

C-166-19

Sentencia C-166/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL-Estarse a lo resuelto en sentencia C-031 de 2018

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos/COSA JUZGADA MATERIAL Y COSA JUZGADA FORMAL-Distinción/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional

Referencia: Expediente D-11874

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”

Demandantes:

Héctor Vargas Pereira y Norberto Olarte Rodríguez

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019)

I. ANTECEDENTES

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 47 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 45.658 del 1º de septiembre de 2004. Se subraya y resalta en negrilla el aparte demandado:

“LEY 906 DE 2004

(agosto 31)

“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”

ARTÍCULO 47. SOLICITUD DE CAMBIO. Artículo modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Antes de iniciarse la audiencia del juicio oral, las partes o el Ministerio Público, oralmente o por escrito, podrán solicitar el cambio de radicación ante el juez que esté conociendo del proceso, quien informará al superior competente para decidir.

El juez que esté conociendo de la actuación también podrá solicitar el cambio de radicación ante el funcionario competente para resolverla.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá solicitar el cambio de radicación por razones de orden público, de interés general, de seguridad nacional o de seguridad de los intervinientes, en especial de las víctimas, o de los servidores públicos y testigos, así como por directrices de política criminal.

Los cambios de radicación solicitados por el Gobierno Nacional, serán presentados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, quien resolverá de plano la solicitud. Contra la providencia que resuelva la solicitud de cambio de radicación no procede recurso alguno.

Lo previsto en este artículo también se aplicará a los procesos que se tramitan bajo la Ley 600 de 2000.”

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos Héctor Vargas Pereira y Norberto Olarte Rodríguez formulan demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004, por la supuesta vulneración del Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 13, 29, 86, 87, 88, 93, 94, 215.2, 228 y 229 Superiores, en consonancia con los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A juicio de los actores la expresión normativa demandada omite a las víctimas como legitimadas para solicitar de manera directa ante el juez de garantías el cambio de radicación, aun cuando dicha medida está consagrada para la protección de sus derechos. En palabras de los demandantes:

“Se anuncia en forma respetuosa que la norma señalada de inconstitucional quebranta, en relación con las víctimas del hecho punible, los artículos 229 (acceso a la justicia), 13 (igualdad ante los tribunales), 29 (derecho de defensa), 2- y 228 (efectividad ante los tribunales) de la Constitución Política; además de los artículos 14 del Pacto Universal de Derechos Humanos y 8e de la Convención Americana de Derechos Humanos, acerca de las garantías judiciales.

...dicha omisión constituye un contrasentido si se tiene en cuenta la línea jurisprudencial vigente y decantada por la Corte Constitucional, que ha ampliado las facultades de las víctimas en el proceso penal de corte acusatorio. Para el efecto se cita la sentencia C-209 de 2007 en la que hubo un pronunciamiento acerca de la facultad que tiene la víctima de acudir directamente ante el juez competente para solicitar las medidas de aseguramiento y de protección adecuadas para salvaguardar sus derechos.

Por lo tanto, se estima que en relación con los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto legal en razón de una omisión legislativa relativa, éstos se cumplen a cabalidad en el presente asunto, en la medida que existe una norma sobre la cual se predica necesariamente el cargo, cual es el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, el que, como se ha venido insistiendo, excluye sin justificación constitucional válida de sus consecuencias jurídicas un supuesto de hecho que, por ser asimilable a otros en los que sí se legitima a la víctima para intervenir, tendría que estar contenido en el texto normativo aquí cuestionado, dado que el Legislador olvidó incluir un ingrediente o condición -legitimación de la víctima para elevar la solicitud aludida- la que, de acuerdo con

la Carta Magna, resulta esencial para armonizar el texto legal en lo que atañe a los derechos de las víctimas con los mandatos de la Constitución.”

A partir de lo anterior, explican cómo resulta contradictorio que si la finalidad prevista por el Legislador a través de la solicitud del cambio de radicación de una actuación penal consiste precisamente en la salvaguarda de la seguridad o integridad personal de los intervinientes, en el aparte acusado del artículo 47 de la Ley 906 de 2004 se limite la posibilidad de elevar tal solicitud a la víctima del delito, en la medida que dicha prerrogativa únicamente se les hizo extensiva a las partes (fiscalía y defensa), al Ministerio Público y al Gobierno Nacional. De ese modo, consideran que el artículo 47 del Código de Procedimiento Penal vigente, omitió, sin ninguna justificación, incluir a la víctima como sujeto legitimado para acudir ante el juez de conocimiento y antes de darse inicio a la audiencia de juicio oral, a solicitar el correspondiente cambio de radicación.

