

Sentencia C-1404/00

OBJECION PRESIDENCIAL-Razones de inconveniencia e inconstitucionalidad

CORTE CONSTITUCIONAL-Cambio de jurisprudencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

Esta Corporación ha sostenido que su actividad se circunscribe estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales, tal y como ellas hayan sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, no se puede dar aplicación al principio del control constitucional integral. Ello, en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debe estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, y en esa medida no puede afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco puede reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Extensión excepcional de competencia

En ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Cambio de jurisprudencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL Y PENITENCIARIA-Límites

La libertad de configuración del legislador encuentra ciertos límites indiscutibles en la Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece. Se trata de una potestad suficientemente amplia, pero no por ello ilimitada; y en materia penal y penitenciaria, estos límites son particularmente claros, por estar de por medio derechos fundamentales muy caros para la persona humana, como lo son la libertad personal y el debido proceso, así como valores sociales tan importantes como la represión del delito o la resocialización efectiva de sus autores.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA PENAL Y PENITENCIARIA-Fundamento constitucional de beneficio

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL Y PENITENCIARIA-Falta de criterio claro y consistente

REBAJA DE PENAS-Falta de fundamento constitucional de criterio de selección

REBAJA DE PENAS-Tratamiento penitenciario discriminatorio e injustificado

REBAJA DE PENAS-Acontecimiento

INDULTO-Definición/INDULTO-Requisitos

OBJECION PRESIDENCIAL A REBAJA DE PENAS-Vicio sustancial

Referencia: expediente O.P.-034

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 36/99 Senado - 196/99 Cámara, "por la cual se concede una rebaja de penas".

Magistrados Ponentes:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ y

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil (2.000).

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 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido el día dos (2) de octubre de dos mil (2.000), el Presidente del Senado de la República hizo llegar a la Corte Constitucional el expediente legislativo del proyecto de ley No. 36/99 Senado - 196/99 Cámara, “por el cual se concede una rebaja de penas”, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

El trámite legislativo del proyecto de ley bajo estudio fue el siguiente:

- a. El veintisiete (27) de julio de 1.999, el Senador Carlos Moreno de Caro presentó el proyecto, el cual fue repartido en la misma fecha a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República; esta designó como ponente, el día 4 de agosto de 1.999, al Senador Jesús Enrique Piñacué.
- b. El proyecto recibió primer debate en la Comisión durante las sesiones de los días 16 de septiembre, 29 de septiembre, 6 de octubre, 14 de octubre y 19 de octubre de 1.999, y fue aprobado en esta última fecha; posteriormente, el día 30 de noviembre del mismo año, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República.
- c. Una vez fue remitido a la Cámara de Representantes para recibir segundo debate, se designó como ponentes a los Representantes William Vélez Mesa, Javier Ramiro Devia y Sirenia Saray Tovar, quienes rindieron ponencia favorable que fue debatida y aprobada por la

Comisión Primera Constitucional Permanente de dicha Corporación el día 10 de mayo de 2.000. Posteriormente, la Plenaria de la Cámara de Representantes lo debatió y aprobó el día 23 de mayo del mismo año.

d. Dadas las diferencias que surgieron entre ambas Cámaras respecto del texto del proyecto, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes conformaron una Comisión Accidental de Mediación, encargada de unificar el texto final del proyecto. La Comisión remitió el informe respectivo a ambas Cámaras el día 6 de junio de 2.000, y el mismo fue debatido y aprobado por las dos Corporaciones los días 13 y 14 de junio.

e. El proyecto fue remitido el día 6 de julio de 2000 al Presidente de la República para lo de su competencia, y éste lo devolvió sin la correspondiente sanción ejecutiva el día 13 del mismo mes y año, objetándolo por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

f. Para estudiar y resolver las objeciones presidenciales, se conformó en el Congreso una Comisión Accidental, cuyo informe, que declaraba infundadas las objeciones y pedía que se insistiera en el proyecto para que fuera la Corte Constitucional quien decidiera sobre el asunto, fue aprobado por la Plenaria del Senado el día 26 de septiembre de 2.000, y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 27 de septiembre siguiente.

II. NORMA OBJETADA

A continuación, se transcribe el texto de la normatividad objetada:

Por la cual se celebra el gran Jubileo y el advenimiento del tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1.- Concédase una rebaja de una sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegare a imponerse a quienes estuvieren privados de su libertad el día 1 de enero del año 2.000. Esta gracia se aplicará también a quienes para la misma fecha hubieren estado cobijados por beneficios de libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional.

Artículo 2.- La rebaja concedida se otorgará sin perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias.

La concesión de la rebaja no exime al beneficiario de la obligación de cumplir la totalidad de las penas accesorias impuestas y de indemnizar los perjuicios ocasionados.

La concesión de la rebaja no afectará los términos de prescripción de la acción penal ni de la pena.

Artículo 3. La rebaja de pena motivo de la presente ley se concederá a solicitud de parte por el juez de conocimiento en la sentencia condenatoria, o por el juez de ejecución de penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio.

Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición anticipada del quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días.

Artículo 4. El beneficio concedido en esta ley no se otorgará a quienes cometieren un nuevo hecho punible con posterioridad a la vigencia de ella, y será revocado si el beneficiario cometiere un nuevo delito durante el tiempo de la condena, esté o no privado de la libertad.

Artículo 5.- La presente ley rige a partir de su promulgación.”

III. OBJECIONES PRESIDENCIALES

Si bien el Presidente de la República presentó objeciones contra el Proyecto de Ley bajo examen por razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad, esta Corporación sólo es competente, en los términos del artículo 167 de la Constitución, para pronunciarse sobre las segundas, motivo por el cual se abstendrá de considerar las circunstancias de inconveniencia señaladas por el Gobierno.

1. Objeción al artículo primero del proyecto

Aduce el Presidente, en primer lugar, que el artículo primero del proyecto es lesivo del artículo 13 de la Constitución, ya que otorga a quienes estuvieren presos el primero de enero

de 2.000 una rebaja de la pena privativa de la libertad que les haya sido impuesta, o que les llegare a ser impuesta; es decir, el proyecto no distingue entre los condenados y los sindicados que se encuentren privados de la libertad. Considera que una norma como la referida “debe ser lo suficientemente clara y equitativa en cuanto a la determinación de las personas objeto de su regulación, y objetiva con respecto a la forma como se aplicará en beneficio a todos aquellos que reúnan las condiciones o requisitos previstos en la ley”; sin embargo, señala que el aparte resaltado establece una indeterminación en la manera como la norma habrá de aplicarse, “obviándose la igualdad jurídica, al entenderse que se aplicará el beneficio por igual a quienes hubieren sido condenados con anterioridad al 1 de enero del 2000 y a quienes sean condenados con posterioridad a esa fecha”. En otras palabras, en este caso el Legislador debió haber respetado el mandato constitucional de igualdad, en el sentido de dar el mismo trato a quienes estén en similar situación, y un trato diferente a quienes se encuentren en condiciones distintas -como sucede con los presos que están condenados, por una parte, y los presos que no han sido objeto de condena, por otra-.

Añade que, al analizar la situación desde la perspectiva de quienes ya han cumplido su condena, y a la luz del derecho constitucional de igualdad, “es relevante interrogarse, si las consideraciones para haber condenado a alguien sin tener en cuenta la rebaja del jubileo, simplemente porque no existía, y las que se observen una vez expedida la ley, serán las mismas”..

En consecuencia, explica que la posición del Gobierno es que “el beneficio puede ser concedido a los condenados antes de la fecha en mención, pero en protección del derecho de igualdad de todos ellos, la gracia no debe extenderse a quienes sin estar cumpliendo una condena estén privados de la libertad”.

