los ocho años a partir de la fecha de su postulación a los beneficios de la Ley 975 de 2005.

4.2. Norma demandada y contexto normativo.

4.2.1. La Ley 1592 de 2012 modifica la Ley 975 de 2005, enmarcadas en la noción de justicia transicional y dirigidas ambas a la consecución de la paz nacional a través -entre otras estrategias- de la desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados organizados ilegales.

4.2.2. El artículo 19 -adicionado a la Ley 975/05 como 18A- regula la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de libertad, como facultad del desmovilizado postulado de solicitarla a la autoridad judicial competente -magistrado de control de garantías- a cambio de una medida de aseguramiento no privativa de libertad.

4.2.3. Los requisitos para la concesión del beneficio de sustitución de la detención preventiva por otra medida de aseguramiento en libertad, son: (i) acreditar mínimo ocho (8) años de reclusión efectiva bajo control del sistema penitenciario, como desmovilizado postulado; (ii) su contribución a la verdad judicial y a la reparación, como forma de colaboración con la justicia; (iii) el cumplimiento de los programas de reintegración establecidos; (iv) el no haber cometido delito doloso alguno con posterioridad a la desmovilización.

4.2.4. Tal beneficio de sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad por otra no restrictiva de ella, es susceptible de revocación por lo siguiente: (i) incumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia y en materia de verdad y reparación; (ii) incumplimiento del programa de reintegración; (iii) incumplimiento en general de las condiciones fijadas por el juez.

4.2.5. Los ocho (8) años de privación preventiva de la libertad comienzan, para el desmovilizado en libertad, desde su reclusión efectiva; para el desmovilizado en detención, desde su postulación -estando ya efectivamente recluso-. Este tratamiento, que el demandante juzga diferenciado, es, como ya se advirtió, el objeto de examen en la presente sentencia.

4.3. La igualdad como valor, principio y derecho.

4.3.1. La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho[3]. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez[4]; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que “se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”[5].

4.3.2. La igualdad se reconoce y regula en varios textos constitucionales, como en el preámbulo, en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Esta múltiple presencia, como lo ha puesto de presente este tribunal[6], indica que la igualdad “carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional”.

4.3.3. Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad[7].

4.3.4. En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.

4.4. Juicio integrado de igualdad: etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad según su grado de intensidad.

4.4.1. El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución[8].

4.4.2. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test

puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub iudice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios[9], como se da cuenta enseguida.

4.4.2.1. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.

4.4.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis:

si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4.3.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

4.5. El caso concreto.

4.5.1. Corresponde constatar si en el caso concreto el parágrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012 incurre en una discriminación injustificada, en perjuicio de los miembros de grupos desmovilizados en el marco de la Ley 975 de 2005 que al momento de la desmovilización se encontraban privados de su libertad en un establecimiento de reclusión.

4.5.2. Para verificar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza, que es la primera etapa del juicio integrado de comparación, conviene considerar los dos contenidos normativos que la demanda pretende cotejar:

Numeral 1 del art. 19 de la Ley 1592 de 2012.

Parágrafo del art. 19 de la Ley 1592 de 2012.

(...) Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;

(...) el término previsto en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

4.5.3. Los dos contenidos normativos están previstos en el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que introduce un nuevo artículo a la Ley 975 de 2005, el 18 A, en el cual se regula la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario y el deber de los postulados al régimen de justicia y paz de continuar en el proceso. Estos contenidos aluden a uno de los requisitos que se debe satisfacer para poder solicitar dicha sustitución.

4.5.4. La demanda advierte, con razón, que los contenidos normativos tienen en sus supuestos de hecho algunos elementos comunes, como son: (i) haber sido miembro de un grupo armado al margen de la ley que se ha desmovilizado y (ii) haber estado privado de la libertad en un establecimiento carcelario, por delitos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia al grupo armado, por un período mínimo de ocho años.