Sobre este aspecto, señalan que no existe razón suficiente ni objetiva que amerite la exclusión de la víctima de quienes están legitimados para la solicitud de cambio de radicación y que el hecho de que se les permita en manera alguna conlleva, per se, una modificación de la estructura o el funcionamiento del sistema acusatorio, en tanto el Código de Procedimiento Penal consiente en la actualidad que algunas medidas que abarcan otros temas, tales como: el embargo o el secuestro, medidas de aseguramiento, medidas de protección, suspensión del poder dispositivo, sean efectivamente solicitadas por las víctimas.

En igual sentido, afirman que otorgar a la víctima la facultad tantas veces referida, para nada afecta el principio de igualdad de armas ni constituye un desequilibrio para las partes envueltas en la litis, toda vez que la petición se formula ante (i) un juez de conocimiento, y (ii) además se realiza en una etapa previa a la realización del juicio oral, donde la intervención de la víctima en efecto tiene una mayor relevancia.

Por todo lo anterior, concluyen que la exclusión de la víctima del estatus de actor legitimado en el marco del artículo 47 de la Ley 906 de 2004, vulnera algunas de sus garantías fundamentales a la verdad, la reparación y la igualdad ante los tribunales y, con base en ello, solicitan a la Corte proferir una sentencia condicionada.

Por Auto del 12 de enero de 2017 se admitió la demanda por el cargo relacionado con la

vulneración de los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 Superiores, en consonancia con los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al mismo tiempo, inadmitió los cargos relacionados con la supuesta vulneración del Preámbulo y los artículos 1, 5, 86, 87, 93, 94, 215.2 y 241.1 Superiores.

Posteriormente, por Auto del 30 de enero de 2017, el Despacho negó el desistimiento presentado por los ciudadanos Héctor Vargas Pereira y Norberto Olarte Rodríguez de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004 (Expediente número 11874) e igualmente rechazó el cargo de inconstitucionalidad formulado por la presunta vulneración del Preámbulo y los artículos 1, 5, 86, 87, 93, 94, 215.2 y 241.1 Superiores.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Sergio Arboleda

El ciudadano Christian Wolffhugel, actuando en representación de la Universidad Sergio Arboleda, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar condicionalmente exequible la disposición acusada “en el entendido que la víctima también puede antes de iniciarse la audiencia del juicio oral, solicitar el cambio de radicación ante el juez que esté conociendo del proceso.”

2. Defensoría del Pueblo

La ciudadana Paula Robledo Silva, actuando en su calidad de Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare condicionalmente exequible el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, bajo el entendido de que las víctimas, como intervinientes especiales en el proceso penal, podrán solicitar el cambio de radicación.

Indica que la imposibilidad de las víctimas para solicitar el cambio de radicación del proceso penal, por no estar facultadas para ello dentro de la disposición demandada, carece de justificación y representa una desigualdad negativa respecto de los demás intervinientes especiales y sujetos procesales que puedan elevar dicha petición.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, la demanda objeto de estudio acredita cada uno de los requisitos para que el cargo por omisión legislativa relativa prospere.

En primer lugar, señala que se encuentra plenamente identificada la norma frente a la cual se dirige la acusación.

En segundo lugar, los demandantes explican que la expresión acusada excluye de sus consecuencias jurídicas a las víctimas, al no contemplarlas dentro de los sujetos procesales e intervinientes especiales facultados para solicitar el cambio de radicación del proceso, aun cuando pueden ser las más interesadas en su culminación.

En tercer lugar, indican que la exclusión de la facultad de las víctimas para solicitar cambio del lugar en donde se desarrolla el proceso carece de un principio de razón suficiente por constituir un ámbito en el que deberían poder actuar directamente en defensa de sus intereses.

Con base en lo anterior, concluye la imposibilidad de las víctimas para solicitar el cambio de radicación genera una desigualdad negativa frente a las demás partes, vulnerándose de esta forma el derecho de acceso a la administración de justicia.

3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

La ciudadana Ángela María Buitrago Ruiz, actuando en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequible la disposición legal acusada.

Para tal efecto, la interviniente refiere varias sentencias de la Corte Constitucional en materia de derechos de las víctimas en el curso del proceso penal, las cuales apuntan a la existencia de diversas omisiones legislativas en la materia. Señala que, dadas las condiciones por las que atraviesa el país, se hace necesario evaluar la necesidad de que las víctimas puedan solicitar también el cambio de radicación del expediente, tomando en consideración los riesgos a los cuales pueden verse enfrentadas. No obstante, señala que tratándose de una actuación llevada a cabo durante el juicio, permitirle tal facultad atentaría contra el carácter adversarial del sistema penal vigente, motivo por el cual la norma acusada debe ser declarada exequible.