2. Objeción al artículo tercero del Proyecto.

En segundo lugar, el Gobierno considera que el artículo tercero del Proyecto objetado es lesivo de los artículos 157-2 y 161 de la Constitución. Señala que el texto de este artículo, tal como fue aprobado por la Comisión Permanente de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 148 del 18 de mayo de 2.000, era del siguiente tenor:

“Artículo 3: La rebaja de pena, motivo de la presente ley, será concedida de plano y a solicitud de parte por el juez del conocimiento o por el juez de Ejecución de Penas cuando se

den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio...”.

Posteriormente, el texto fue debatido y aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, con algunas modificaciones que se introdujeron después del debate en la Comisión Permanente, y que se resaltan a continuación:

“Artículo 3: La rebaja de pena, motivo de la presente ley, se concederá siempre a solicitud de parte por el juez del conocimiento en la sentencia condenatoria o por el Juez de Ejecución de Penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio. Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición anticipada del quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días”

Explica que, de conformidad con los artículos 177 y 178 de la Ley 5 de 1.992, el texto que se modificó en la plenaria debió haber sido remitido de nuevo a la respectiva Comisión Constitucional Permanente, por tratarse de un asunto que no había sido debatido previamente en este órgano, y que significaba una “adición fundamental” al texto allí aprobado. Por lo mismo, como no se surtió dicha remisión sino que se conformó una Comisión Accidental entre las dos Cámaras, el artículo definitivo no recibió debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por lo cual resulta lesivo del artículo 157-2 Superior.

En el mismo sentido, señala que “el texto incorporado al artículo tercero del Proyecto en la Cámara de Representantes, como ya se mencionó, es totalmente nuevo y no fue discutido en la Plenaria del Senado de la República, razón por la cual se entiende que sobre el particular no existe discrepancia que sea objeto de conciliación, sino que se trata de un texto que no reúne los requisitos del artículo 161 de la Carta”.

3. Objeción al título del Proyecto.

En tercer lugar, el Presidente objeta el título del Proyecto, por considerar que es violatorio del artículo 169 de la Constitución. Señala que, de conformidad con esta norma, el título de las

leyes debe corresponder precisamente a su contenido; y que si bien el Proyecto bajo estudio tiene por título la leyenda “por la cual se celebra el gran jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta Era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones”, su contenido “se refiere exclusivamente a una rebaja de penas y a la forma como se otorga”. Esto es, como en el texto del Proyecto no se hace referencia alguna a las celebraciones del gran jubileo o del tercer milenio, su título resulta lesivo del mandato constitucional aludido.

IV. RESPUESTA DEL CONGRESO A LAS OBJECIONES POR MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En su informe a las Plenarias de ambas cámaras legislativas, la Comisión Accidental conformada para responder a las objeciones presidenciales consideró que éstas eran infundadas, y así lo aceptaron tanto el Senado como la Cámara de Representantes. Los argumentos que se tuvieron en cuenta para descartar cada una de las objeciones por inconstitucionalidad, se resumen a continuación.

1. Respuesta a la objeción al artículo primero.

La objeción presidencial por violación del principio de igualdad, al no distinguir el Proyecto entre sindicatos y condenados, fue considerada inaceptable por el Congreso.

En primer lugar, explicó la Comisión Accidental, corresponde al Congreso la facultad de configurar libremente las normas legales, y en ejercicio de esta atribución, puede otorgar una gracia penal como la que consta en la disposición demandada; en ese sentido, debe hacerse referencia al criterio que se tuvo para la selección de los beneficiarios de la medida propuesta, el cual, en el Senado, fue el del advenimiento del Jubileo. En la Cámara de Representantes esta consideración no fue aceptada, por cuanto la escogencia de dicha fecha “carecía de justificación racional” y “no llenaba los requisitos que nuestra jurisprudencia constitucional exige para introducir tratamientos legislativos diferenciados”. En este orden de ideas, la Cámara optó por buscar “un hecho objetivo, ligado profundamente a la finalidad de la proyectada ley y que permitiera un criterio razonable y serio para determinar a quienes se beneficiaría de la gracia”.

Sobre el particular, la Cámara de Representantes consideró que la justificación de la medida no era la celebración religiosa en sí, sino “la celebración del Gran Jubileo, es decir, el

advenimiento de un Tercer Milenio en la Civilización Occidental, uno de cuyos componentes es el Cristianismo”. En otras palabras, se resaltó la fecha del Jubileo no como un hecho religioso sino como un hecho cultural, “que suministra referentes de significación y sentido a la vida social, lo cual se refleja en nuestra forma de contar el tiempo histórico, es decir, en el calendario, el cual toma como punto de partida la iniciación de la era cristiana”. Por ello, quiso el Legislador retomar en un sentido “secular, desmistificado y profundamente humanista ese mensaje cristiano del perdón al hermano extraviado”. En ese sentido, la rebaja de una sexta parte de la pena privativa de la libertad tenía como significado el ser un mensaje de paz, reconciliación y generosidad por parte del legislador, que dadas las circunstancias por las que atraviesa el país, sería recibido como un gesto de reconciliación por las personas privadas de su libertad. Finalmente, se explicó que “de alguna manera, tal medida se traduce en descongestión carcelaria, lo cual, aunque no es el remedio de fondo a tan acuciante herida, sí aminora la tensión del conflicto, sobre todo en un contexto legal de penas especialmente elevadas”.

Por lo anterior, explicó la Comisión Accidental que “la única forma igualitaria de otorgar la gracia por el jubileo era conceder una pequeña rebaja de la pena privativa de la libertad a quienes se hallaren sufriendo privación de su libertad personal precisamente en el momento de la gran celebración jubilar (1 de enero de 2.000)”, independientemente de si se trata de condenados o sindicados; tanto así, que si el Legislador hubiera excluido a estos últimos de la posibilidad de gozar del beneficio, se habría producido una grave discriminación en su contra. “Es obvio que si lo que sirve como fundamento relevante de la gracia es la llegada de un nuevo milenio, el beneficio no puede limitarse a quienes están condenados por delitos. ¿Qué relevancia tiene el estar condenado o simplemente sindicado cuando la sociedad entera está enviando un mensaje de perdón?”

Adicionalmente, la Comisión precisó que este tipo de medidas legislativas no forman parte de la política criminal o penitenciaria del Estado, sino que se trata de “una gracia que corresponde a un mensaje de perdón y reconciliación que la sociedad representada en el legislador envía a quienes con ocasión de la celebración de un magno acontecimiento, se encontraren en ese momento sometidos a restricciones en su libertad y en consecuencia padeciendo los rigores y el peso de la cárcel”; en este sentido, se precisa que “no existe razón alguna que justifique y haga válido pensar y menos aún pretender que la imposición de medidas que nada tienen que ver con los fines de la pena o que no corresponden al logro de

sus fines resocializadores, ni forman parte del tratamiento penitenciario, que -como sabemos- están referidos al comportamiento del interno durante el cumplimiento de la condena -o ejecución de la pena- cuya aplicación permite observar, conocer y evaluar la conducta del interno en desarrollo del proceso que persigue la resocialización del mismo; sino que por el contrario, atienden exclusivamente las circunstancias de privación de la libertad con todas sus enormes repercusiones negativas sobre la persona”.

2. Respuesta a la objeción al artículo tercero.

En cuanto a la segunda objeción, dirigida contra el artículo tercero por vicios de trámite, expresó la Comisión que “basta confrontar (...) los tres textos aprobados durante el proceso legislativo para concluir, sin ningún esfuerzo, que el contenido material esencial de cada una de las regulaciones del Proyecto se mantuvo inalterado durante todo el proceso de gestación de la norma; que las mudanzas introducidas por la Comisión Primera de la Cámara a la versión procedente del Senado constituyen simples mejoras o perfeccionamientos a la configuración originaria del Proyecto, sin que hayan incorporado nuevos elementos esencialmente diferentes a los que ya traía y sin que se hubieran insertado normas distintas a las inicialmente diseñadas por la Cámara Alta”. Es decir, que la plenaria de la Cámara de Representantes simplemente varió algunos aspectos secundarios de la norma, “para profundizar el espíritu del Proyecto y para hacerlo más coherente”.