4.5.5. Algunos intervinientes señalan, también con razón, que los contenidos normativos tienen en sus supuestos de hecho algunos elementos diferentes[10]: (i) en el primero de ellos se trata de una persona que se ha desmovilizado estando en libertad, lo cual es imposible de predicar del segundo de ellos, ya que la persona no está en libertad al momento de desmovilizarse el grupo al que pertenecía; y (ii) en el primero de ellos la reclusión en establecimiento carcelario es posterior a la desmovilización, lo que también es imposible de predicar del segundo de ellos, porque la persona ya está recluida en establecimiento carcelario con anterioridad a la desmovilización del grupo al que pertenecía.

4.5.6. Como puede verse en los dos párrafos anteriores, las situaciones de hecho objeto de la comparación no se enmarcan en las hipótesis previstas en los dos primeros mandatos de igualdad de trato[11], esto es, no se trata de situaciones de hecho idénticas ni de situaciones de hecho que no tengan ningún elemento en común. Por el contrario, entre ambas situaciones de hecho existen elementos comunes y existen, también, elementos diferentes. Esta circunstancia parecería hacer necesario, al menos prima facie, considerar las hipótesis previstas en los otros dos mandatos de igualdad de trato, a fin de establecer si los elementos comunes son más relevantes que los elementos diferentes o si, por el contrario, éstos son más relevantes que aquellos. Bajo este supuesto se consideró que la demanda sí tiene aptitud sustancial.

4.5.7. En el caso sub examine se cuestiona de manera específica el hito temporal a partir del cual se debe contar los ocho años de reclusión en el establecimiento carcelario. Se argumenta en la demanda que para este cálculo debe tenerse en cuenta todo el tiempo que la persona haya pasado recluida en un establecimiento carcelario. Este argumento es inadmisibile en tanto y en cuanto pasa por alto uno de los elementos comunes anotados[12], el de haber sido miembro de un grupo armado al margen de la ley que se ha desmovilizado. Y es que si no hay desmovilización, no existe fundamento fáctico para aplicar la Ley 975 de 2005 y, por ende, para solicitar la audiencia prevista en el artículo 18 A de esta ley, agregado por el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012. El tiempo que una persona haya pasado recluida en un establecimiento carcelario antes de la desmovilización, es irrelevante para efectos de la Ley 975 de 2005. Y lo es, porque obedecía a la aplicación de la ley ordinaria y no implicaba nada distinto a lo que las demás personas, fuesen o no miembros de tales grupos, experimentaban. En ningún evento es posible, pues, que el hito temporal en comento sea anterior a la fecha de la desmovilización.

4.5.8. De manera deliberada se omitió en su momento aludir a un tercer elemento común de los supuestos de hecho comparados, que es determinante para este caso. En las primeras líneas del primer inciso del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, se precisa que para poder solicitar la sustitución de la aludida medida de aseguramiento, es menester que la persona, además de haberse desmovilizado, haya sido postulada para acceder a los beneficios de la Ley 975 de 2005. Este es el sentido unívoco de la norma al decir: “El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad (...)”. Con esta precisión normativa, es evidente que en ningún caso los ocho años de permanencia en un establecimiento carcelario pueden contarse antes de que la persona haya sido postulada para acceder a los beneficios de la Ley 975 de 2005. En el caso de las personas postuladas que se desmovilicen estando en libertad, este término se cuenta a partir de su posterior reclusión en establecimiento carcelario. En el caso de las personas postuladas cuyo grupo se desmovilice, y estén en ese momento privadas de su libertad, este término se cuenta a partir de su postulación. No es, pues, la mera circunstancia de estar recluido en un establecimiento carcelario la determinante para fijar el hito temporal, sino que, por el contrario, lo verdaderamente relevante es la confluencia de esta circunstancia con las de la postulación y la desmovilización.