4. Universidad Libre (Seccional Bogotá)

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Claudia Patricia Orduz Barreto y Juan José Pardo Villanueva, actuando en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004.

En concepto de los intervinientes, en el presente asunto no hay lugar a considerar la existencia de una omisión legislativa relativa, debido a que no se configuran los elementos de “desigualdad negativa” e incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. De allí que la aseveración según la cual el legislador olvidó u omitió mencionar a las víctimas como sujetos legitimados para realizar una solicitud de cambio de radicación, carece de todo fundamento.

5. Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare exequible el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, en el entendido de que, además de las personas e instituciones allí contempladas, las víctimas también están facultadas para solicitar el cambio de radicación del proceso penal, cuando existan circunstancias que puedan afectar su seguridad o integridad o la de los testigos, o la imparcialidad o independencia de la administración de justicia.

A juicio de la interviniente, el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa al excluir a las víctimas de la posibilidad de solicitar el cambio de radicación del proceso en circunstancias en las cuales se vea afectada su seguridad, la de los testigos y la independencia e imparcialidad de la administración de justicia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto número 6281 del 23 de marzo de 2017, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, “en el entendido de que las víctimas también podrán solicitar el cambio de radicación del proceso.”

En lo referente al contenido de la norma acusada, advierte que la misma se ocupa de regular lo referente a la solicitud de cambio de radicación, señalando que podrá ser presentada por las partes, el Ministerio Público, el juez que esté conociendo de la actuación o el Gobierno Nacional, por razones de orden público, interés general, seguridad nacional o de los intervinientes, en especial de las víctimas o de los servidores públicos o testigos.

Seguidamente, el Jefe del Ministerio Público refiere la Sentencia C-471 de 2016, mediante la cual, en un caso similar en el que el legislador tampoco reconoció a la víctima la oportunidad de actuar en el proceso penal, consideró que se configuraba una omisión legislativa relativa.

A partir de dicha referencia jurisprudencial, señala que en el presente caso el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, ya que siendo la víctima quien ha sufrido materialmente el daño, como consecuencia del delito, para obtener la aplicación de dicha medida de protección dependa de que otros la soliciten. En ese sentido, sostiene que la negativa del legislador para otorgarle a la víctima la posibilidad de solicitar el cambio de radicación del proceso carece de fundamento constitucional, pues no se hace evidente algún fin loable que pudiera buscar la ley a través de la exclusión, y reconocer esa facultad a la víctima no desconoce ni interfiere en las atribuciones que corresponden a otros sujetos procesales.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, en tanto se trata de una demanda interpuesta contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

La totalidad de los intervinientes, al igual que el Procurador General de la Nación coinciden en afirmar que los demandantes configuraron un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004, por la supuesta vulneración de los artículos 13, 29, 228 y 229 Superiores, en consonancia con los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos. Ninguno propuso la ineptitud sustantiva de la demanda.

2. Cuestión preliminar: análisis de la cosa juzgada constitucional (sentencia C-031 de 2018)

Durante el trámite del presente asunto de constitucionalidad la Sala Plena de esta Corporación profirió la sentencia C-031 del 2 de mayo de 2018, mediante la cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004 que cursó bajo el Expediente D-11906.

Debido a lo anterior, antes de proceder al estudio de fondo de la disposición demandada, la Corte determinará si como consecuencia de la decisión adoptada en la referida providencia judicial en el presente caso se configuró el efecto de la cosa juzgada constitucional.

Con tal propósito, la Sala Plena brevemente reiterará el marco normativo y jurisprudencial de la cosa juzgada constitucional y, partir de ello, determinará si frente al artículo 47 parcial de la Ley 906 de 2004 se configuró el mencionado efecto.

2.1. Marco normativo y jurisprudencial sobre la cosa juzgada constitucional (Reiteración de jurisprudencia)

La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la cosa juzgada constitucional es institución procesal consagrada en el artículo 243[1] de la Carta Política, por virtud de la cual una providencia de constitucionalidad adquiere el carácter de vinculante, inmutable y definitiva. Dicho efecto tiene por objeto salvaguardar la supremacía constitucional[2] y la seguridad jurídica, al impedir que se realice un nuevo pronunciamiento sobre una materia que ha sido previamente juzgada y que, en términos generales, exige que se trate de las mismas normas y que estas sean acusadas por los mismos cargos.

En desarrollo del precitado artículo 243 de la Carta Política, el artículo 21 del Decreto Ley 2067 de 1991[3] “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional” dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 21. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los

particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo.”

Se trata de una institución originada en el control de constitucionalidad a cargo de este Tribunal y cuyo alcance en función de los diversos tipos de providencias que emite esta Corporación reviste variadas modalidades que han sido definidas por la jurisprudencia constitucional[4], entre las cuales se resaltan: (i) la cosa juzgada formal y material; (ii) la cosa juzgada absoluta y relativa; (iii) la cosa juzgada aparente, entre otras.

Estas tipologías dependen del ámbito de la decisión adoptada por la Corte de manera expresa o implícita. De esta manera, en relación con la distinción entre la cosa juzgada formal y material, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado de manera muy precisa al señalar que:

“La cosa juzgada formal tiene lugar ‘cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma. Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte. Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad. Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.”[5]

De acuerdo con la consideración transcrita, la cosa juzgada formal se presenta cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto idéntico al que se somete nuevamente a juicio de constitucionalidad. En cambio, la cosa juzgada material se configura cuando existen dos disposiciones distintas que tienen el mismo contenido normativo, de tal suerte que frente a una de ellas ya existe un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.

A partir de lo anterior, la jurisprudencia Constitucional en innumerables pronunciamientos[6] ha precisado los elementos que deben concurrir a efectos de determinar si en un proceso de constitucionalidad ha operado el efecto de la cosa juzgada constitucional:

“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.” (Sentencia C-774 de 2001)

En términos prácticos, el efecto de la cosa juzgada constitucional se configura cuando, al existir una decisión judicial previa sobre la constitucionalidad de un determinado precepto normativo, se torna imposible volver a juzgar la misma materia[7]. Para tal efecto, se deben verificar dos requisitos específicos, a saber: (i) que se trate del mismo contenido normativo juzgado en una sentencia anterior; y, (ii) que el juicio sea propuesto por las mismas razones (cargos), ya estudiadas en una providencia anterior. De tal suerte que ante la concurrencia de estas dos condiciones se genera la obligación de estarse a lo resuelto.

En materia del control abstracto a cargo de este Tribunal, por encontrarse en discusión la compatibilidad de las normas con el ordenamiento superior, las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, produciendo efectos generales o erga omnes. Esta consecuencia, en atención a si el control es previo, automático o rogado; en este último caso, dependiendo de los cargos, presenta a su vez dos modalidades posibles: (i) la cosa juzgada absoluta[8], que se da cuando en el

pronunciamiento en sede de control abstracto se declara que la norma es inexecutable o se declara su conformidad frente a todo el ordenamiento superior; y, (ii) la cosa juzgada relativa[9], que tiene lugar cuando la declaratoria de exequibilidad se limita a los cargos que han sido examinados en la respectiva providencia judicial, dejando abierta la posibilidad para que a futuro se formulen nuevas demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma que ha sido objeto de control, pero por otros cargos, es decir, para que la Corte vuelva a examinar la constitucionalidad de la disposición, indefectiblemente los cargos deben ser distintos a los que ya fueron objeto de pronunciamento.

En la sentencia C-007 de 2016, al pronunciarse sobre el servicio militar obligatorio, esta Corporación precisó la diferencia entre el efecto de la cosa juzgada constitucional relativa y absoluta, en los siguientes términos:

“La diferencia entre cosa juzgada absoluta y relativa se establece teniendo en cuenta el cargo de inconstitucionalidad y, en particular, la amplitud del pronunciamento previo de la Corte. Será cosa juzgada absoluta, cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Será cosa juzgada relativa si la Corte en una decisión anterior juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En el segundo, por el contrario, será posible examinar la norma acusada desde la perspectiva de las nuevas acusaciones.”

Así las cosas, en el presente asunto de constitucionalidad con el fin determinar si como consecuencia de la emisión de la sentencia C-031 de 2018 se configuró la cosa juzgada constitucional, se debe constatar si la controversia en esta oportunidad planteada versa sobre el mismo contenido normativo de la disposición ya examinada en dicha providencia y si los cargos formulados en la demanda son los mismos propuestos en esa ocasión.

2.2. De la configuración de cosa juzgada formal en este trámite de constitucionalidad como consecuencia de la sentencia C-031 de 2018

En el presente asunto, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de cosa juzgada formal, en razón a que dentro del trámite de constitucionalidad que cursó bajo el expediente D-11906 y que culminó con la expedición de la sentencia C-031 del 2 de mayo de 2018 la expresión “las partes o el Ministerio Público” contenida en el artículo 47 de la Ley

906 de 2004, fue declarada condicionalmente exequible, en el entendido de que las víctimas también pueden solicitar directamente el cambio de radicación.

Se trata de cosa juzgada formal, ya que la disposición sobre la cual recae la demanda en esta oportunidad es la misma objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Sala Plena en una oportunidad anterior. Por su parte, es relativa, toda vez que la decisión previa es de exequibilidad condicionada respecto de unos cargos delimitados por la Corte Constitucional.

En efecto, mediante la sentencia C-031 de 2018 la Corte Constitucional examinó si la expresión “las partes o el Ministerio Público” contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004 al no incluir a las víctimas dentro de los sujetos legitimados para solicitar directamente el cambio de radicación del proceso penal, desconoce los artículos 13 (igualdad), 29 (derecho de defensa), 2 y 228 (“efectividad ante los tribunales”), 229 (acceso a la justicia) de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[10].

En la sentencia C-031 de 2018 los cargos fueron expuestos en los siguientes términos:

“Los actores consideran que el artículo demandado contiene una omisión legislativa relativa al contemplar dentro de los sujetos legitimados para solicitar el cambio de radicación del proceso solamente a las partes (defensa y Fiscalía), al Ministerio Público y al Gobierno nacional y excluir de esa posibilidad a las víctimas del delito. Según la impugnación, dicha omisión desconoce los artículos 229 (acceso a la justicia), 13 (igualdad), 29 (derecho de defensa), 2 y 228 (“efectividad ante los tribunales”) de la Constitución Política, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” (folios 3 y 4 de la sentencia C-031 de 2018)

A partir de dichos cargos, el problema jurídico en la citada providencia se planteó de la siguiente manera:

“De esta manera, corresponde a la Corte determinar si al conferir a las partes y al Ministerio Público, pero no a las víctimas, la posibilidad de solicitar directamente el cambio de radicación del proceso, la disposición acusada incurre en una omisión legislativa relativa

que infringe sus derechos a la igualdad y al acceso a la justicia.” (folios 8 y 9 de la sentencia C-031 de 2018)

Como se puede apreciar, los cargos formulados en el presente caso respecto del artículo 47 (parcial) de la Ley 906 de 2004, corresponden al abordado por la Corte en la sentencia C-031 de 2018, cuyo expediente es el D-11906. Como consecuencia del juicio realizado en virtud dicha providencia judicial, la Corte reconoció la existencia de una omisión legislativa relativa respecto de los derechos constitucionales de las víctimas y, por consiguiente, declaró condicionalmente exequible un aparte del artículo 47 de la Ley 906 de 2004. Dada su relevancia en relación con el trámite ahora sometido a examen de constitucionalidad a continuación, se transcribe in extenso la ratio decidendi de la referida providencia judicial:

“27. El precepto acusado establece que las partes y el Ministerio Público pueden solicitar el cambio de radicación del proceso. De acuerdo con los demandantes, esta norma contiene una omisión legislativa relativa por cuanto excluye sin justificación a la víctima de la legitimación para promover el traslado de las diligencias, pese a que ello tiene lugar en una etapa previa al juicio oral y, en consecuencia, la concesión de esta prerrogativa no afecta el principio de igualdad de armas. Como resultado, afirman que el precepto menoscaba los derechos de la víctima a la igualdad y al acceso a la justicia.

28. En criterio de la Sala y, en concordancia con los demandantes y la mayoría de intervinientes, la disposición referida contiene, en efecto, una omisión legislativa relativa, al no conceder a la víctima legitimidad para solicitar el cambio de radicación de la actuación. A luz de las reglas reseñadas con anterioridad, particularmente de aquella según la cual las víctimas tienen derecho a promover diligencias orientadas a la adopción de medidas de protección a su favor y de las que dependa la eficacia de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, resulta claro que la regulación analizada es incompatible con la Carta, al excluir a la víctima de la posibilidad de solicitar de manera directa al juez el cambio de radicación del proceso. La estructuración de la omisión legislativa relativa se produce en los términos que se muestran a continuación[11].

29. (i) En primer lugar, el precepto del cual se predica la omisión es el artículo 47,

modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011, que establece que las partes y el Ministerio Público pueden solicitar el cambio de radicación del proceso y, en cambio, no confiere a la víctima la legitimidad para la presentación esta petición.

30. (ii) En segundo lugar, la anterior exclusión carece de una justificación constitucional suficiente. La Corte ha sostenido que las víctimas no están de entrada excluidas de participar en los trámites y, al contrario, la Constitución prevé que “la ley fijará los términos en que podrán intervenir... en el proceso penal”. Así mismo, ningún mandato superior indica que sus derechos de participación se limitan a algunas de sus fases (Art. 250.7 del C.P.P.)[12]. En este entendido, no se observa fundamento alguno que justifique por qué las víctimas no deben tener la posibilidad de solicitar el cambio de radicación del proceso, en pie de igualdad con las partes y el Ministerio Público.

31. Como se advirtió supra, el cambio de radicación es una excepción al principio del juez natural y solo procede de forma extraordinaria, antes de iniciarse la audiencia de juicio oral, cuando en el territorio donde se esté adelantando la actuación existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales, la publicidad del juzgamiento, la seguridad o integridad personal de los intervinientes, en especial de las víctimas, o de los servidores públicos (Art. 46 C.P.P.). Estos objetivos del cambio de radicación del proceso se encuentran relacionados con la salvaguarda de los derechos y garantías de todas las partes e intervinientes e incluso están ligados a razones de interés general, y se concede a los actores propios del proceso, precisamente con excepción de la víctima, la posibilidad de solicitarlo.

32. Conforme a lo anterior, el cambio de radicación no es un procedimiento al que deba ser consustancial una especie de legitimación especial ni se trata de una prerrogativa propia y única de las partes o de uno u otro de los intervinientes, debido a su lugar o a su posición dentro del proceso o en los momentos previos a la audiencia de juicio oral. Si una de las partes o el Ministerio Público desea impulsarlo debe invocar las causales comunes previstas en la Ley, seguir el mismo procedimiento fijado en el artículo 48 del C.P.P. y la decisión tiene efectos para todos los sujetos que concurren al proceso. Por otra parte, es posible que cuando uno de los referidos actores presente la petición correspondiente los demás no consideren configurado el supuesto que lo motiva o no estimen conveniente el traslado de la actuación. No obstante lo anterior, el hecho de tener la posibilidad de solicitar el cambio

de radicación al juez no significa que en efecto este lo decretará, máxime porque la Ley exige que la petición sea debidamente sustentada y acompañada de los elementos cognoscitivos pertinentes y, de no cumplirse, será rechazada de plano[13].

33. De esta manera, no se trata de una facultad exclusiva de unos de los actores del proceso que justifique no haberla concedido a la víctima. Pero además de esto, la Corte coincide con los demandantes y uno de los intervinientes en que, no obstante una de las finalidades del cambio de radicación es justamente la seguridad o integridad personal (Art. 46 del C.P.P.), en especial de las víctimas, el artículo acusado impide a ellas presentar la solicitud correspondiente, lo cual se traduce en un ostensible menoscabo de sus derechos. Las víctimas, en efecto, no solo son equiparables a las partes y al Ministerio Público para los efectos de la norma, sino que en razón de la anotada circunstancia pueden tener un interés directo y específico en el procedimiento en mención.

Los afectados con el delito pueden encontrarse en situación de riesgo para su vida e integridad y no poder hacer saber la información oportunamente a la Fiscalía. De igual modo, es posible que surjan desacuerdos entre el afectado y la Entidad acerca de la petición del cambio de radicación o que hayan omisiones de parte de esta ante la inminencia de daños o frente a circunstancias que obliguen a un traslado urgente del proceso. En estas condiciones, la norma juzgada sume en un grave estado de desprotección y vulnerabilidad a las víctimas, al impedirles solicitar por sí mismas el procedimiento analizado. Como consecuencia, se pone en riesgo de daño su vida e integridad y, de otra parte, la omisión desconoce sus derechos de acceso a un recurso judicial efectivo y a la no repetición del delito.”

Con fundamento en lo anterior, en la parte resolutive[14] de dicha providencia se dispuso lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, las expresiones “las partes o el Ministerio Público”, contenidas en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011, en el entendido de que las víctimas también pueden solicitar directamente el cambio de radicación.”

Los cargos, el problema jurídico, la ratio decidendi y la parte resolutive transcritas de la sentencia C-031 de 2018 permiten a esta Corte constatar que la expresión “las partes o el

Ministerio Público” demandada del artículo 47 de la Ley 906 de 2004 es la misma que es objeto de escrutinio en esta oportunidad. En especial, se evidencia que los cargos analizados por la Sala Plena en la sentencia C-031 de 2018 tendientes a determinar si como consecuencia de conferir a las partes y al Ministerio Público, pero no a las víctimas, la posibilidad de solicitar directamente el cambio de radicación del proceso, el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que contraviene los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 Superiores, en consonancia con los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son los mismos que fueron admitidos en el presente trámite de constitucionalidad.

Ahora bien, tratándose de sentencias en las que se ha declarado la constitucionalidad condicionada de un determinado precepto, la Corte en sentencia C-096 de 2017 precisó lo siguiente:

“Un caso especial se presenta cuando la cosa juzgada se predica de una decisión interpretativa o de declaratoria de exequibilidad condicionada, ya que la lectura constitucional dada por la sentencia, se entiende incorporada a la disposición, como única interpretación válida de la misma. También, cuando la cosa juzgada se predica de una sentencia integradora, aditiva o sustitutiva, que interviene no la interpretación del texto, sino su contenido gramatical mismo[15]. En estos casos, luego de la sentencia de constitucionalidad condicionada nos encontramos frente a una “norma jurídica que surge, a partir del fallo condicionado”[16] y, en el caso de la sentencia aditiva, integradora o sustitutiva, surge una nueva redacción de la disposición[17]. Por consiguiente, “en el caso de las sentencias de constitucionalidad condicionada la cosa juzgada tiene como consecuencia, entre otras posibles, que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico (norma) no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico. Adicionalmente en los supuestos en los cuales la Corte ha adoptado una sentencia aditiva la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar”[18]. Por consiguiente, cuando se trata de una sentencia interpretativa (de constitucionalidad condicionada), aditiva o sustitutiva y la cosa juzgada es formal, la Corte deberá estarse a lo resuelto[19]. Si se trata de una cosa juzgada material, la Corte deberá estarse a lo resuelto e introducir la misma interpretación, adición o sustitución respecto del nuevo texto. Esto no quiere decir, que la norma objeto de una sentencia interpretativa o integradora no pueda ser objeto de nuevas

demandas, pero por cargos o razones diferentes a los ya considerados.”

En tales términos, al verificar la concurrencia de los elementos para que se configure el efecto de la cosa juzgada constitucional, esto es, que la norma demandada y los cargos propuestos por la ocurrencia de una omisión legislativa relativa son los mismos que fueron objeto de control, lo procedente es declarar que la Sala Plena se está a lo resuelto en la sentencia C-031 del 2 de mayo de 2018, mediante la cual fue declarada condicionalmente exequible la expresión “las partes o el Ministerio Público” contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, “en el entendido de que las víctimas también pueden solicitar directamente el cambio de radicación.”

Un último aspecto debe ser abordado por la Sala Plena, concerniente a la atribución del Gobierno Nacional para solicitar el cambio de radicación. En la sentencia C-031 de 2019 tantas veces referenciada, la Corte precisó que la facultad del Gobierno, al estar restringida a unos supuestos específicos, no es igual a la de las partes y el Ministerio Público, veamos:

“Antes de identificar el problema jurídico que habrá de ser resuelto, la Sala debe precisar el alcance de la impugnación. Los demandantes señalan como censuradas las expresiones “las partes”, “el Ministerio Público” y el “Gobierno nacional”, no por ser en sí mismas inconstitucionales, sino en tanto presuntamente muestran que el Legislador, al prever los legitimados para solicitar en igualdad de condiciones el cambio de radicación del proceso, sin justificación omitió incluir a la víctima. Debe notarse, sin embargo, que en el contexto de la norma, el “Gobierno nacional” no se halla en la misma situación que los demás facultados para promover el trámite y que la regulación de su atribución es también distinta, tanto en la versión original del artículo 47 del C.P.P., como en la modificada por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011.

Así, las partes y el Ministerio Público, antes y en la actualidad, como sujetos naturales del proceso pueden solicitar el cambio de radicación con base en las causales comunes previstas en el artículo 46 del C.P.P. En cambio, las razones por las cuales el Gobierno nacional puede promover el traslado de las diligencias son menores, tienen carácter restrictivo y siempre han estado previstas en el párrafo del artículo 47 demandado, tanto en la versión anterior como en la modificada por la Ley 1453 de 2011. Además, en esta

última norma se indicó que el Gobierno ese encuentra autorizado para solicitar el cambio de radicación por directrices de política criminal, motivo que no puede ser invocado por la Fiscalía, la defensa ni por el Ministerio Público.

De esta manera, es claro que mientras las partes y el Ministerio Público podrían ser comparables con la víctima en tanto actores naturales del proceso penal, no lo es el Gobierno nacional, que interviene de modo absolutamente excepcional en trámites como el que se analiza y bajo unas reglas particulares. Así mismo, los demandantes ofrecen argumentos para demostrar que en el marco de la disposición la víctima debería encontrarse en un plano de igualdad con las partes y/o el Ministerio Público, en particular con base en jurisprudencia constitucional en la cual la Corte ha determinado esa equiparación para otras etapas y oportunidades procesales. Por el contrario, no proporcionan ninguna sustentación de por qué el Legislador tenía que otorgar legitimación a la víctima para pedir el cambio de radicación bajo la misma regulación especial que rige para el caso del “Gobierno nacional”.

En este orden de ideas, la impugnación no brinda una justificación suficiente que permita analizar la constitucionalidad específicamente de la expresión “Gobierno nacional”. Pero además, dada la naturaleza del cargo, la Sala entiende que el sentido de la demanda no es tampoco sustentar que a la luz de la Constitución la víctima debe tener la atribución para demandar el traslado del proceso con base en las reglas que aplican para el Gobierno nacional, sino solamente que el Legislador debió conferirle las mismas facultades otorgadas a las partes y al Ministerio Público. En consecuencia, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre los vocablos “Gobierno nacional” y adelantará el control de constitucionalidad de las expresiones “las partes o el Ministerio Público”, en los términos propuestos en la demanda.”

En idéntica manera, en el presente caso la Sala Plena también entiende que el sentido de la demanda no está dado por reclamar que las víctimas deben contar con la atribución para solicitar el cambio de radicación en los términos de las reglas establecidas para el Gobierno Nacional, sino que el Legislador incurrió en una omisión relativa al no darle el mismo tratamiento a las víctimas que el que se le confiere a las partes y al Ministerio Público. En este orden de consideraciones, la Sala se abstendrá de emitir un pronunciamiento sobre la expresión “Gobierno Nacional”.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena reitera su jurisprudencia en torno a la institución de la cosa juzgada constitucional y concluye que en el presente caso operó el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual, en la parte resolutive de esta providencia se dispondrá estarse a lo resuelto en la pluricitada providencia.

3. Síntesis de la decisión

3.1. En el presente proceso de constitucionalidad se demandó la expresión “las partes o el Ministerio Público”, contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, por cargos relacionados con la vulneración de los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 Superiores, en consonancia con los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Lo anterior, como consecuencia de omitir a las víctimas como sujetos legitimados para solicitar de manera directa ante el juez de garantías el cambio de radicación del proceso, aun cuando dicha medida está consagrada para la protección de sus derechos.

3.2. La Sala Plena reiteró su jurisprudencia respecto de las categorías de cosa juzgada y, en especial, la regla según la cual, de conformidad con el inciso primero del artículo 243 de la Carta Política, cuando una disposición ha sido declarada exequible, indefectiblemente el fallo de la Corte que así lo ha dispuesto hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

3.3. Es por esto que de conformidad con lo decidido en la Sentencia C-031 de 2018, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “las partes o el Ministerio Público” contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, la Sala Plena encontró acreditada la cosa juzgada constitucional, toda vez que al verificar los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que se configure dicho efecto, la Corte determinó que: (i) se trata del mismo contenido normativo acusado en el expediente que cursó bajo el número D-11906 y que culminó con la expedición de la Sentencia C-031 de 2018; y, (ii) los cargos propuestos contra la expresión demandada son los mismos que examinó la Corte en la referida oportunidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN de términos decretada dentro del presente proceso mediante el Auto 305 de 21 de junio de 2017.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-031 de 2018, mediante la cual se declaró exequible la expresión “las partes o el Ministerio Público”, contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011, “en el entendido de que las víctimas también pueden solicitar directamente el cambio de radicación”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

(En comisión)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

(Ausente con permiso)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

[2] Sentencia C-312/17.

[3] De otra parte, el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”, consagra los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional: “ARTÍCULO 46. CONTROL INTEGRAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.”

[4] Sentencias C-113 de 1993, C-301 de 1993, C-037 de 1996, C-310 de 2002, C-516 de 2016, C-096 de 2017, entre otras.

[5] Sentencia C-393 de 2011.

[6] Ver, entre otras, las siguientes sentencias: C-096 de 2003, C-028 de 2006, C-061 de 2010, C-079, C-220 y C-393 de 2011, C-241 y C-254 A de 2012.

[7] Sentencia C-079 de 2011.

[8] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.

[9] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.

[10] Folio 4 de la sentencia C-031 de 2018.

[11] Para la identificación de una omisión legislativa relativa se requiere: (i) que exista una norma sobre la cual se predique la omisión; (ii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iii) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad injustificada frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (iv) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Cfr., entre otras, las Sentencias C-471 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-260 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-209 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-454 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-603 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[13] Cfr. Sentencia C-471 de 2016, Cit.

[14] Folio 37 sentencia C-031 de 2018.

[15] Cf. Corte Constitucional, sentencia C-182/16.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-259/15.

[17] “(...) un nuevo texto que se ajuste a la Constitución Política” (negritas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-325/09.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-462/13.

[20] Sentencia C-960/14.