Se reitera que “el texto de la ley debe sufrir algunas variaciones durante el proceso de su elaboración, siempre y cuando no se desnaturalice el objeto y espíritu del proyecto, (ni) se regulen nuevas instituciones”, requisitos que han sido formuladas por la jurisprudencia constitucional como los principios de identidad y consecutividad, y que se respetaron en el caso concreto. Por lo mismo, se considera infundada la objeción.

3. Respuesta a la objeción al título del proyecto.

En el informe de la Comisión Accidental ante la Cámara de Representantes, se expresó que esta tercera objeción “acusa un alto grado de desfachatez en la argumentación constitucional del gobierno”, ya que en el título del Proyecto se menciona al Jubileo como el motivo que justifica la concesión de la gracia penal en comento y “las cuatro normas que integran el articulado desarrollan esta institución”, por lo cual los requerimientos del artículo 169 superior se llenan adecuadamente en este caso.

Por su parte, en el informe rendido ante el Senado se dijo que “la pretensión de exigir estricta correspondencia entre lo que se enuncia en el título de una ley y lo que sus normas disponen, entendido en el sentido de que cada una de estas deba dar noticia o tener correspondencia directa con el contenido del título, es algo que resultaría completamente imposible de cumplir. (...) basta que en el título de la norma se señalen los asuntos o temas generales que pretenda regular la ley, para atender el requerimiento del art. 169 constitucional”.

En consecuencia, la Comisión afirma que “carecen de toda sindéresis las censuras constitucionales formuladas por el Gobierno y (...) ellas apuntan a otro objetivo: a demorar fraudulentamente la iniciación de la vigencia de la proyectada ley. Se trata de una verdadera utilización torcida de un instrumento constitucional valioso como es el poder de objeción por inconstitucionalidad. En este caso se reviste de objeción de inconstitucionalidad lo que en realidad es una objeción por inconveniencia. En el fondo esta objeción puede tipificar una desviación de poder, en el sentido de utilización de una herramienta legítima para un fin legítimo pero que no es el adecuado para ella”.

V. INTERVENCIONES

1. Intervención del Defensor del Pueblo

Respecto de la primera objeción, considera que no existe lesión del principio de igualdad, ni tampoco indeterminación normativa sobre los beneficiarios de la medida, ya que el artículo 1 es claro al definir que el beneficio sólo cobijará a los condenados que estén cumpliendo pena privativa de la libertad, o a quienes posteriormente sean objeto de una sentencia condenatoria. Es decir, “no se obvia la igualdad jurídica, pues el beneficio cobija a los condenados actuales, y a quienes sean condenados en un futuro, cumpliendo con el requisito de temporalidad en cuanto a la privación de la libertad, al primero de enero de 2.000”. En ese sentido, señala que “habría violación del derecho a la igualdad, (...) si la aplicación de la ley diera lugar a un trato que favoreciera a los sindicatos, futuros condenados y discriminara a los condenados actuales. Conceder el beneficio de rebaja de penas a unos y otros no coloca a ninguno de esos grupos de personas en situación de inferioridad. Lo discriminatorio hubiese sido conceder la rebaja a los actuales condenados y negarla a los futuros”. Resalta, además, la forma en que el legislador atendió al fin resocializador de la pena en el proyecto, “al

señalar en el art. 4, la posibilidad de la revocación de la gracia por la comisión de un hecho punible con posterioridad a la vigencia de la ley, por parte del beneficiado, con lo cual se fija una clara política criminal atendiendo la seguridad de los coasociados, la convivencia pacífica y un orden justo”.

En cuanto a la segunda objeción, manifiesta que la modificación que se introdujo en la Plenaria de la Cámara de Representantes al texto que aprobó la Comisión Primera de dicha Corporación, no implica que se haya añadido un nuevo artículo sobre una materia que no se había considerado antes, ni tampoco representa un cambio fundamental que hiciera imperativo un trámite distinto al que efectivamente se surtió.

Finalmente, sobre la tercera objeción, explica que la palabra “Jubileo” quiere decir perdón e indulgencia, por lo cual existe una correspondencia directa entre el título del Proyecto, y la rebaja que en él consta.

Desde otra perspectiva, explica que el requisito impuesto por la norma, en el sentido de que se necesita estar privado de la libertad para hacerse merecedor de la rebaja, sí es discriminatorio, “toda vez que implica que las personas que han cometido delitos leves, bajo el parámetro temporal del primero de enero de 2.000, y que están afectadas con medidas de conminación o caución, no podrán acceder a la rebaja punitiva, lo que, de una parte, se opone a la filosofía del proyecto que pretende una disminución de la aflicción que ocasiona la pena que esté sufriendo o que llegare a padecer el infractor por punibles cometidos antes del advenimiento del tercer milenio. Y de otra, excluye a otros condenados por conductas punibles que comportan menor daño social”. Por ello, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada del proyecto, haciendo extensivo el beneficio que él consagra a todos los que cometieron hechos punibles antes de la fecha señalada, y no solo a quienes se encontraren, ese día, privados de la libertad.

2. Intervención ciudadana

Los ciudadanos Juan de Jesús Pimiento Traslaviña y Manolo Tovar Velasco, en sus calidades respectivas de Presidente y Vicepresidente del Comité de Trabajo y Rehabilitación de la Cárcel Nacional Modelo, intervinieron en este proceso para oponerse a los motivos de inconstitucionalidad señalados por el Gobierno, y solicitar en consecuencia que sus objeciones se declaren infundadas.

Respecto de la primera objeción, señalan que no se viola el principio de igualdad, porque tanto para los condenados como para los sindicados la finalidad de la medida es la misma: conceder una rebaja de penas. No existe, así, “desfase o desproporción entre las circunstancias de hecho y la finalidad filosófica que justifica la intención de la ley, ya que el descuento es proporcional al monto de la pena”.

En cuanto a la segunda objeción, explican que sí hubo una modificación del texto aprobado por la Comisión en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero que se trata de “un error fácilmente corregible que, en todo caso, está en manos del Honorable Congreso remediarlo, con miras a que tanto el reglamento como la Constitución en sus artículos 157 y 161, no sean violados”.

Finalmente, respecto de la tercera objeción, señalan que “no hay para qué entrar en leguleyadas, en cositerías, puesto que para el caso no importa la etiqueta, sino el contenido. Así que, más que a la norma, tenemos que remitirnos a la interpretación y finalidad de la Ley”.

Por su parte, la ciudadana Esperanza Espinosa Muñoz, en su calidad de asesora jurídica de la Mesa Nacional de Trabajo de las Cárceles, Penitenciarías y Reclusiones del país, intervino en el curso de este proceso para solicitar que se declaren infundadas las objeciones presidenciales.

En primer lugar, en cuanto a la primera objeción, considera que así como el Legislador puede establecer diferencias de trato en cuanto a la concesión de beneficios penales, puede igualmente no efectuar dichas diferenciaciones, y fijar medidas que cobijen a todos los procesados, condenados o sindicados. Además, señala que en realidad no existe una falta de diferenciación entre sindicados y condenados, ya que el beneficio sólo se hará efectivo al momento en que se dicte una sentencia condenatoria.

Explica que la idea central de la rebaja propuesta, es que ésta sea reconocida a las personas que delinquieron con anterioridad al primero de enero de 2.000 y no, como parece entender el Gobierno, a quienes cometan delitos con posterioridad a esa fecha. De hecho, afirma, sería desigual exceptuar del beneficio a los sindicados, pues “la ratio es clara: una indulgencia para quienes estén privados de la libertad en razón a encontrarse, en tales condiciones inhumanas, esa especial fecha, la del advenimiento del Milenio”.