4.5.9. El que en el caso de las personas que se encontraban libres el término comience a

partir de su reclusión en el establecimiento carcelario, previa su postulación y desmovilización, es apenas una consecuencia lógica de su anterior estado de libertad, pues no sería posible contar ningún tiempo anterior por sustracción de materia. En el caso de las personas que estaban reclusas en el establecimiento carcelario, sin haber sido postuladas y sin haberse desmovilizado el grupo al que pertenecían, no habría ningún fundamento para aplicarles la Ley 975 de 2005, de la cual hace parte la norma demandada, hasta que tanto no sean postuladas y se desmovilice dicho grupo. La secuencia lógica en el primer evento es: postulación y desmovilización previas, reclusión posterior, mientras que en el segundo evento es: reclusión previa, postulación y desmovilización posterior. Y es que en el primer evento la reclusión es posterior en el tiempo, en tanto resulta ser una consecuencia de la postulación y de la desmovilización, porque la persona se somete a la justicia estando libre; mientras que en el segundo evento la reclusión es anterior en el tiempo, en tanto resulta ser una consecuencia de la acción de la justicia, que obró a pesar de la voluntad de la persona e incluso en contra de ella y que, en realidad, la sometió.

4.5. Conclusión.

Al analizar el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que agrega el artículo 18 A a la Ley 975 de 2005, a la luz de los presupuestos del juicio integrado de igualdad, se pudo constatar que en ambos supuestos de hecho el hito temporal para empezar a contar o calcular el lapso de ocho (8) años necesario para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva depende de los mismos factores: postulación, desmovilización y permanencia en establecimiento penitenciario. Así, pues, se hace evidente que no existe en realidad ninguna diferencia de trato y que, por lo tanto, no existe la discriminación que se señala en la demanda.

5. Razón de la decisión.

5.1. Síntesis del caso.

5.1.1. Dentro de las cuestiones previas, la Corte verificó la inaptitud sustancial de los cargos relacionados con la vulneración de los artículos 1 y 29 de la Constitución y la aptitud del cargo relativo a la violación del artículo 13 de la Constitución. En consecuencia, el examen de constitucionalidad se hizo sobre el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de

2012, por el cargo de vulnerar el artículo 13 de la Constitución.

5.1.2. En el análisis del cargo se estudió la igualdad como valor, principio y derecho, para precisar su carácter relacional y destacar la complejidad del juicio de igualdad. En este contexto se precisó el alcance de los mandatos que se siguen del principio de igualdad, en su acepción de igualdad de trato y se dio cuenta de las etapas de análisis en el juicio de integrado de igualdad y de las modalidades del test de igualdad. A partir de estos parámetros se descendió al caso concreto, para examinar el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012 a la luz de los antedichos elementos de juicio, comparado con el numeral 1 del inciso primero de este artículo y con el artículo 13 de la Constitución, encontrando que dicho párrafo no incurre en la discriminación que se señala en la demanda y, por lo tanto, no desconoce el precitado artículo de la Constitución.

5.2. Regla de la decisión.

El prever que un término sólo comience a contarse a partir de que se reúnan todos los requisitos comunes a dos personas que pretenden acceder a un beneficio previsto en una misma ley, con prescindencia del orden en que esto ocurra, no implica una diferencia de trato respecto de ellas y, por tanto, no entraña una discriminación.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el párrafo del artículo 19 de la Ley 1592 de 2012, que agrega el artículo 18 A a la Ley 975 de 2005, por el cargo examinado.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

No firma

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Cfr. C-1123 de 2008.

[2] Supra I - 3.1 y 3.2.

[3] Sobre la diferencia entre valor, principio y derecho, ver las Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

[4] Cfr. Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

[5] Cfr. Sentencia C-862 de 2008.

[6] Cfr. Sentencias C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

[7] Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

[8] Cfr. Sentencias C-093 y C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

[9] Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

[10] Supra I - 3.1., 3.2., 3.4. y 4.

[11] Supra II - 4.2.5.

[12] Supra 4.4.4.