En segundo lugar, respecto de la segunda objeción, explica que de acuerdo con la Constitución Nacional se pueden introducir modificaciones y cambios al texto de las leyes durante el trámite legislativo; y que precisamente para eso, la Carta prevé la conformación de Comisiones Accidentales de “Conciliación y Concertación”, que unifiquen, a través de un procedimiento ágil y expedito, las diferencias surgidas entre las Cámaras; y precisamente eso fue lo que ocurrió en el caso bajo estudio. Por ello, no resultan vulnerados los principios de continuidad y consecutividad que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben guiar el proceso de formación de las leyes.

Finalmente, en cuanto a la tercera objeción, considera que el Gobierno desconoció que el mensaje del Jubileo, de conformidad con cierta encíclica papal, es uno de perdón y reconciliación, lo cual es, precisamente, lo que se intenta hacer con la norma objetada; por ello, existe coherencia entre el título y el contenido de la misma.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2332 recibido el 10 de octubre de 2.000, intervino en este proceso para solicitar que las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 36/99 Senado y 196/99 Cámara se declaren infundadas, bajo las condiciones que se señalan más adelante.

Respecto de la objeción formulada contra el artículo 3 de la ley, explica que tal y como lo señaló el Congreso en el escrito de insistencia, el Pleno de la Cámara de Representantes introdujo algunas modificaciones en dicho artículo, en cuanto a las autoridades competentes para reconocer la rebaja de pena y el término con que cuentan para pronunciarse al respecto; y que “la introducción de estas modificaciones no origina inconstitucionalidad del proyecto por cuanto no se trata de la inclusión de normas o materias nuevas al proyecto de ley, sino de verdaderas discrepancias sobre el contenido de algunos artículos previamente examinados por las Cámaras en primer y segundo debate, que fueron luego analizadas y concertadas por la Comisión Accidental de Mediación”.

En cuanto a la objeción que se presenta contra el título de la ley, explica que “si bien en ningún precepto del proyecto de ley se hace referencia expresa al Jubileo laico o al advenimiento del tercer milenio de esta era, no cabe la menor duda que el articulado examinado desarrolla el título dado al proyecto, pues justamente la rebaja de pena que allí se

consagra es una forma de celebrar este acontecimiento por parte del legislador”.

Por último, respecto de la objeción formulada contra el artículo 1 por ser lesivo de la igualdad, considera que éste principio sí resulta vulnerado, pero por razones distintas a las que expone el Gobierno. De acuerdo con la objeción, se viola el principio de igualdad por cuanto se consagra como destinatarios del beneficio a los condenados y a los procesados que estuvieren privados de la libertad para el 1 de enero de 2.000, sin distinguir entre ellos, a pesar de que se encuentran en situación diferente. Para el Procurador esa interpretación es inaceptable, ya que en la objeción “no se exponen razones distintas a la calidad de procesados para pregonar per se su desigualdad frente a los condenados y solicitar en consecuencia se les discrimine o excluya como potenciales destinatarios del beneficio”. Explica, además, que no es razonable tomar como único criterio para negar la rebaja de pena, que está motivada por el perdón y reconciliación de la sociedad con quien estuviera privado de su libertad para esa fecha, el hecho de que una persona aún no haya sido condenada, puesto que “los internos reclusos en un centro carcelario o penitenciario, ya sean condenados o sindicados afectados con detención preventiva efectiva, y quienes padecen de detención domiciliaria, se encuentran privados de la libertad, es decir, su condición de facto es idéntica, aunque se fundamente en decisiones judiciales distintas”.

A pesar de lo anterior, considera que la igualdad sí se lesiona en la medida en que el artículo 1 del Proyecto no cubre a todos los sindicados por delitos cometidos hasta el primero de enero, sino solamente a quienes estén afectados con detención; es decir, sólo se consagró el beneficio respecto de cierto grupo de procesados: quienes se hallaban cumpliendo con detención preventiva o domiciliaria efectiva, y quienes estaban gozando de libertad provisional. “De este modo, el proyecto niega la mencionada gracia a quienes no se les ha resuelto situación jurídica, a los procesados no afectados con medidas de aseguramiento y a aquellos que se les impuso medidas distintas a la detención preventiva o domiciliaria, es decir, a los investigados por delitos de menor gravedad que los anteriores, pues son éstos los que bajo el régimen procedimental vigente, dan lugar a medidas de caución o conminación”. Por lo mismo, la medida constituye un acto discriminatorio que carece de justificación constitucional y de proporcionalidad. En este orden de ideas, considera necesario que, para que el proyecto sea respetuoso del postulado de igualdad, la rebaja de pena se haga extensiva a todas las personas que hubieren cometido delitos antes del primero de enero de 2.000; y solicita a la Corte declarar, en ese sentido, la constitucionalidad condicionada del

artículo bajo estudio.

Por otra parte, conceptúa que en realidad, la disminución de una sexta parte de la pena, “examinada objetivamente, obedece realmente a una forma particular de subrogado penal”; ello, por cuanto: a) aunque sea concedida durante el proceso, la rebaja sólo puede hacerse efectiva cuandoquiera que la persona haya sido objeto de una sentencia condenatoria en firme, por lo cual sus reales destinatarios son los condenados, actuales o futuros; b) la medida “se traduce en la posibilidad de recobrar la libertad antes de cumplir efectivamente todo el quantum fijado por el fallador, es decir, se trata realmente de una exoneración condicionada del deber de cumplir una sexta parte de la pena fijada”. Explica que de conformidad con el artículo 4 del proyecto, el beneficio de disminución de la pena no se aplicará si la persona procesada o condenada comete un hecho punible, y en caso de habersele otorgado, se revocará inmediatamente; conceptúa que “justamente este carácter condicionado de la rebaja de pena es lo que da fundamento racional a esta gracia, y permite calificar como constitucional este desarrollo legislativo de la política criminal”. Señala que ello cumple con los requisitos trazados por la jurisprudencia constitucional para el desarrollo de la política criminal, a saber, proporcionalidad y racionalidad, y respeto de los cánones constitucionales, ya que se constituye en un mecanismo que, durante la ejecución de la sanción criminal, permite cumplir con la finalidad resocializadora de la pena. Este condicionamiento de la rebaja “atiende a esta necesidad en la medida que es útil para motivar a quien ha delinquido para que no lo vuelva a hacer, pues entenderá que su buen comportamiento constituye el mecanismo para redimirse del cumplimiento de una parte de su pena”.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las disposiciones objetadas del Proyecto de Ley No. 36/99 Senado - 196/99 Cámara, en virtud de lo dispuesto en los artículos 167-4 y 241-8 de la Carta Política.

2. Planteamiento del problema

Las objeciones formuladas por el Presidente de la República plantean a la Corte varios problemas jurídicos. En primer lugar, como su análisis de fondo exige examinar temas que no están expresamente contenidos en las objeciones mismas, debe hacerse precisión sobre el alcance de la competencia de esta Corporación en casos como el presente, tema respecto del cual se efectuará un cambio jurisprudencial.

En segundo lugar, la Corte se planteará el asunto de los límites que operan sobre la libertad configurativa del Legislador en materia penal y penitenciaria, estudiando si, en el caso concreto, dichos lineamientos fueron respetados por el Congreso.

Finalmente, por la estrecha conexidad que guarda con el tema bajo estudio, se hará alusión al tópico del indulto en el sistema jurídico colombiano, explicando su alcance y los motivos por los cuales el proyecto normativo objetado por el Gobierno no cumple con los requisitos constitucionales de esa figura.

3. La competencia de la Corte Constitucional - cambio de jurisprudencia.

Antes de abordar el estudio de las razones por las cuales el Presidente de la República objeta el Proyecto de Ley, la Corte considera necesario revisar su jurisprudencia, en lo relativo a la función de decidir sobre la constitucionalidad de las objeciones presidenciales, y al alcance de la misma en ciertos casos concretos.

Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido en forma reiterada que su actividad se circunscribe estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales, tal y como ellas hayan sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, no se puede dar aplicación al principio del control constitucional integral. Ello, en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debe estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, y en esa medida no puede afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco puede reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

A pesar de lo anterior, en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia.

El cumplimiento de las anteriores condiciones resulta especialmente evidente en el caso bajo examen. En primer lugar, porque el estudio concreto de los reparos contenidos en el escrito de objeciones presupone establecer si al legislador le asiste competencia para tomar una medida como la que consagra el proyecto y, en caso afirmativo, establecer cuáles son el alcance y las limitaciones de dicha atribución. En segundo lugar, porque si bien la objeción dirigida contra el artículo primero del Proyecto circunscribe el análisis del principio de igualdad a la relación que existe entre sindicatos y condenados, la Corte considera que, para llegar a una conclusión final sobre la existencia de una violación al artículo 13 Superior, se deben estudiar todos los supuestos que, en la práctica, pueden generar una discriminación, y no sólo aquellos que señala el Ejecutivo; esto es, no se puede afirmar de manera concluyente que la norma sea lesiva o no del principio de igualdad, sin haber examinado antes todas las hipótesis de trato diferencial que ella plantea. Sólo procediendo de esa forma se puede evitar que, bajo el manto de la cosa juzgada constitucional, una norma potencialmente discriminatoria se consagre en el ordenamiento como respetuosa de la igualdad, con carácter definitivo e incontrovertible.

En ese orden de ideas, la Corte habrá de variar su jurisprudencia, en el sentido de permitir que, en casos como el presente, cuando se verifiquen los requerimientos arriba señalados, su competencia se haga extensiva a ciertos temas de relevancia constitucional, que están directamente relacionados con las razones que fundamentan las objeciones presidenciales, aunque no sean señalados expresamente por ellas.

4. La libertad de configuración del legislador en materia penal y penitenciaria.

Visto lo anterior, debe ahora la Corte explorar el fundamento de la competencia que asiste al Legislador para tomar una medida como la que en este caso es objeto de decisión, es decir, la concesión de una rebaja de una sexta parte de la pena privativa de la libertad que haya sido impuesta, o que se llegare a imponer, a las personas que para el día 1 de enero del año 2.000, estuvieren privadas de su libertad.

En principio, por virtud de la cláusula general de competencia legislativa que le atribuyen los artículos 114 y 150 de la Carta, el Congreso cuenta con la potestad genérica de desarrollar la Constitución a través de la creación de normas legales; ello incluye, por supuesto, la facultad de legislar sobre cuestiones penales y penitenciarias. No obstante, como lo ha reconocido ampliamente esta Corporación, dicha libertad de configuración del legislador encuentra ciertos límites indiscutibles en la Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece. Es decir, se trata de una potestad suficientemente amplia, pero no por ello ilimitada; y en materia penal y penitenciaria, estos límites son particularmente claros, por estar de por medio derechos fundamentales muy caros para la persona humana, como lo son la libertad personal y el debido proceso, así como valores sociales tan importantes como la represión del delito o la resocialización efectiva de sus autores.

En ese sentido, una medida como la que contempla el Proyecto de Ley objetado, consistente en el otorgamiento de un importante beneficio penitenciario a un grupo determinado de reclusos, debe estar respaldada por un sólido fundamento constitucional, y asimismo enmarcarse de manera plausible dentro de una política estatal de las características aludidas; ello, en la medida en que la norma hace uso de un criterio específico de diferenciación para seleccionar a quienes se verán beneficiados por la decisión -el hecho de

encontrarse privado(a) de la libertad en una determinada fecha-, y ese criterio requiere un sustento en la Carta, puesto que de lo contrario resultaría lesivo del principio de igualdad. En otras palabras, como la medida bajo análisis crea dos categorías distintas de sujetos, para efectos de aplicarle a una sola de ellas el beneficio en comento, esa diferenciación en el trato debe encontrar una justificación constitucional.

Sin embargo, en criterio de la Corte, no parece una buena justificación la circunstancia azarosa de que en una determinada fecha, de índole religiosa, mágica o cabalística, señalada por el Legislador, alguien hubiera estado, o no, legítimamente privado de su libertad. Una cosa bien distinta es que el legislador en ejercicio legítimo de su libertad configurativa, decida quitar a una conducta el carácter delictual que antes tenía, o rebajar la pena que a ella se asociaba, casos en los cuales la decisión legislativa beneficia a todas las personas, procesadas o condenadas por tal conducta, siendo perentoria incluso la aplicación retroactiva. Entonces, el mensaje del legislador es claro: la conducta en cuestión no amerita un desestímulo tan drástico como la pérdida de la libertad, o no, al menos, en la medida y con la intensidad con que estaba sancionada. Y el mensaje se dirige a todos los que están procesados o condenados por dicha conducta o a quienes, en el futuro, puedan incurrir en ella. Pero no obra el Legislador dentro de los parámetros constitucionales cuando de manera caprichosa decide favorecer a quienes por una mera cuestión de azar se hallaban en una circunstancia que él resuelve calificar de privilegiada, sin que corresponda a la instrumentación de una política criminal razonada y razonable. Una diversidad de tratamiento sin un criterio claro y consistente que la justifique, es simple y llana arbitrariedad, incompatible con un Estado constitucional (de derecho) que programáticamente excluye este tipo de acciones oficiales.

Queda claro, entonces, que si la rebaja de penas en cuestión se evalúa bajo los cánones constitucionales aplicables a una medida de política criminal, resulta francamente inexecutable, por hacer uso de un criterio de selección de los beneficiarios de la rebaja que no encuentra sustento en la Carta, y constituir así un tratamiento penitenciario abiertamente discriminatorio e injustificado. Es en este sentido que la Corte considera lesionado el artículo 13 Superior, y no por los motivos señalados en la objeción del Presidente al artículo primero del Proyecto, en la cual no se explica porqué la falta de diferenciación entre sindicatos y condenados es violatoria de la igualdad. Ese único motivo, bastaría para declarar inconstitucional la medida propuesta. Sin embargo, advierte la Corte que entre los

argumentos que se esgrimieron en el Congreso al momento de revisar las objeciones presidenciales, se encuentra uno según el cual en este caso no se trata de una medida de política criminal, sino de una “gracia” concedida por el Legislador a la población reclusa del país, en tanto mensaje de perdón y reconciliación; lo cual conduce de inmediato al tema del indulto en el ordenamiento jurídico colombiano.

5. Estudio de la medida propuesta, en tanto indulto.

En el informe que rindió ante el Senado de la Comisión Accidental encargada de estudiar las objeciones del Gobierno, se expresó lo siguiente:

“La rebaja de pena que se consagra en el proyecto, está prevista para aplicarla por una sola vez y con ocasión de los acontecimientos especiales que lo motivan - el advenimiento del tercer milenio- gracia que se concede como en un momento dado se concede un indulto (...). En consecuencia, no existe razón alguna que justifique y haga válido pensar y menos aún pretender que (sea inconstitucional) la imposición de medidas que nada tienen que ver con los fines de la pena o que no corresponden al logro de sus fines resocializadores, ni forman parte del tratamiento penitenciario, que - como sabemos - están referidos al comportamiento del interno durante el cumplimiento de la condena - o ejecución de la pena - cuya aplicación permite observar, conocer y evaluar la conducta del interno en desarrollo del proceso que persigue la resocialización del mismo; sino que por el contrario, atienden exclusivamente a las circunstancias de privación de la libertad con todas sus enormes repercusiones negativas sobre la persona” (fl. 30).

Es así como, en los términos que fueron utilizados por la Comisión y aprobados por el pleno de ambas cámaras legislativas, la concesión de esta “gracia” equivale a una suerte de indulto; ello se ratifica en la medida en que la Corte Constitucional, en la sentencia C-260/93, dijo que “el fundamento del indulto es el ejercicio del derecho de gracia”, al cual acudió explícitamente el Legislador en este caso. Por lo mismo, corresponde a esta Corporación verificar si, en el Proyecto bajo estudio, se cumplieron los requisitos constitucionales que hacen procedente esta figura.

En términos generales, un indulto es una decisión estatal que consiste en el perdón, total o

parcial, de la pena que se haya impuesto judicialmente a ciertas personas. Tres son los requisitos que el artículo 150-17 Superior exige para que esta institución pueda ser implementada por el Congreso: a) Que exista una mayoría calificada de las dos terceras partes de los votos de los miembros de ambas cámaras en favor de su concesión; b) Que se otorgue únicamente respecto de delitos políticos; c) Que existan graves motivos de conveniencia pública que lo hagan aconsejable. Salta a la vista que, por lo menos en lo relativo a la segunda condición -ya que sobre la tercera no puede la Corte pronunciarse-, el proyecto resulta abiertamente contrario a la Carta.

En efecto, la amnistía y el indulto son figuras reguladas en la propia Constitución, y no pueden asimilarse a ellas, desviaciones de poder como la rebaja de pena para algunas personas, en razón de un acontecimiento, por importante que se le estime, que nada tiene que ver con el mérito o el demérito de los implicados, ni con una política legislativa o penitenciaria racionales, como tiene que exigirlo la norma fundamental de un Estado de derecho. Lo que el Legislador ha pretendido hacer, es perdonar una parte de la pena legalmente impuesta o próxima a imponerse, a personas sindicadas de cualquier tipo de delitos, o condenadas por ellos, contra la expresa directriz constitucional, que sólo permite ese perdón tratándose de delitos políticos.

Bastan las anteriores razones, para concluir que el Proyecto de Ley sometido a consideración de esta Corporación es violatorio de la Constitución Política; por lo mismo, la Corte no considera necesario pronunciarse sobre las demás objeciones presidenciales, ya que, como el vicio de inconstitucionalidad afecta la sustancia misma del proyecto, éste será declarado inexecutable en su totalidad.

VIII. DECISION

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:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley No. 36/99 Senado y 196/99 Cámara.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Salvamento de voto a la Sentencia C-1404/00

REBAJA DE PENAS-Concesión general (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN REBAJA DE PENAS-Privación de la libertad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN REBAJA DE PENAS-Condenados y procesados (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA PENAL Y PENITENCIARIA-Condenados y procesados (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN DEBATES-Alcance (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Objeto (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Título del proyecto de ley (Salvamento de voto)

REBAJA DE PENAS-Facultad del legislador (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)

Referencia: expediente OP-034

Los suscritos magistrados nos apartamos de la decisión de inexecutable adoptada por la Corte.

En nuestro concepto, ha debido ser acogida la ponencia presentada por el H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, que, siguiendo la jurisprudencia trazada por la Corte, se concentró en el análisis de las objeciones presidenciales formuladas y que, en relación con ellas, estimó no violada la Carta Política.

En dicha ponencia se dijo:

“Se circunscribirá la Corte a examinar las razones por las cuales el Presidente de la República

objeta el proyecto de ley.

a) Objeción al artículo 1 del proyecto por vulnerar el artículo 13 de la Constitución Política

Dice el Presidente de la República que el Congreso ha vulnerado el artículo 13 de la Constitución cuando ha establecido que otorgará una rebaja de la pena privativa de la libertad impuesta 'o que llegare a imponerse' a quienes estuvieren privados de la libertad el día 1 de enero de 2000.

Aduce que la disposición olvida la igualdad jurídica, 'al entenderse que se aplicará el beneficio por igual a quienes hubieren sido condenados con anterioridad al 1 de enero de 2000 y a quienes sean condenados con posterioridad a esa fecha'.

Esta Corte estima, como también lo hace el Procurador, que la objeción parte de un erróneo concepto acerca de los alcances del principio constitucional de la igualdad, que si bien es cierto exige dar el mismo trato a personas que se encuentran en iguales circunstancias y uno diverso a quienes se hallan en situaciones disímiles, no impide al legislador que, al señalar el ámbito personal de aplicación de un beneficio que concede, cobije bajo su amparo a individuos que, pese a encontrarse en hipótesis distintas entre sí, pertenecen todos a un mismo género o grupo humano, al cual se quiere cubrir, bajo un criterio de mayor amplitud, con el mismo favor o gracia.

Así, no estando obligado el Congreso a decretar una rebaja general de penas pero queriendo otorgarla, nada le impide abarcar, dentro de esa generalidad, a todos aquellos que han sido o son procesados, previendo que la disminución de la pena se aplique a quienes en determinada fecha -en este caso el 1 de enero de 2000- ya habían sido condenados, o a quienes, no habiéndolo sido pero hallándose entonces privados de la libertad y procesados, podían serlo.

La condición introducida por la norma -que habría podido ser otra, según el criterio que hubiese presidido la voluntad del legislador- resulta, a juicio de la Corte, enteramente válida: la de hallarse privado de la libertad -condenado o no- en la ya indicada fecha.

El principio de igualdad no se desconoce al haberse acogido ese criterio. En el precepto se da igual trato a todos aquellos que se hallaban en ese momento incluidos en la hipótesis

normativa, es decir, a todos los que en el día previsto se encontraban privados de la libertad. Que el legislador no haya distinguido entre condenados y procesados mal puede tomarse, de suyo, como una vulneración del artículo 13 de la Carta, toda vez que el Congreso, al orientar la política criminal del Estado mediante reglas generales de rango legal, tenía a su alcance la posibilidad -no limitada de antemano en la Constitución- de señalar quiénes y dentro de qué condiciones podían acceder a la merced que otorgaba.

Como bien lo manifiesta el concepto del Ministerio Público, la simple condición de 'procesado' o 'condenado' no es criterio razonable para negar a aquél la rebaja de la pena, 'como manifestación de perdón y reconciliación de la sociedad con quien se encontraba privado de la libertad para el 1 de enero de 2000, es decir al momento del advenimiento del tercer milenio'.

La situación de hecho que tuvo en cuenta el legislador es, entonces, la misma para todos los que resultan favorecidos con la rebaja general de penas: estaban privados de la libertad el día fijado por el Congreso para conceder la gracia en referencia. Por tanto, no se desconoció sino que se realizó el postulado constitucional de la igualdad.

La objeción es infundada.

b) El trámite dado al artículo 3 del proyecto

El artículo 3 del proyecto dice textualmente:

'Artículo 3. La rebaja de pena motivo de la presente ley se concederá a solicitud de parte por el juez de conocimiento en la sentencia condenatoria, o por el juez de ejecución de penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio.

Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición anticipada del quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días'.

Según el pliego de objeciones suscrito por el Presidente de la República, las expresiones que dentro de ese texto se señalan a continuación en negrilla, que constituyen a juicio del Gobierno 'una adición fundamental' al texto original en lo relacionado con el procedimiento

para otorgar el beneficio, no cumplieron lo ordenado en el artículo 157 de la Carta, “toda vez que no se presentó en Comisión debate alguno sobre el punto en cuestión’.

‘Artículo 3. La rebaja de pena, motivo de la presente ley, se concederá siempre a solicitud de parte por el juez del conocimiento en la sentencia condenatoria o por el Juez de Ejecución de penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio. Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición anticipada del quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días’. (Negrilla fuera de texto y resalta cambios introducidos en la plenaria).

De acuerdo con el Ejecutivo, fue vulnerado el artículo 177 de la Ley 5 de 1992, ya que el texto, modificado por la Plenaria de la Cámara, no fue a la del Senado.

Ello, según el criterio presidencial, implica un vicio de forma suficiente para que se declare la inconstitucionalidad del artículo.

Señala al respecto el Presidente de la República que ‘el texto incorporado al artículo tercero del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes (...) es totalmente nuevo y no fue discutido en la Plenaria del Senado de la República, razón por la cual se entiende que sobre el particular no existe discrepancia que sea objeto de conciliación, sino que se trata de un texto que no reúne los requisitos del artículo 161 de la Constitución Política’.

Se funda el Gobierno para hacer esa aseveración en la Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), pues entiende que fue violado el principio de consecutividad allí prohijado por esta Corte.

Conviene recordar, entonces, el caso que fue objeto de análisis constitucional en dicha ocasión, en la cual hubo la Corte de declarar la inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, que no pasó por estudio ni debate alguno en la Cámara de Representantes, por lo cual, ante la inexistencia absoluta de texto en una de las cámaras y de un texto determinado en la otra, no había materia conciliable. Por ende, no se podía aplicar -como se hizo- la conciliación contemplada en el artículo 161 de la Constitución, sencillamente por cuanto, en el sentir de la Corte, tal figura supone la existencia de textos divergentes, lo que da lugar a

'discrepancias' entre las plenarias, pero no subsana la falta total de conocimiento de un texto normativo por una de las corporaciones legislativas, evento en el cual nada hay por conciliar.

Señaló la Corte:

'Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.

Es el imperio del principio de la consecutividad que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.

Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras'.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución, expresa con claridad que ningún proyecto será ley si no cumple con los requisitos de haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara y de haberlo sido también en cada Cámara en segundo debate.

Pero el inciso 2 del artículo 160 de la Constitución eliminó la exigencia de que la identidad de textos en los artículos de los proyectos permaneciera en los cuatro debates del trámite

legislativo -que surgía de las respectivas reglas de la Constitución de 1886- y autorizó expresamente a las cámaras para modificar los textos aprobados en las comisiones constitucionales permanentes: 'Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias'.

Por tanto, el hecho de que una de las comisiones haya aprobado determinado texto de un artículo no ata a la plenaria de la Cámara correspondiente, que puede introducirle cambios de fondo, modificaciones o adiciones, o suprimirlo en todo o en parte, sin que ello vicie de inconstitucionalidad el nuevo texto, y sin que sea menester, como acontecía en la vigencia de la Constitución anterior, que el proyecto regrese al primer debate.

El principio de identidad se circunscribe hoy al mantenimiento de la concordancia entre lo que aprueba una plenaria y lo que consagra la otra. Por eso, si entre los textos que resultan de los segundos debates -en Cámara y Senado- hay discrepancia -es decir diferencia de fondo-, la Constitución ha previsto en su artículo 161 la integración de comisiones accidentales de conciliación (compuestas por congresistas de una y otra cámara) que, reunidas conjuntamente, habrán de preparar el texto -en que se unifiquen posiciones- que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara.

Advierte la Constitución que si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto. Lo que significa también que si, por el contrario, las diferencias no persisten sino que se aprueba en ambas cámaras el texto unificado mediante el trabajo de las comisiones de conciliación, se entiende cumplido el trámite y aprobado el proyecto en los términos de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, los cuales deben entenderse y aplicarse armónicamente.

En el caso del proyecto objetado, las pruebas allegadas muestran con claridad que la Cámara de Representantes modificó el texto que, para el artículo 3, había aprobado su Comisión Primera Constitucional Permanente y antes el Senado de la República.

La variación, como lo explica el Procurador, consistió en que se precisó la oportunidad procesal en que los jueces competentes pueden reconocer la rebaja de pena, y se estipuló el término correspondiente.

En efecto, el texto aprobado el 19 de octubre de 1999 en la Comisión Primera del Senado

decía:

‘Artículo 3. La rebaja de pena, motivo de la presente ley, será concedida de plano por el juez de conocimiento, de oficio o a solicitud de parte, en el momento de dictar sentencia o por el Juez de Ejecución de Penas cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio’.

El texto aprobado en la Plenaria del Senado señalaba:

‘Artículo 3. La rebaja de pena, motivo de la presente ley, será concedida de plano por el juez de conocimiento, de oficio o a solicitud de parte, en el momento de dictar sentencia o por el Juez de Ejecución de Penas cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio’.

El texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes rezaba:

‘Artículo 3. La rebaja de pena, motivo de la presente ley, será concedida de plano por el juez de conocimiento, de oficio o a solicitud de parte, en el momento de dictar sentencia o por el Juez de Ejecución de Penas cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio’.

Finalmente, el texto acogido por la Plenaria de la Cámara de Representantes añadió los conceptos ya mencionados así:

‘Artículo 3. La rebaja de pena motivo de la presente ley se concederá siempre a solicitud de parte por el juez de conocimiento en la sentencia condenatoria o por el Juez de Ejecución de Penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio. Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición anticipada el quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días’.

En criterio de esta Corte no hubo aquí la inclusión de una materia nueva, como la que se declaró inexecutable mediante la Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, sino, simplemente, se trata del ejercicio que hizo la Plenaria de la Cámara de Representantes del derecho a ella reconocido por el artículo 160 de la

Constitución de introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los textos aprobados por las comisiones. Esta es una adición y el tema objeto de la misma permanece en el texto antiguo y en el nuevo. Y, como de allí resultó una discrepancia entre lo que aprobó la Cámara y lo que ya había aprobado la Plenaria del Senado de la República, fue necesario que se convocara una comisión de conciliación, la cual está probado que actuó en este caso. Como también lo está que el texto objeto de conciliación fue aprobado en las plenarios de ambas cámaras. De allí surgió el texto definitivo, que es el del proyecto ahora examinado.

No fue vulnerada ninguna de las normas constitucionales señaladas por el Gobierno, ni tampoco el artículo 177 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), norma que se limita a establecer algo cumplido en este caso:

‘Artículo 177.- Diferencias entre el pleno y la comisión. Las discrepancias que surgieren entre las plenarios de las cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así fuere, las mismas comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la Corporación’.

No prospera la objeción formulada.

c) El título del proyecto frente al principio constitucional de la unidad de materia

El Gobierno objeta el proyecto de ley aduciendo que mediante él se quebranta el artículo 169 de la Constitución Política, según el cual el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

En este caso -argumenta el Presidente-, el proyecto aprobado por el Congreso dice celebrar “...el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era...”, cuando en realidad el texto se refiere a una rebaja de penas y a la forma como se otorga, razón por la cual no se guarda relación entre el contenido del proyecto y el Título aprobado por las cámaras.

No acoge la Corte esta tesis, pues los antecedentes del proyecto muestran a las claras que el motivo próximo para que el Congreso haya adoptado la decisión de rebajar las penas, tal como aparece en el texto del articulado objetado, fue precisamente la celebración del denominado Gran Jubileo y la llegada del Tercer Milenio.

Así puede verse en la exposición de motivos, en la que se afirmó:

‘El Santo Padre Juan Pablo II advierte a la Iglesia del mundo la proximidad del gran acontecimiento del Jubileo, que recordará con gratitud y gozo el cumplimiento del segundo milenio en la Encarnación y Nacimiento de Jesucristo, el Hijo de Dios y Nuestro Salvador.

El Jubileo o Año Santo proviene de la tradición hebraica, en el cual cada siete años se celebraba un año sabático y después de siete veces siete años se celebraba el año del Perdón, de la Reconciliación y de regreso a una condición originaria, debido a esto constituía un aniversario muy especial, que se festejaba con gran solemnidad.

Esta tradición hebraica está descrita en la Biblia en el Tercer Libro, el Levítico. El Jubileo era anunciado con el sonido del Jobel (Cuerno de Chivo), identificándose con este nombre posteriormente esta celebración.

En la Iglesia Católica el Año Santo o Jubileo representa el tiempo del perdón general, de la reconciliación de los hombres de Dios.

En su Carta Apostólica Tertio Milenio Adveniente, el Papa Juan Pablo II ha proclamado el año 2000 como el año del Gran Jubileo de la Iglesia Católica con el propósito de reforzar la fe y la unidad entre los cristianos, acercándonos más a Jesucristo.

El Jubileo y la espera que lo prepara, recuerda que se puede reconocer, experimentar y participar de la presencia de Dios en el hombre. En la parte social, es un año de gracia, íntimamente unido a los temas de la justicia, de la dignidad de cada persona, de la liberación de la esclavitud. Quiere ser así, una gran Oración de Alabanza y de Acción de Gracias por el Don de la Encarnación del Hijo de Dios y la Redención que El ha realizado.

Por eso se llama comúnmente ‘Año Santo’, no solamente porque comienza, se desarrolla y se concluye con ritos sagrados, sino porque también está destinado para consolidar la fe, favorecer las obras de solidaridad y la comunión fraterna en el seno de la Iglesia y en la sociedad, para recordar y remover a los creyentes a una profesión de fe más sincera y más coherente en Cristo el único salvador.

En los momentos actuales del país, la situación de conflicto invoca a la solidaridad y preocupación con aquellos que han sido privados de la libertad y están pagando su deuda

con la justicia.

La sociedad colombiana reconoce en Jesucristo un modelo no sólo de seguimiento religioso sino de actitud ante la vida. La reconciliación, la solidaridad cristiana y la convivencia pacífica, invitan a ventilar en el espacio legislativo, los valores solidarios que el país necesita y que este Congreso debe estimular. Colombia atenderá este llamado con acciones de perdón, ayuda, y luces de esperanza para la población carcelaria.

No podemos seguir pensando que el conflicto nacional se desarrolla sólo con los alzados en armas; también hay circunstancias peligrosas en nuestras cárceles. Iniciar el nuevo milenio con valores de perdón, paz, solidaridad, justicia y libertad, definirá el futuro de nuestra sociedad en el marco de un compromiso de lucha contra las desigualdades sociales y económicas’.

La identidad de materias entre lo dicho en el título del proyecto y su contenido es clara, a juicio de la Corte, y públicamente conocida, inclusive por el propio Gobierno, que tomó parte activa en los distintos debates y siempre supo que el Gran Jubileo encontraba en la rebaja general de penas una forma de celebración.

Por otra parte, el título del proyecto sí expresa que por su medio ‘se concede una rebaja de penas’.

La objeción se declarará infundada.

No se pronunciará la Corte en esta Sentencia acerca del contenido mismo del título de la ley ni tampoco en torno al fondo de la motivación que llevó al Congreso a aprobar la rebaja de penas, pues tales asuntos no están comprendidos en las objeciones presidenciales y, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, lo expuesto por el Presidente al objetar un proyecto de ley delimita la competencia de la Corporación en torno a su exequibilidad”.

Tal era el sentido que ha debido imprimirse a la decisión de la Corte, y no el finalmente aprobado, que, a nuestro juicio, implica haberle arrebatado al Congreso de la República una facultad -la de contemplar rebajas de penas- que le es propia y que corresponde a una decisión de carácter político basada en la ponderación de las circunstancias que en un momento dado enfrenta la sociedad, dentro del criterio de que, por antonomasia, es dicho

órgano el encargado de trazar las bases de la política criminal del Estado.

La Corte, modificando de manera abrupta su jurisprudencia, ha decidido entrar en el examen de motivos de inconstitucionalidad distintos de los que el Presidente de la República planteó mediante las objeciones. Inclusive, se ha partido de la inconstitucionalidad de una potestad del Congreso que el Gobierno, al objetar, entendió que aquél poseía a luz de la Constitución. Y en la Sentencia, que se detiene a examinar la libertad de configuración del legislador en materia penal y penitenciaria, no menos que en el análisis sobre el contenido mismo de la medida propuesta en el proyecto de ley, no se dedica un sólo párrafo a la verificación de si los motivos de inconstitucionalidad por vicios de forma invocados por el Presidente se configuraban o no, según las pruebas aportadas al expediente.

Lo cual indica que la Corte, bajo el argumento según el cual, al estudiar las objeciones, debe previamente establecer algunos presupuestos constitucionales, se olvida totalmente del motivo próximo de su propia competencia -las objeciones presidenciales- y entra a confrontar el proyecto, en su integridad, con las atribuciones constitucionales del Congreso, para deducir que no las tenía, sin expresar en últimas cuáles fueron las disposiciones constitucionales violadas al aprobar la rebaja general de penas.

ALFREDO BELTRAN SIERRA JOSE GREGORIO HERNADEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA MENDEZ

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrada

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto adicional al Salvamento de voto a la Sentencia C-1404/00

En procesos anteriores, en los cuales la Corte Constitucional, al resolver sobre objeciones presidenciales, se ha limitado a examinar los motivos de inconstitucionalidad expresados por el Presidente, he dejado constancia, junto con el H. Magistrado Carlos Gaviria Díaz, acerca de mi discrepancia relativa a la jurisprudencia, muy reiterada, sobre el alcance de la competencia de la Corte en la materia.

En tales ocasiones he sostenido -y mi enfoque no ha cambiado- que, si la Corte encuentra motivos diversos de inconstitucionalidad en las normas objetadas, o si estima que las mismas razones de inconstitucionalidad de artículos objetados pueden extenderse a preceptos que no lo han sido, dentro de su función básica de guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política se encuentra sin duda la autoridad para incorporar en el fallo las declaraciones correspondientes, con la fuerza de cosa juzgada y con el carácter definitivo inherente a sus fallos.

Según lo dicho, no podía el suscrito Magistrado, en el proceso del que ahora se trata, negarse a que la Corte modificara, como lo hizo en el caso, su consolidada jurisprudencia. En tal sentido, no puede menos de mostrarse complacido por el progreso que tal viraje representa para la efectividad del control de constitucionalidad.

Pero no puedo pasar por alto el hecho anotado en el salvamento de voto, consistente en que la Corte, sin entrar para nada en el estudio de las glosas presidenciales, haya sustituido el objeto de su análisis -las objeciones mismas- por un examen total del proyecto y, más que de él, en un cotejo que replantea la función del Congreso en el manejo de la política criminal del Estado, desechando sin explicaciones el motivo primordial de su propia competencia, para concluir despojando al legislador de una potestad que todos los congresos del mundo tienen, excepto el colombiano, a partir de este fallo.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1404/00

REBAJA DE PENAS-Estado laico (Aclaración de voto)

Tal como tuve oportunidad de expresarlo durante el debate en Sala Plena en relación las Objeciones Presidenciales al proyecto de ley 036/99 Senado-196 Cámara “Por la cual se celebra el Gran Jubileo y el Advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones”, a mi juicio el Congreso de la República en virtud de la soberanía del Estado se encuentra investido de la atribución para decretar una “rebaja de penas”, sencillamente por cuanto así como puede definir los delitos e imponer las

penas como titular del jus puniendi, del mismo modo se encuentra facultado para rebajarlas, si esa es su decisión.

Esa es una atribución propia del Estado, para cuyo ejercicio éste no se encuentra de ninguna manera ligado a los conceptos que sobre el particular emita el jefe de la Iglesia Católica, con motivo de la celebración de lo que ella denomina “El gran Jubileo”, pues en un Estado Laico como el nuestro, no puede el Congreso de la República actuar como vicario del señor Obispo de Roma, el Papa, quien pese a su importancia trascendental como Líder Espiritual de los afectos a su religión, carece por completo de autoridad frente al Estado Colombiano, que es Soberano, incluso hasta para disminuir las penas que su legislación impone.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado