Sentencia C-176/17

JUEZ DE PAZ-Inhabilidad por haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por delito que atenta contra la administración pública o de justicia, constituye una medida que vulnera el derecho fundamental de acceso a cargos públicos

Un examen de las diversas intervenciones ciudadanas y de la Vista Fiscal, así como la resolución del cargo de inconstitucionalidad, evidencia que la Corte debe entrar a resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) El legislador, al establecer una inhabilidad para ser juez de paz o de reconsideración, en el sentido de "Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia", ¿vulneró el principio de presunción de inocencia (art. 29), así como el derecho a acceder a cargos públicos (art. 40); o por el contrario, se trata de una medida razonable y proporcional, dadas las funciones y el prestigio social que debe caracterizar a quien ejerce dentro de una determinada comunidad las labores de juez de paz? (ii) ¿El principio de la presunción de inocencia se aplica exclusivamente en asuntos de carácter penal, o por el contrario, abarca el régimen de inhabilidades? Para resolver el problema jurídico la Corte: (i) revisa los antecedentes de la Ley 497 de 1999; (ii) reitera su jurisprudencia sobre el margen de configuración con que cuenta el legislador en materia de creación de inhabilidades; (iii) examina los pronunciamientos de la Corte en materia de jueces de paz; y (iv) analiza las relaciones existentes entre la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos. La Corte concluye que la expresión "Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia", prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, vulnera el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, razón por la cual es declarada inexequible.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

INHABILIDADES PARA ACCEDER A FUNCIONES PUBLICAS-Margen de configuración legislativa

INHABILIDADES-Protección de principios y derechos constitucionales/REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA EL EJERCICIO DE FUNCION PUBLICA-Finalidad

MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE INHABILIDADES-Límites

JUECES DE PAZ-Finalidad/JUECES DE PAZ-Características/JUECES DE PAZ-Perfil/ACTUACIONES DE LOS JUECES DE PAZ-Límites/JUECES DE PAZ-No son remunerados y fallan en equidad/REGIMEN DE IMPEDIMENTOS PARA JUECES DE PAZ-Fines

En diversas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la figura de los jueces de paz: 1. Finalidades constitucionales de los jueces de paz: Se trata de un mecanismo que promueven la solución pacífica de conflictos en el contexto comunitario y que lejos de pretender sustituir la administración de justicia en manos de las autoridades estatales, son espacios diferentes a los despachos judiciales que brindan la posibilidad de que con el concurso de particulares se puedan dirimir controversias, individuales o colectivas, de manera pacífica  (Sentencia C-059 de 2005). 2. Principales características de la configuración legal de los jueces de paz: La Ley 497 de 1999 (arts. 1 a 10) incorporó los siguientes principios generales sobre la jurisdicción de paz: i) está orientada a lograr la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares; ii) sus decisiones deberán ser en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad; iii) la administración de justicia de paz debe cumplir con la finalidad de promover la convivencia pacífica en las comunidades de todo el territorio nacional; iv) todas sus actuaciones serán verbales, salvo las excepciones señaladas en dicha ley; v) es independiente y autónoma con el único límite de la Constitución; vi) será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las expensas o costas que señale el Consejo Superior de la Judicatura; vii) es obligación de los jueces de paz respetar y garantizar los derechos, no sólo de quienes intervienen directamente en el proceso, sino de todos aquellos que se afecten con él; viii) su objeto es lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento; ix) conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; x) no tienen competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, ni de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales (Sentencia C-059 de 2005). 3. El perfil de los jueces de paz: Se trata de personas que, en principio, no cuentan con una

formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho (Sentencia C-103 de 2004). Además, es importante subrayar de nuevo que los administradores de justicia son personas de la propia comunidad que cuentan con un alto grado de reconocimiento en ella (de hecho, en el caso de los jueces de paz, estos son electos mediante votación popular), debido a su probada habilidad para ayudar a solucionar los conflictos, y a quienes no se les exige una profesión específica (Sentencia C-631 de 2012). 4. Límites a las actuaciones de los jueces de paz: No obstante la naturaleza específica que se reconoce a la jurisdicción de paz, las actuaciones de los jueces que deciden en equidad deben ajustarse a los preceptos constitucionales y al debido proceso previsto en la propia normatividad que la establece. Respetando sus especificidades, las decisiones que profieren los jueces de paz deben ceñirse a los principios que orientan la jurisdicción, a los criterios de competencia previstos en la ley, y al procedimiento establecido por el legislador para garantizar los derechos tanto de los intervinientes en este tipo de procesos, como de los terceros que resulten afectados por sus decisiones. (Sentencia T-796 de 2007). 5. Los jueces de paz no son remunerados y fallan en equidad: lo cual significa que las decisiones son tomadas en equidad, no en derecho, lo cual implica que la solución de un conflicto está más dirigida a la recomposición de los vínculos sociales que a la aplicación de una norma jurídica preexistente. Las decisiones, por ende, deben obedecer a una concepción de justicia que sea aceptable en el contexto comunitario específico de que se trate (Sentencia C-631 de 2012). 6. Fines de la consagración de un régimen de impedimentos para los jueces de paz: Su fin es evitar conflictos de intereses y situaciones que puedan afectar negativamente la objetividad e imparcialidad del juez de paz en la resolución de la controversia sometida a su consideración, pues se espera que decida con alejamiento de intereses personales, basado en criterios de equidad y justicia de la comunidad y sin el ánimo de favorecer sin fundamento alguno a una de las partes. Al igual que ocurre con la justicia formal estatal, este régimen de impedimentos y recusaciones busca garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de las autoridades de paz en la resolución de los conflictos que sean puestos a su conocimiento por las partes (Sentencia C-631 de 2012).

PRESUNCION DE INOCENCIA Y DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Relaciones/PRESUNCION DE INOCENCIA-Consagración en la Constitución e instrumentos internacionales

PRESUNCION DE INOCENCIA-Subreglas constitucionales

A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha derivado las siguientes subreglas constitucionales: (i) Cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad. (ii) La presunción de inocencia "se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba" de acuerdo con la cual "corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito (…) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad" (iii) Para que a una persona le puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable "que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio" (iv) Ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie. Así, "todo proceso penal debe iniciarse con una prueba a cargo del Estado que comience a desvirtuar la presunción de inocencia. Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia so pena de violar el artículo 29 de la Constitución"

El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios, pero también "en todo el ordenamiento sancionador – disciplinario, administrativo, contravencional etc.- y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado".

PRESUNCION DE INOCENCIA-Papel fundamental al momento de diseñar legislativamente no sólo medidas de aseguramiento en el proceso penal, sino inhabilidades para acceder a cargos públicos

DERECHO A ACCEDER A CARGOS PUBLICOS-Carácter fundamental/DERECHO A ACCEDER A CARGOS PUBLICOS-Ámbito de protección

La Corte ha reconocido el carácter fundamental que caracteriza al derecho a acceder a cargos públicos, pues constituye garantía básica para lograr amplios espacios de legitimación democrática. De allí que las restricciones, condiciones y limitaciones al acceso a cargos públicos deben ser razonables y proporcionados. La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que entran en el ámbito de protección de este derecho (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público.

REGIMEN DE INHABILIDADES-Limitante para el acceso a cargos públicos

Una de las limitantes existentes para el acceso a los cargos públicos, lo constituye el régimen de inhabilidades. Al respecto, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa con miras a determinar quienes aspiran a la función pública, por lo que la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad, así como el tiempo de duración de las mismas, son competencia de aquél y objeto de una potestad discrecional amplia, pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos, como lo es precisamente aquel de acceso a cargos públicos.

CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR CONDICIONES Y REQUISITOS PARA ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Jurisprudencia constitucional/CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR CONDICIONES Y REQUISITOS PARA ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

INHABILIDAD PARA POSTULARSE COMO JUEZ DE PAZ POR HABER SIDO DICTADA EN SU CONTRA RESOLUCION ACUSATORIA POR DELITO QUE ATENTA CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA O DE JUSTICIA-Medida no vulnera la presunción de inocencia, pero si el derecho fundamental de acceso a cargos públicos

TEST DE RAZONABILIDAD-Pasos y grados de intensidad/TEST LEVE DE RAZONABILIDAD-Alcance/TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Alcance/TEST ESTRICTO DE RAZONABILIDAD-Alcance

Referencia: Expedientes D- 11582 y D-11586 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 497 de 1999

Demandantes: Herney David Montero Pinto, Eidy Carolina Borda Borda y Wilmer Alberto Burgos Burgos.

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

I. ANTECEDENTES

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Iván Escrucería Mayolo (e), Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y José Antonio Cepeda Amaris (e), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Herney David Montero Pinto demanda la inconstitucionalidad de la expresión “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra

la administración pública o de justicia", del literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, por la supuesta vulneración de los artículos 5, 13, 29 y 40 Superiores (exp. D-11582).

1. NORMA DEMANDADA

LEY 497 DE 1999

(febrero 10)

Diario Oficial No. 43.499, de 11 de febrero de 1999

Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento.

TITULO IV.

INHABILIDADES, IMPEDIMENTOS E INCOMPATIBILIDADES

"ARTICULO 15. INHABILIDADES. No podrá postularse ni ser elegido como juez de paz o de reconsideración, la persona que se encuentre incursa en una cualquiera de las siguientes situaciones:

(…)

e) Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia;

1. LAS DEMANDAS

2.1. Expediente D-11582

2.1.1. Primer cargo: vulneración del artículo 5 Superior

El demandante sostiene que la expresión acusada desconoce el principio constitucional de supremacía de los derechos fundamentales:

“En el artículo 5 de la Constitución Política de 1991 se establece que el Estado reconoce sin discriminación, la primacía de los derechos, lo cual indica que el reconocimiento y el respeto por los derechos se debe hacer sin ningún tipo de discriminación, cosa que no ocurre en la norma demandada, pues se está poniendo una limitación injustificada para acceder al cargo de juez de paz, impidiendo que quienes se encuentren con una resolución de acusación por delitos contra la administración pública o de justicia, puedan postularse a dicho cargo; con la vigencia del numeral demandado, se está creando una discriminación sobre el reconocimiento y aplicación de derechos, contradiciendo de esta manera al artículo 5”.

2.1.2. Segundo cargo: desconocimiento del principio de igualdad

El ciudadano Montero Pinto sostiene que la inhabilidad prescrita en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999:

“El articulo demandado vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la constitución política de 1991, pues se crea una discriminación en contra de personas que se encuentren acusadas formalmente por delitos relacionados con la administración pública y de justicia; se sabe que la discriminación solo es posible cuando esta se realiza a favor de personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad, cosa que no pasa en este caso; además, se puede limitar el acceso de las personas a diferentes cargos estatales por diferentes razones que estén justificadas por la ley o la constitución en casos determinados; en el caso presente, el solo hecho de estar acusado por un delito contra la administración pública o de justicia, no indica en ningún caso que la persona realmente haya cometido el delito, la responsabilidad solo se ve reflejada con una sentencia condenatoria, debidamente ejecutoriada, proferida por un juez de la República”.

2.1.3. Tercer cargo: vulneración del derecho al debido proceso

El demandante sostiene que inhabilitar para ser juez de paz a quien no ha sido condenado penalmente, desconoce principio de la presunción de inocencia:

“Entre otros, en el artículo 29 de la constitución política de 1991 se establece el principio de Presunción de Inocencia, el cual consiste en una presunción creada por el ordenamiento jurídico, estableciendo que toda persona se reconoce como inocente hasta que no le sea demostrada su culpabilidad; esto indica que en materia penal, la carga probatoria se

encuentra en manos del Estado, quien es el encargado de lograr a través de diferentes medios probatorios y a través de un debido proceso establecido por la ley, una sentencia condenatoria, en donde se reconozca la culpabilidad de una persona determinada y se establezca una sanción.

Es por eso que el literal (e) del artículo 15 de la ley 497 de 1999 resulta siendo violatorio del artículo 29 de la constitución, pues en este artículo se establece una inhabilidad para ser postulado como juez de paz, en la cual se impide acceder a dicho cargo a cualquier ciudadano que en su contra haya una resolución de acusación por delitos contra la administración pública y de justicia; inhabilidad que a simple vista vulnera la presunción de inocencia, pues toda persona debe ser considerada como inocente hasta que no exista una sentencia penal condenatoria, debidamente ejecutoriada, pues hasta antes de dicha sentencia condenatoria, la persona se presume inocente, más allá de lo antes expuesto se está discriminando de forma negativa a ciudadanos que no han cometido ningún delito para que sean inhabilitados para el ejercicio de esta función pública pues se reitera que la sola sospecha no basta para criminalizar a una persona.

Como lo establece la legislación procesal penal, la resolución de acusación es un procedimiento determinado que se encuentra en el Código de Procedimiento Penal Colombiano; y es un procedimiento que está inmerso en el proceso penal, donde se acusa formalmente ante un juez de conocimiento a una persona con el objetivo de que esta persona acepte los cargos o sea llevada a un juicio oral; por esa razón tenemos que la simple resolución de acusación no puede desvirtuar en lo absoluto la presunción de inocencia de una persona, pues la resolución es solo un pequeño procedimiento que no indica en ningún caso la culpabilidad de alguien. Cuando hay una resolución de acusación en contra de una persona determinada, esta solo puede indicar que existe un proceso penal, y que existe además una persona vinculada como acusada en dicho proceso, pero en ningún momento, dicha resolución de acusación puede indicar que el “acusado” sea responsable de la conducta penal que se le acusa.

Es razonable que el legislador cree una inhabilidad para evitar que personas que han atentado contra la administración pública, accedan a ejercer cargos jurisdiccionales, como es el caso del cargo de Juez de Paz, pero no por esto, la legislación puede vulnerar derechos fundamentales, tales como el de la presunción de inocencia; pues si se pretende proteger la

administración pública, no se debe crear una inhabilidad sobre alguien que está vinculado a un proceso penal como imputado, acusado o indiciado, sino que dicha inhabilidad se debe establecer para quien haya sido declarado responsable penalmente de una conducta determinada y debidamente sancionado con una sentencia penal debidamente ejecutoriada.

El literal demandado, Inhabilita para la postulación y ejercicio del cargo de Juez de Paz a personas que no son responsables de una conducta penal, sino que apenas están vinculadas al proceso, y que no se sabe con certeza si va a existir una sentencia condenatoria; de tal manera que se está inhabilitando de manera injustificada a personas con una característica no motivada, se está inhabilitando a personas que hasta el momento son inocentes de una conducta penal.

2.1.4. Cuarto cargo: violación del derecho a acceder a cargos públicos

El demandante sostiene que la inhabilidad para desempeñar el cargo de juez de paz, consistente en haberse dictado en su contra resolución de acusación por cualquier delito que atente contra la administración pública o la justicia, vulnera el derecho a acceder a cargos públicos:

De esta manera, solicito nuevamente a la Honorable Corte Constitucional que emita una sentencia declarando inexequible el literal (e) del artículo 15 de la ley 497 de 1999, pues como ya expreso, es un artículo que vulnera varios preceptos constitucionales relacionados con los derechos fundamentales".

2.2. Expediente D-11586

Los ciudadanos Eidy Carolina Borda Borda y Wilmer Alberto Burgos Burgos, demandaron la inconstitucionalidad del literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, alegando la vulneración de los artículos 2, 5, 29, y 40 Superiores.

2.2.1. Primer cargo: vulneración del artículo 2º Superior

Los demandantes sostienen que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, vulnera los fines constitucionales del Estado:

“El articulo segunde de la Constitución Política establece que las autoridades están establecidas para la protección de los derechos y las garantías de las personas; además establece como un fin, el garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales de todas las personas, razón por la cual, el articulo demandado resulta siendo violatorio de la constitución de 1991, debido a que en este artículo se crea la inhabilidad que desconoce el principio de presunción de

inocencia, la cual solo puede ser desvirtuada a través de una sentencia penal condenatoria debidamente ejecutoriada”.

2.2.2. Segundo cargo: violación del artículo 5º Superior

Los ciudadanos afirman que la expresión legal acusada desconoce el principio de supremacía de los derechos fundamentales, previsto en el artículo 5º Superior:

“En el artículo 5 de la Constitución Política de 1991, se establece que el estado desconoce sin discriminación, la primacía de los derechos, lo cual indica que el reconocimiento y respeto de derechos se debe hacer sin ningún tipo de discriminación, cosa que no ocurre en la norma demandada, pues se está poniendo en limitación injustificada para acceder al cargo de juez de paz, impidiendo que quienes se encuentran con una resolución de acusación por delitos contra la administración pública o de justicia, puedan postularse a dicho cargo; con la vigencia del numeral demandado, se está creando una discriminación sobre el reconocimiento y aplicación de derechos, contradiciendo de esta manera el artículo 5.”

2.2.3. Tercer cargo: desconocimiento de la presunción de inocencia

Los demandantes sostienen que la norma acusada vulnera el principio de presunción de inocencia, dado que la persona no ha sido condenada:

“Entre otros, en el artículo 29 de la constitución política de 1991 se establece el principio de Presunción de inocencia, el cual consiste en una presunción creada por el ordenamiento jurídico, estableciendo que toda persona se reconoce como inocente a que no sea demostrada su culpabilidad; esto indica que en materia penal, la carga probatoria se encuentra en manos del estado, quien es el encargado de lograr a través de diferentes medios probatorios y a través de un debido proceso establecido por la Ley, una sentencia

condenatoria, en donde se reconozca la culpabilidad de una persona determinada, y se establezca una sanción.

Es por eso que el literal (e) del artículo 15 de la ley 497 de 1999, resulta siendo violatorio del artículo 29 de la constitución, pues en este artículo se establece una inhabilidad para ser postulado como juez de paz, en la cual se impide acceder a dicho cargo a cualquier ciudadano que en su contra haya una resolución de acusación por los delitos contra la administración pública y de justicia; inhabilidad que a simple vista vulnera la presunción de inocencia pues toda persona debe ser considerada como inocente hasta que no exista una sentencia penal condenatoria, debidamente ejecutoriada, pues hasta antes de dicha sentencia condenatoria, la persona se presume inocente.

Como lo establece la legislación procesal penal, la resolución de acusación es un procedimiento determinado que se encuentra en el código de procedimiento penal colombiano; es un procedimiento que está inmerso en el proceso penal donde se acusa formalmente ante el juez de conocimiento a una persona con el objetivo de que esta acepte los cargos o sea llevada a un juicio oral; por esa razón tenemos que la simple resolución de acusación no se puede desvirtuar en lo absoluto la presunción de inocencia de una persona, pues la resolución es solo un pequeño procedimiento, que no indica en ningún caso la culpabilidad de alguien. Cuando hay una resolución de acusación en contra de una persona determinada, esta solo puede indicar que existe un proceso penal, y que existe además una persona vinculada, como acusada en dicho proceso, pero en ningún momento dicha resolución de acusación puede indicar que el “acusado” sea responsable de la conducta penal que se le acusa.

Es razonable que el legislador cree una inhabilidad para evitar que personas que han atentado contra la administración pública, accedan a ejercer cargos jurisdiccionales, como es el caso del cargo de juez de paz, pero no por esto, la legislación puede vulnerar derechos fundamentales, tales como el de la presunción de inocencia, pues si se pretende proteger la administración pública, no se debe crear una inhabilidad sobre alguien que está vinculado a un proceso penal como imputado, acusado o indiciado, sino que dicha inhabilidad se debe establecer para quien haya sido declarado responsable penalmente de una conducta determinada y debidamente sancionada con una sentencia penal debidamente ejecutoriada.

2.2.4. Cuarto cargo: vulneración del artículo 40 Superior

Los demandantes sostienen que la inhabilidad para desempeñar el cargo de juez de paz, consistente en haberse dictado en su contra resolución de acusación por cualquier delito que atente contra la administración pública o la justicia, vulnera el derecho a acceder a cargos públicos:

"En el artículo 40 de la constitución política de Colombia, se establece como un derecho fundamental, el de participar en la conformación de los diferentes cargos del Estado y el de elegir y ser elegido, por esa razón el literal demandado resulta violatorio de este artículo, pues crea un requisito injustificado para la postulación al cargo de juez de paz; como se ha dicho, la ley prevé mecanismos para proteger el funcionamiento de la administración de justicia, pero estos mecanismos no deben desconocer ni pasar por encima de los derechos fundamentales de las personas. La simple vinculación formal de una persona a un proceso penal no es una justificación que permita limitarle a estas personas sus derechos políticos y de acceso a cargos de elección popular, pues hay que tener en cuenta nuevamente que esta persona se presume inocente hasta la sentencia condenatoria.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 9 de agosto de 2016, admitió parcialmente las demandas de inconstitucionalidad contra el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, por la supuesta vulneración de los artículos 29 y 40 Superiores.  Debido a que los ciudadanos no corrigieron sus respectivas demandas, las mismas fueron rechazadas mediante Auto del 30 de agosto de 2016.

1. INTERVENCIONES

La ciudadana Diana Carolina Valencia Tello, obrando en su calidad de Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la exequibilidad de la disposición legal acusada.

A su juicio, la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 es proporcional y razonable, ya que el legislador determinó que para ser juez de paz, el

ciudadano no deber tener ninguna resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública, “teniendo en cuenta la importante función pública que realizan estos ciudadanos”.

Además, se trata de una inhabilidad de carácter provisional y terminará tan pronto el juez competente profiera sentencia definitiva.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la inexequibilidad de la disposición legal acusada, y en su defecto, la exequibilidad condicionada.

Indica que una de las características de la justicia de paz es que los jueces son elegidos por votación popular de los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la respectiva circunscripción electoral.

Se trata de particulares encargados de administrar justicia en equidad, existiendo un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, destinado a evitar situaciones que puedan afectar negativamente su objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Señala que el legislador, en materia de inhabilidades, goza de un amplio margen de configuración normativa, el cual se encuentra limitando por el ejercicio de los derechos fundamentales y las garantías procesales.

Precisa que, bajo el sistema penal acusatorio, el escrito de acusación no equivale a una sentencia condenatoria, y por ende, no podría constituirse en una causal de inhabilidad, pues ello conllevaría una vulneración del principio de la presunción de inocencia.

1. Universidad Libre, Seccional Bogotá

El ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín, actuando como Director del Observatorio de

Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la exequibilidad de la disposición legal acusada.

Explica que las inhabilidades fueron creadas por el legislador para garantizar la prevalencia del interés general, la idoneidad y la moralidad pública, en relación con aquellos que ejerzan funciones públicas.

Argumenta que, conforme a la jurisprudencia constitucional, es posible afirmar que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 2000, fue creada por el legislador con el propósito de hacer prevalecer el interés general, debido a que la función de los jueces de paz consiste en impartir justicia, razón suficiente para tener en cuenta sus antecedentes penales, incluso la existencia de una resolución de acusación, sin que aquello configure violación alguna de la presunción de inocencia.

1. Defensoría del Pueblo

La ciudadana Andrea Liliana Romero López, actuando en calidad de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la inexequibilidad de la disposición legal acusada.

Explica que la Corte Constitucional ha reafirmado el amplio margen de configuración que ostenta el legislador al momento de crear un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el cual debe fundarse en la defensa del interés general y en otros bienes jurídicos amparados constitucionalmente.

La Defensoría del Pueblo considera que la norma acusada vulnera la presunción de inocencia, amén de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, así como el derecho fundamental de acceder y permanecer en cargos públicos.

1. Universidad Santo Tomás

El ciudadano Carlos Rodríguez Mejía, actuando en calidad docente de la Universidad Santo Tomás, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la inexequibilidad de la disposición legal acusada.

Luego de citar numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, concluye que la disposición acusada vulnera la garantía procesal de la presunción de inocencia, al igual que el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, en la medida en que la persona no ha sido condenada penalmente.

1. Universidad de Cartagena (extemporánea)

El ciudadano Yezid Carrillo de la Rosa, actuando en calidad de integrante del Grupo de Acciones Constitucionales de la Unversidad de Cartagena, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare la inexequibilidad de la disposición legal acusada.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, mediante concepto número 6187 del 14 de octubre de 2016, solicita a la Corte declarar exequible el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999.

Luego de comparar las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, señala que la resolución de acusación y la formulación de la acusación son institutos procesales diferentes, no equivalentes, y por ello la norma acusada sólo puede ser aplicada para el sistema penal inquisitivo, al igual que para los juicios los aforados.

Indica que cuando se trata de la aplicación de una norma con carácter no sancionatorio, cuyo objetivo es proteger un alto interés social, es constitucionalmente aceptable que existan previsiones legales que impidan el ejercicio de determinadas funciones públicas por parte de personas que no revisten la credibilidad y confianza necesarias como sucede en el caso concreto. Lo anterior, teniendo en cuenta que se trata de unos jueces de paz, cuyas decisiones son adoptadas en equidad, y por ende, deben ser figuras respetadas por la

comunidad.

Sostiene que la norma acusada tampoco vulnera el derecho a la igualdad ni el derecho a acceder a cargos públicos, en cuanto se trata de una medida de carácter provisional. Cita al respecto la Sentencia C-398 de 2011, en la cual la Corte declaró exequible una incompatibilidad para ejercer la profesión de abogado a las personas afectadas por una medida de aseguramiento.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

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

2. Cuestión previa: examen de la aptitud de la demanda.

La totalidad de los intervinientes, al igual que la Vista Fiscal coinciden en afirmar que los demandantes configuraron un cargo de inconstitucionalidad contra el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, por la supuesta vulneración de los artículos 29 y 40 Superiores.

Entra la Corte a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

2.1. Requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

El ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma legal determinada debe señalar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos desarrollados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que hacen posible una decisión de fondo por parte de este Tribunal Constitucional.

Para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos planteados en la misma permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada y la disposición

constitucional supuestamente vulnerada.

El artículo 2° del Decreto mencionado en precedencia, consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad, uno de los cuales es el contemplado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad1, deben existir requisitos y contenidos mínimos en la demanda que permitan a la Corte Constitucional la realización satisfactoria del examen de constitucionalidad, es decir, el libelo acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

Por ello, esta Corporación ha interpretado el alcance de las condiciones materiales que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, que los cargos formulados por la demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes2. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no solo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

2.2. Argumentos de las demandas y precisión del cargo de inconstitucionalidad.

Los ciudadanos Herney David Montero Pinto, Eidy Carolina Borda Borda y Wilmer Alberto Burgos Burgos, demandan la inconstitucionalidad del literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, contentivo de una inhabilidad para postularse o ser elegido juez de paz, consistente en “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”.

Inicialmente los demandantes plantearon cinco (5) cargos de inconstitucionalidad: Violación

de los deberes y fines estatales (art. 2); desconocimiento del deber de protección y primacía de los derechos inalienables de las personas (art.5); vulneración del derecho a la igualdad (art. 13); violación de la presunción de inocencia (art. 29); y vulneración del derecho de acceso a cargos públicos (art. 40).

A través de Auto del 9 de agosto de 2016, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda sólo por dos cargos, a saber: violación de la presunción de inocencia (art. 29); y vulneración del derecho de acceso a cargos públicos (art. 40), al considerar que observaron los requisitos legales y jurisprudenciales para emitir una decisión de mérito. Además, inadmitió las censuras contra el enunciado legal cuestionado que se sustentaron en el desconocimiento de los deberes y fines estatales (art. 2), la primacía de los derechos inalienables de las personas (art.5) y del derecho a la igualdad (art. 13). No obstante, los ciudadanos no corrigieron los ataques desechados, razón por la cual, mediante Auto del 16 de agosto de 2016, se procedió a rechazar la demanda por los tres (3) referidos cargos de inconstitucionalidad mencionados.

Así las cosas, los demandantes argumentan que la inhabilidad a la que se encuentran sometidos los jueces de paz, en el sentido de haberse dictado en su contra una resolución de acusación, vulnera la garantía procesal de la presunción de inocencia, así como el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, en la medida en que la persona que aspira a ser elegida como juez de paz o de reconsideración queda imposibilitada para ocupar dicho cargo sin justificación alguna y sin haber sido declarada culpable de la comisión de un delito contra la administración pública o de justicia.

Con base en los argumentos expuestos por los demandantes, las intervenciones de las diversas entidades estatales y universidades, así como la Vista Fiscal, la Corte considera que el cargo de inconstitucionalidad planteado es el siguiente:

El legislador, al establecer como inhabilidad para postularse o ser elegido como juez de paz o de reconsideración, que contra la persona haya sido dictada en su contra una resolución de acusación por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia, vulneró el principio de la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, toda vez que la persona no ha sido aún declarada responsable por la comisión de un delito.

El cargo de inconstitucionalidad satisface los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia, pertinencia y claridad, razón por la cual procede adelantar un fallo de fondo.

El primero, porque la censura recae sobre una proposición jurídica existente, norma que se deriva de la disposición analizada y que corresponde con la inhabilidad para ocupar el empleo de jueces de paz que tienen las personas contra las que se ha dictado una resolución acusatoria por cualquier delito que afecte a la administración pública o de justicia.

El segundo, toda vez que se proponen cargos concretos y específicos que permiten evaluar una presunta contradicción entre el enunciado legal demandado y las normas constitucionales denunciadas como vulneradas. De un lado, los ciudadanos explicaron que el artículo cuestionado prohíbe que una persona que tiene una resolución de acusación en su contra sea elegida y posesionada como juez de paz. De otro lado, indicaron que esa norma desconoce los artículos 29 y 40 Superior, al causar efectos sancionatorios a una persona, sin fundamento alguno y sin que se hubiese desvirtuado la presunción de inocencia. Así, consideran que el artículo 15 de la Ley 497 de 1999 cercena derechos de las personas con fundamento en un estadio incipiente o inicial del proceso penal, regido por la ley 600 de 2000.

El tercero, dado que los actores formularon argumentos que generan duda sobre la validez constitucional de la proposición jurídica demandada, por lo que es necesario que la Corte revise su conformidad en relación con la Constitución. De ahí que existe una incertidumbre frente a la razonabilidad y proporcionalidad de la medida de impedir que las personas contra quienes se ha dictado una resolución de acusación por los delitos contra la administración de justicia o pública puedan desempeñar el cargo de jueces de paz.

El cuarto, como quiera que los ciudadanos fundamentaron su ataque en argumentos de índole constitucional, por ejemplo precisaron que el enunciado legal cuestionado quebranta los principios del debido proceso y de acceso a los cargos públicos.

3. Alcance de la norma y vigencia de la misma

3.1. La norma legal acusada reza:

“ARTICULO 15. INHABILIDADES. No podrá postularse ni ser elegido como juez de paz o de

reconsideración, la persona que se encuentre incursa en una cualquiera de las siguientes situaciones:

(…)

e) Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”

De conformidad con una interpretación sistemática, la norma acusada se ubica en el artículo 15 de la Ley 497 de 1999, por medio de la cual fueron creados los jueces de paz en Colombia, y hace parte de un conjunto de inhabilidades para ser postulado o elegido como juez de paz o de reconsideración, entre las que se encuentran: (i) Haber sido condenado a una pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos, dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de nombramiento o de elección; (ii) Hallarse bajo interdicción judicial; (iii) Padecer afección física o mental o trastorno grave de conducta, que impidan o comprometan la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo; (iv) Hallarse bajo medida de aseguramiento que implique privación de libertad sin derecho a libertad provisional; (v) Hallarse suspendido o excluido del ejercicio de cualquier profesión; (vi) Haber perdido con anterioridad la investidura de juez de paz o de conciliador en equidad; y (vii) Realizar actividades de proselitismo político o armado.

Desde un punto de vista material, por tratarse de una inhabilidad, la norma demandada configura una medida de intervención del legislador en el derecho fundamental de acceso al ejercicio de administrar justicia dentro de una determinada comunidad, por cuanto una persona que aún no ha sido condenada queda excluida de la posibilidad de ser postulado a una elección como juez de paz.

En relación con la naturaleza jurídica de las inhabilidades, la Corte ha señalado que se trata de:

“aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (…) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.”3

De igual manera, la Corte ha diferenciado entre las inhabilidades-sanción y las inhabilidades-requisito:

“El primer grupo tiene origen sancionatorio, es decir, cometida la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una inhabilidad que impide al sancionado ejercer determinada actividad”4 (…) “Las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se desenvuelve en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política. Según lo ha señalado esta Corporación, a través de la potestad sancionadora el Estado cumple diferentes finalidades de interés general.

(…)

10. El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. En este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas.

Desde este punto de vista la inhabilidad no constituye una pena ni una sanción; de lo contrario, carecerían de legitimidad límites consagrados en la propia Constitución Política. Por ejemplo, cuando el artículo 126 de la Carta Política señala que los servidores públicos no podrán nombrar empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, no consagra falta ni impone sanción alguna; por lo tanto no vulnera los derechos de defensa, debido proceso, igualdad y trabajo ni el principio de proporcionalidad de la pena que le asiste a los parientes de las autoridades administrativas5

En tal sentido, la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999,

sería de aquellas restricciones establecidas para proteger determinados bienes jurídicamente amparados, y no como una manifestación del poder sancionatorio estatal, por cuanto su adopción no depende de la imposición de una pena.

Cabe asimismo señalar que la inhabilidad establecida por el Congreso de la República en la Ley 497 de 1999 para el caso de la elección de los jueces de paz o de reconsideración, no se encuentra prevista para el ejercicio de cargos en la Rama Judicial, en los términos de la Ley Estatutaria 270 de 1996.6

La norma acusada ofrece además una dificultad interpretativa, puesta de presente por la Vista Fiscal, consistente en que se alude a una "resolución acusatoria", figura propia de la Ley 600 de 2000, pero inexistente en el actual sistema penal acusatorio (Ley 906 de 2004).

Algunos intervinientes sostienen que la resolución de acusación (Ley 600 de 2000) es equiparable a la formulación de la acusación (Ley 906 de 2004); la Vista Fiscal, por el contrario, argumenta la existencia de importantes diferencias, lo cual conllevaría, en la práctica, a que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, sólo se aplicaría a los procesos regulados por el anterior sistema procesal penal. La Corte comparte tal interpretación, por las siguientes razones:

Dado que las inhabilidades e incompatibilidades son de carácter restrictivo y excepcional, las normas que las contemplan no pueden ser interpretadas de forma analógica o extensiva7. De allí no se pueden extender los efectos de una inhabilidad, diseñada bajo la vigencia de determinado sistema procesal penal, a uno diferente y posterior.

Aunado a lo anterior, la resolución de acusación y la formulación de la acusación presentan diferencias importantes:

* La resolución de acusación es un acto jurisdiccional. La formulación de acusación es un acto de parte y carece de la naturaleza jurisdiccional, tal como se advirtió en la Sentencia C-232 de 2016.

* Contra la resolución de acusación proceden los recursos de ley (reposición y apelación); contra la formulación no, por ser acto de parte. Además, este segundo acto procesal puede ser objeto de controversia durante el juicio y solo tendrá efecto de cosa juzgada con la decisión por parte del juez de conocimiento8.

* La resolución de acusación es un acto único.  La formulación de acusación es un acto complejo, compuesto por el escrito de acusación y la audiencia de formulación de acusación.

* La resolución de acusación no impide que el fiscal solicite posteriormente la práctica de nuevas pruebas, Una vez formulada la acusación, el fiscal no podrá solicitar pruebas diferentes a las contenidas en él, salvo las excepciones legales.

Sobre la naturaleza jurídica de la formulación de la acusación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia9, ha considerado lo siguiente:

“De manera, que la acusación constituye la pieza procesal que sirve de marco de delimitación al juicio, al tiempo que se erige en garantía del derecho a la defensa, como quiera que en ella se establecen los sujetos, hechos jurídicamente relevantes, sus circunstancias y delitos que estructuran la teoría del caso que la fiscalía se compromete a demostrar en el juicio, y con base en este conocimiento la defensa planeará y trazará su línea defensiva, razón por la cual debe garantizársele que no se le sorprenderá  con una sentencia que no guarde correspondencia con la acusación.

Consecuentemente, la acusación no puede ser realizada en cualquier momento ni de cualquier forma. El escrito acusatorio se introducirá cuando el fiscal considere, con base en la evidencia física y los elementos materiales probatorios recaudados, que puede afirmar con probabilidad de verdad10, que la conducta delictiva existió y que el imputado es su autor o partícipe, respetando los términos legalmente estipulados para ello11.

Este documento, que constituye un requisito previo a la formulación definitiva, comporta el carácter instrumental12 del derecho a ser informado de la acusación y consolida el derecho del acusado a conocerla previamente, contribuyendo a evitar acusaciones sorpresivas, al tiempo que permite proyectar el ejercicio del derecho a la defensa, pues teniendo en cuenta la vinculación de la sentencia a ella, la defensa trazará su estrategia jurídica, fáctica, probatoria y argumentativa, tendiente a derruir la teoría del caso de la Fiscalía, materializando la garantía de equilibrio entre las partes en el proceso penal."

En sentido análogo, la Corte Constitucional en Sentencia C-390 de 2014, se pronunció en los siguientes términos:

"La Corte Constitucional13, por su parte, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia14, ha establecido que la formulación de la acusación es un acto complejo, que se conforma por dos oportunidades procesales: (i) por una parte, el escrito que presente la fiscalía ante el juez del conocimiento y (ii) por otra, la formulación oral de la acusación que se haga dentro de la Audiencia del mismo nombre. Tal acto complejo se traduce a su vez en un procedimiento formalizado que se desarrolla a través de: (i) la presentación del escrito de acusación ante el juez competente15, (ii) dentro de los tres días siguientes a la recepción del escrito, la fijación de la fecha para la audiencia de formulación de acusación16 y (iii) la realización de la audiencia17.

Aunado a lo anterior, téngase presente que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, ofrece un ámbito de aplicación limitando, en la medida en que la resolución acusatoria debe ser por cualquier delito "que atente contra la administración pública o de justicia".

En conclusión: la inhabilidad consagrada en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 no se aplica para los procesos penales seguidos bajo el sistema acusatorio.

3.2. Previo al análisis de constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 debe abordarse un estudio sobre su vigencia, debido a que esta prohibición se aplica en el proceso penal adelantado bajo el vigor de la Ley 600 de 2000, norma que la Ley 906 de 2004 derogó. Así, la norma cuestionada quedaría sin ámbito de utilización si el sistema procesal donde tiene cabida dejo de existir.

La derogación es una figura que determina la existencia de una norma en un orden jurídico18. Esa pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre una norma. Por ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha utilizado esa institución con el fin de identificar si tiene competencia para examinar la exequibilidad de una proposición de rango legal. En esa labor, este Tribunal debe verificar la configuración de tal fenómeno estático del derecho. En caso que se supere ese estadio, se evaluará si la disposición continúa surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico y realizará el correspondiente estudio de constitucionalidad

La derogación ha sido definida como el trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico19. Dicha figura significa la aplicación del criterio de resolución de antinomias de ley posterior y se encuentra regulada en la Ley 57 de 1887. El artículo 71 ibídem establece los tipos de derogatoria de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 71. CLASES DE DEROGACIÓN. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial".

Frente a la configuración de esa institución, este Tribunal ha manifestado que carece de objeto pronunciarse sobre una disposición demandada que hubiese sido derogada, dado que ésta no tiene vigencia. Nótese que la producción de efectos jurídicos de una norma es presupuesto necesario para iniciar un juicio de constitucionalidad, al punto que es un paso previo de verificación. En las hipótesis descritas, se procede a emitir un fallo inhibitorio, toda vez que no existiría norma sobre la que se ejerza el control20.

Para que la Sala Plena descarte la posibilidad de emitir una decisión de mérito debe existir certeza en la configuración de la pérdida de vigor de la norma derogada, porque, solo en ese evento, dicha determinación no será considerada una denegación de justicia. En caso que exista duda sobre la derogatoria de la disposición, la Corte tiene vedado emitir un fallo de inhibición21.

Así mismo, la Corte mantendrá la competencia para pronunciarse de fondo en una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma derogada, siempre que ésta se encuentre produciendo efectos jurídicos

En caso concreto, la norma demandada no ha sido objeto de derogación expresa. Sin embargo, existe el riesgo que haya sufrido una derogatoria implícita, por cuanto su ámbito de aplicación pudo desaparecer. Ante ese escenario, se requiere realizar dicho análisis.

El artículo 533 de la Ley 906 de 2004, norma que reguló la vigencia de ese cuerpo normativo, señaló frente a su pertenencia al ordenamiento jurídico lo siguiente:

“El presente Código regirá para los delitos cometidos con posterioridad al primero de enero del año 2005. Los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000. Los artículos 531 y 532 del presente código, entrarán en vigencia a partir de su publicación.

De similar forma, el inciso 3ó del artículo 6º de la ley en comentario indica que “las disposiciones de este código se aplicarán única y exclusivamente para la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos con posterioridad a su vigencia”. Al respecto, en Sentencia C-592 de 2005, la Corte Constitucional manifestó que las normas del entonces nuevo código de procedimiento no pueden aplicarse a las conductas cometidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor. Entonces, la Ley 600 de 2000 continúa vigente para los hechos anteriores al primero de enero de 2005.

La Sala Plena estima que el contexto de aplicación de la norma cuestionada continúa vigente, debido a la Ley 600 de 2000 sigue aplicándose a las conductas acaecidas antes del primero de enero de 2005. Inclusive, el estatuto procesal mencionado continúa rigiendo la realidad, escenario que imprime esa misma fuerza de vigor a la ley que establece la inhabilidad demandada. Así, siempre que exista la posibilidad de que se dicten resoluciones de acusación contra algunas personas o estás se encuentren vigentes en la actualidad, lo que sucederá en caso de que no se haya dictado sentencia en el proceso penal, el literal (e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 seguirá manteniendo su ámbito de aplicación y la producción de los efectos jurídicos.

Nótese que esta Corporación es competente para estudiar el enunciado legal demandado

ante la probabilidad empírica, por mínima que sea, de la aplicación de la norma o de la existencia de una hipótesis que acompañe el supuesto de hecho de la prescripción. Ello, por cuanto, el juez constitucional revisa la validez de los enunciados de rango legal y no la existencia o eficacia de las mismas.

Dicha conclusión permite que la Corte inicie el juicio de validez de la disposición censurada en esta oportunidad.

1. Problema jurídico

De igual manera, un examen de las diversas intervenciones ciudadanas y de la Vista Fiscal, así como la resolución del cargo de inconstitucionalidad, evidencia que la Corte debe entrar a resolver los siguientes problemas jurídicos:

* El legislador, al establecer una inhabilidad para ser juez de paz o de reconsideración, en el sentido de "Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia", ¿vulneró el principio de presunción de inocencia (art. 29), así como el derecho a acceder a cargos públicos (art. 40); o por el contrario, se trata de una medida razonable y proporcional, dadas las funciones y el prestigio social que debe caracterizar a quien ejerce dentro de una determinada comunidad las labores de juez de paz?

* ¿El principio de la presunción de inocencia se aplica exclusivamente en asuntos de carácter penal, o por el contrario, abarca el régimen de inhabilidades?

Para resolver el problema jurídico la Corte: (i) revisará los antecedentes de la Ley 497 de 1999; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre el margen de configuración con que cuenta el legislador en materia de creación de inhabilidades; (iii) examinará los pronunciamientos de la Corte en materia de jueces de paz; (iv) analizará las relaciones existentes entre la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos; y (v) resolverá el cargo

de inconstitucionalidad.

5. Antecedentes de la Ley 497 de 1999

La Ley 497 de 1999 tuvo su origen en el Proyecto de Ley número 57 de 1997, Senado “Por el cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”22, presentado por Ministra de Justicia, Almabeatriz Rengijo López.

La esencia del proyecto consistía en suplir las insuficiencias que aquejan al sistema de administración de justicia colombiano, caracterizado por un elevado grado de litigiosidad, mediante la creación de los jueces de paz. En cuanto a la semblanza histórica de la figura, se citan algunos ejemplos del derecho indiano, así como el llamado “Tribunal de Aguas” y las “Ordenanzas de Bilbao”, las cuales privilegiaron los sistemas informales de solución de controversias. De igual manera, se citan algunos ejemplos del derecho comparado, en especial, el caso peruano.

En lo atinente a los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser designados como jueces de paz, en el texto del proyecto de ley se insiste en que “la naturaleza del cargo, le exige al juez de paz unas calidades de carácter más social que jurídico, debido a que su función se verifica dentro de la comunidad siguiendo los parámetros éticos y valorativos definidos por ella misma”23.

En cuanto al articulado del proyecto de ley, en su artículo 19 se establecían, entre otras, la siguiente inhabilidad para el ejercicio del cargo:

“1. Haber sido condenado a pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos.

En cuanto a la explicación de la referida inhabilidad, se afirma:

“Este régimen de inhabilidades que se propone tiene como base la Ley 270 de 1996 o Ley de Administración de Justicia, adaptándola a los requerimientos propios de la figura, por considerarla acorde con los ideales de comportamiento y oficios que debe observar un juez de paz”24.

Adviértase que en el texto del proyecto de ley se incluía era una inhabilidad-sanción,

consistente en haber sido condenado, mas no aquella de haberse dictado en su contra resolución de acusación.

En el texto de la “Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley  número 57 de 1997, Senado”25 se introdujo la siguiente modificación al régimen de inhabilidades para ser nombrado o elegido juez de paz:

“Artículo 7. Inhabilidades. No podrá postularse, ni ser nombrado, ni ser elegido o desempeñarse como juez de paz, la persona que se encuentre incursa en cualquiera de las siguientes situaciones:

(…)

g) Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”

La referida inclusión fue justificada en los siguientes términos:

“Se precisan algunas situaciones que configuran el régimen de inhabilidades e impedimentos de los jueces de paz. De manera que se adicionan algunas otras causales que terminan de perfilar el debido reconocimiento de que (sic) debe gozar un juez al interior de su comunidad”26.

A partir de allí, la inhabilidad objeto de examen en este fallo se preservó en los debates sucesivos surtidos por la Ley 497 de 1999.

6. El margen de configuración con que cuenta el legislador para diseñar inhabilidades para acceder a  funciones públicas

La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 123 de la Carta Política prescribe que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento27. En tal sentido, el numeral 23 del artículo 150 Superior establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 209 Superior, por su parte, fija un conjunto de principios que irradian el ejercicio de la función administrativa, tales como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de estos principios, la Constitución de 1991 faculta al legislador para configurar un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, dirigido a impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no observen las condiciones establecidas para asegurar la idoneidad y probidad de quien aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público. De la misma manera, la regulación de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, persigue evitar cualquier clase de injerencia indebida en la gestión de los asuntos públicos al limitar el ejercicio de ciertas actividades por los servidores públicos durante y aún después de la dejación de sus correspondientes cargos.

De forma constante, la Corte ha sostenido que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de diseñar los supuestos fácticos que configuran inhabilidades para acceder a funciones públicas28.

De igual manera, esta Corporación ha estimado que el ejercicio de la referida potestad se encuentra limitado por los derechos fundamentales, en especial, aquellos consagrados en los artículos 13, 25, 26 y 40-7 Superiores. También ha afirmado que el legislador no puede desconocer los criterios de razonabilidad y proporcionalidad29. De allí que "la valoración constitucional de toda prohibición, inhabilidad o incompatibilidad tendrá como presupuesto la realización material de los principios de transparencia, moralidad, igualdad, eficacia y eficiencia a la función pública"30.

Las restricciones mencionadas se sustentan en que el legislador se encuentra sometido al ordenamiento jurídico superior, marco compuesto por principios y valores constitucionales. Ello, por cuanto las inhabilidades implican una restricción al acceso a los cargos públicos, limitación que entraña una perturbación a derechos políticos en aras de desarrollar un adecuado ejercicio de la función pública y la consecución de los fines del Estado. Dicho escenario muestra una tensión entre normas constitucionales, la cual se armoniza con existencia de inhabilidades que se encuentran reguladas dentro del régimen fijado por la Carta Política.

7. Pronunciamientos de la Corte en materia de jueces de paz

En diversas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la figura de los jueces de paz:

* Finalidades constitucionales de los jueces de paz: Se trata de un mecanismo que promueven la solución pacífica de conflictos en el contexto comunitario y que lejos de pretender sustituir la administración de justicia en manos de las autoridades estatales, son espacios diferentes a los despachos judiciales que brindan la posibilidad de que con el concurso de particulares se puedan dirimir controversias, individuales o colectivas, de manera pacífica (Sentencia C-059 de 2005).

* Principales características de la configuración legal de los jueces de paz: La Ley 497 de 1999 (arts. 1 a 10) incorporó los siguientes principios generales sobre la jurisdicción de paz: i) está orientada a lograr la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares; ii) sus decisiones deberán ser en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad; iii) la administración de justicia de paz debe cumplir con la finalidad de promover la convivencia pacífica en las comunidades de todo el territorio nacional; iv) todas sus actuaciones serán verbales, salvo las excepciones señaladas en dicha ley; v) es independiente y autónoma con el único límite de la Constitución; vi) será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las expensas o costas que señale el Consejo Superior de la Judicatura; vii) es obligación de los jueces de paz respetar y garantizar los derechos, no sólo de quienes intervienen directamente en el proceso, sino de todos aquellos que se afecten con él; viii) su objeto es lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento; ix) conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; x) no tienen competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, ni de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra

matrimoniales (Sentencia C-059 de 2005).

* El perfil de los jueces de paz: Se trata de personas que, en principio, no cuentan con una formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho (Sentencia C-103 de 2004). Además, es importante subrayar de nuevo que los administradores de justicia son personas de la propia comunidad que cuentan con un alto grado de reconocimiento en ella (de hecho, en el caso de los jueces de paz, estos son electos mediante votación popular), debido a su probada habilidad para ayudar a solucionar los conflictos, y a quienes no se les exige una profesión específica (Sentencia C-631 de 2012).

* Límites a las actuaciones de los jueces de paz: No obstante la naturaleza específica que se reconoce a la jurisdicción de paz, las actuaciones de los jueces que deciden en equidad deben ajustarse a los preceptos constitucionales y al debido proceso previsto en la propia normatividad que la establece. Respetando sus especificidades, las decisiones que profieren los jueces de paz deben ceñirse a los principios que orientan la jurisdicción, a los criterios de competencia previstos en la ley, y al procedimiento establecido por el legislador para garantizar los derechos tanto de los intervinientes en este tipo de procesos, como de los terceros que resulten afectados por sus decisiones. (Sentencia T-796 de 2007).

* Los jueces de paz no son remunerados y fallan en equidad: lo cual significa que las decisiones son tomadas en equidad, no en derecho, lo cual implica que la solución de un conflicto está más dirigida a la recomposición de los vínculos sociales que a la aplicación de una norma jurídica preexistente. Las decisiones, por ende, deben obedecer a una concepción de justicia que sea aceptable en el contexto comunitario específico de que se trate (Sentencia C-631 de 2012).

* Fines de la consagración de un régimen de impedimentos para los jueces de paz: Su fin es evitar conflictos de intereses y situaciones que puedan afectar negativamente la objetividad e imparcialidad del juez de paz en la resolución de la controversia sometida a su consideración, pues se espera que decida con alejamiento de intereses personales, basado en criterios de equidad y justicia de la comunidad y sin el ánimo de favorecer sin fundamento alguno a una de las partes. Al igual que ocurre con la justicia formal estatal, este régimen de impedimentos y recusaciones busca garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de las autoridades de paz en la resolución de los conflictos que sean puestos a su conocimiento por las partes (Sentencia C-631 de 2012).

En resumen: los jueces de paz son particulares, elegidos popularmente por la comunidad a la que pertenece, sin que sus servicios sean remunerados. Tampoco se les exige contar con una formación jurídica, fallan en equidad y resuelven pequeñas causas relacionadas con asuntos de convivencia. Con el fin de evitar  conflictos de intereses y situaciones que puedan comprometer su objetividad y transparencia, la ley ha previsto, en relación con ellos, un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades.

8. Relaciones existentes entre la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos

El principio de presunción de inocencia es una garantía fundamental consagrada en el artículo 29 Superior, a cuyo tenor: “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. Los tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Colombia, prevén dicha garantía. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 que “toda persona inculpada del delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”, en tanto que el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que: “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha derivado las siguientes subreglas constitucionales:

* Cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad31.

* La presunción de inocencia “se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba” de acuerdo con la cual “corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito (…) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad”32.

* Para que a una persona le puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable “que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio” 33.

* Ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie34. Así, “todo proceso penal debe iniciarse con una prueba a cargo del Estado que comience a desvirtuar la presunción de inocencia. Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia so pena de violar el artículo 29 de la Constitución”35.

El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios, pero también “en todo el

ordenamiento sancionador – disciplinario, administrativo, contravencional etc.- y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado".36

La presunción de inocencia desempeña un papel fundamental al momento de diseñar legislativamente no sólo medidas de aseguramiento en el proceso penal, sino inhabilidades para acceder a cargos públicos, en los términos del artículo 40.7 Superior.

Desde sus primeros fallos37, la Corte ha reconocido el carácter fundamental que caracteriza al derecho a acceder a cargos públicos, pues constituye garantía básica para lograr amplios espacios de legitimación democrática38. De allí que las restricciones, condiciones y limitaciones al acceso a cargos públicos deben ser razonables y proporcionados.

La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que entran en el ámbito de protección de este derecho (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo39, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos40, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos41, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público42.

La Corte en sentencia C-952 de 2001 consideró que "el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para su titular, bajo el entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano".

En igual sentido en sentencia C-100 de 2004, esta Corporación estimó que la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos, "tiene como finalidad salvaguardar el interés general y propender por el logro de los fines esenciales del Estado. En este orden de ideas, satisfacen

los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, aquellos límites que inequívocamente permiten asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, es decir, la eficiencia, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad”43. Otro tanto puede decirse del principio de moralidad pública, para cuya garantía el legislador ha previsto un conjunto de inhabilidades, dentro de las cuales figura la imposición de sanciones penales y disciplinarias.

Así las cosas, la presunción de inocencia configura uno de los diversos límites con que cuenta el legislador al momento de establecer un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos.

9. Resolución del caso concreto

Los demandantes alegan que el legislador, al establecer una inhabilidad para ser juez de paz o de reconsideración, en el sentido de “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”, vulneró el principio de presunción de inocencia (art. 29), así como el derecho a acceder a cargos públicos (art. 40).

Las opiniones de los intervinientes se encuentran divididas. Algunos consideran que si bien se trata de una limitación al acceso a cargos públicos, la misma se encuentra justificada como quiera que: (i) se debe preservar el interés general; y (ii) es importante que los jueces de paz sean personas de reconocida aceptación y prestigio dentro de la comunidad.

La Vista Fiscal estima que se trata de una medida razonable, por cuanto no se trata de una inhabilidad originada en una sanción, sino fundada en un “alto interés social”, consistente en la necesidad de preservar la credibilidad y la confianza necesarias dentro de la comunidad en la figura de los jueces de paz.

Por el contrario, los representantes de varias universidades, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho, consideran que la medida es desproporcionada ya que la formulación de una acusación contra una persona no equivale a un fallo condenatorio. En este orden de ideas, se debe respetar la presunción de inocencia.

La Corte considera que la medida (inhabilidad) no vulnera la presunción de inocencia, pero sí

el derecho fundamental de acceso a cargos públicos.

Como se explicó, el principio de presunción de inocencia es una garantía fundamental consagrada en el artículo 29 Superior, a cuyo tenor: “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. Los tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Colombia, prevén dicha garantía.

El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios, pero también “en todo el ordenamiento sancionador – disciplinario, administrativo, contravencional etc.- y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado”.44

En el caso concreto, la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, es de aquellas establecidas para proteger determinados bienes jurídicamente amparados (probidad de los administradores de justicia) y no como una manifestación del poder sancionatorio estatal, por cuanto su adopción no depende de la imposición de una pena o sanción.

En los términos de la jurisprudencia constitucional, no se trata de una inhabilidad-sanción, resultado del adelantamiento de un proceso penal, disciplinario o fiscal, sino de una inhabilidad-requisito, es decir, de aquellas relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general, la probidad de los jueces, o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. En este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas.

Por el contrario, la Corte considera que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 vulnera el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, por las siguientes razones:

El primer paso para la resolución del caso, consiste en determinar la intensidad del test de razonabilidad que debe ser aplicado.

Por regla general, el control de constitucionalidad la Corte aplica un test leve de razonabilidad en examen de una medida legislativa.

El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En tales supuestos, la Corte se restringe a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, establece si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Se trata del punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad.45

En diversas hipótesis la Corte ha optado por aplicar un test leve de razonabilidad, como por ejemplo en ciertos casos que versan exclusivamente sobre materias: (i) económicas; (ii) tributarias; o (iii) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve.

En la reciente Sentencia C-104 de 2016 se consideró que el test leve se aplica en materias económicas "tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional".

Un test intermedio requiere que el fin no sólo sea legítimo sino también constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver. De igual manera, se exige que el medio, no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente o necesario para alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial.

La Corte lo ha empleado, principalmente cuando: (i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o (ii) existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.

En test estricto de razonabilidad, los elementos de análisis de la constitucionalidad son los más exigentes. El fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además

necesario, o sea, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el test estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto es el cuarto paso del test estricto de razonabilidad46. Exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales por la medida.

La Corte ha aplicado el test de razonabilidad estricto  cuando: (i) está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; (ii) la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma  de decisiones o minorías insulares y discretas; (iii) la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; y (iv) se examina una medida que crea un privilegio.

Aplicando el test intermedio a la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, la Corte encuentra lo siguiente:

(i) Fin de la medida. El fin de la medida es legítimo, importante e imperioso, por cuanto el legislador buscó que las personas que se desempeñaran como jueces de paz en sus respectivas comunidades fueran idóneas y probas. Lo anterior es esencial en la medida en que las decisiones que adoptan los jueces de paz son en equidad, y por ende, fundadas sobre unos criterios generales de justicia que maneja un determinado conglomerado humano. Tanto es así que la inhabilidad no se refiere a la existencia de cualquier resolución de acusación, sino sólo a aquellas relacionadas con investigaciones por la comisión de delitos que atenten contra la administración pública o de justicia.

(ii) Medio. El medio escogido (inhabilidad) por el legislador para lograr la idoneidad y la probidad de los administradores de justicia de paz es legítimo, como quiera que no se encuentra prohibido constitucionalmente.

(iii) Relación medio-fin. La Corte encuentra que la medida persigue un fin

constitucionalmente válido y las inhabilidades, prima facie, son unos medios legítimos para amparar ciertos bienes jurídicos como es aquel de la probidad e idoneidad de quienes administran justicia, la medida es conducente para alcanzar la meta buscada, dado que con la prohibición de acceder al empleo de juez de paz que obra sobre las personas que cuentan con resolución de acusación en su contra implica excluir a individuos que tienen indicios de haber cometido un delito. Tal descarte beneficia la administración de justicia que se basa en la confianza y la ética, como lo hacen los jueces de paz. Ello sin desconocer que existen otros hechos que pueden minar esa credibilidad de los mencionados funcionarios, situación que dependerá de cada comunidad.

Sin embargo, esa medida es innecesaria para alcanzar el fin legítimo pretendido por la disposición, por cuanto existen caminos menos lesivos para el derecho político acceder a los cargos públicos, opciones que permiten garantizar ese respeto a la justicia de paz. La necesidad hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido.

En el caso concreto, impedir que una persona pueda postularse para ser juez de paz o de reconsideración cuando quiera que contra ella un fiscal haya proferido una resolución de acusación por la posible comisión de un delito relacionado con la administración pública o de justicia, no conduce a proteger un bien jurídicamente amparado como lo es la probidad con la cual deben actuar los particulares que ejercen como jueces de paz.

Téngase presente que una resolución de acusación, de no encontrarse el procesado privado de su libertad, no le impediría ejercer como juez de paz. Además, la confianza que debe tener la comunidad en sus jueces de paz, en tanto que fundamento de dicha institución, no se mina por la adopción de una decisión de la Fiscalía que, de forma alguna, equivale a un fallo condenatorio.

De igual manera, la medida resulta ser innecesaria, como quiera que la limitación del derecho a acceder al cargo de juez de paz o de reconsideración, no resulta indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo. Tanto es así que, como se explicó, ni siquiera la Ley Estatutaria 270 de 1996, prevé como inhabilidad para ejercer el

cargo de juez de la República, no haberse proferido en su contra una resolución de acusación. De hecho existen otros medios menos lesivos para el derecho político de acceso a cargos públicos que permiten alcanzar el fin perseguido por la norma, por ejemplo la exigencia de certificados de ausencia de responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal, o de cartas de presentación de la comunidad. Con esos elementos se comprueba la probidad de una persona que aspire a un cargo, sin que afecte el derecho reconocido en el artículo 40 superior de manera inútil.

Siendo la medida innecesaria, no se logra superar un test de razonabilidad intermedio.

La conclusión referida no queda desvirtuada con las decisiones adoptadas en la Sentencias C-558 de 1994 y C-398 de 2011, en la medida en que no son escenarios jurídicos análogos que permitan aseverar que sea razonable privar de los derechos políticos a una persona con la resolución de acusación en el marco del proceso penal adelantado bajo el régimen de la Ley 600 de 2000.

En la Sentencia C-558 de 1994, la Corte estudió la demanda promovida contra Literal c) del artículo 136 del decreto 2699 de 1991 por desconocimiento de principio de inocencia. La disposición cuestionada prohibía que “c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad”. En esa ocasión, la Sala Plena decidió que esa medida era razonable para mantener los funcionarios mantuvieran la rectitud, honradez, honestidad y moralidad de todas sus actuaciones, al existir indicios de la comisión de un hecho punible. Además, se indicó que la constitucionalidad se refuerza en que la inhabilidad es temporal, debido a que opera mientras se define su responsabilidad.

Para la Sala, la decisión referida no vincula la resolución del presente caso, porque en aquella ocasión se contrastó la prohibición frente al principio de inocencia, mandato que, como se explicó, no opera para inhabilidades requisito. Así mismo, en esta oportunidad, este juez colegiado se encuentra confrontando la inhabilidad producto de una resolución de acusación frente al derecho de acceso a cargos públicos, principio que se ve interferido de manera irrazonable. Nótese que uno de los elementos de esas garantías en sí mismo corresponde con la posibilidad de ocupar un empleo público.

Finalmente, el literal c) del artículo 136 del decreto 2699 de 1991 tenía una prescripción jurídica que reducía a la afectación al principio de inocencia, enunciado que no tiene el literal (e) de la Ley 497 de 1999 y que corresponde con la eliminación de la inhabilidad en caso de que el acusado fuese declarado inocente en el proceso penal.

En la Sentencia C-398 de 2011 la Corte estudió si el numeral 3º del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, Código Disciplinario del Abogado, referente a la imposición de una medida de aseguramiento como causal de incompatibilidad para el ejercicio de la profesión de abogado, implicaba el desconocimiento de la presunción de inocencia, así como los derechos al trabajo y a la igualdad. Esta Corporación consideró que la norma era constitucional, por cuanto es una medida razonable de una medida que implica privación de la libertad.

En igual sentido, la Sala Plena estima que la providencia reseñada no es análoga a la presente demanda, ya que se está ante sujetos y funciones diversas, diferencia que entraña la lejanía entre lo público y lo privado. En la presente demanda, se estudia la restricción de acceso a una persona al poder público, ámbito que reconoce el desempeño de una función de esa naturaleza. La Sentencia C-398 de 2011 versó sobre la imposibilidad del ejercicio de una profesión, la cual no implica una función pública. Así mismo, los actos procesales inhabilitantes son diversos y jamás pueden asimilarse. En los expedientes de la referencia, la resolución de acusación es la actuación que restringe el derecho político. En la providencia del año 2011, la medida de aseguramiento era el acto cuestionado. Ese escenario no se puede soslayar que “la privación de la libertad apareja la suspensión en el ejercicio de algunos derechos y la práctica restricción o limitación de otros que no pueden ejercerse en la totalidad de facultades comprendidas en su contenido o en las mismas condiciones en que se ejercen cuando se disfruta de la libertad personal”.

Por último, los parámetros de constitucionalidad en los asuntos comparados son diversos, por lo que la decisión anterior no vincula la actual. Hoy, se analizó la razonabilidad de una medida en relación con una de las dimensiones del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En el año 2011, se evaluó la validez de la norma frente al principio de presunción de inocencia y los derechos al trabajo así como la igualdad.

En este orden de ideas, la Corte considera que la expresión “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de

justicia”, prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, vulnera el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, razón por la cual será declarada inexequible.

10. Síntesis

10.1. La demanda de inconstitucionalidad. Los ciudadanos Herney David Montero Pinto, Eidy Carolina Borda Borda y Wilmer Alberto Burgos Burgos demandaron la inconstitucionalidad de la expresión “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”, prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, por la presunta vulneración de la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos.

10.2. El cargo de inconstitucionalidad. La Corte consideró que el cargo de inconstitucionalidad era el siguiente:

El legislador, al establecer como inhabilidad para postularse o ser elegido como juez de paz o de reconsideración, que contra la persona haya sido dictada en su contra una resolución de acusación por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia, vulneró el principio de la presunción de inocencia y el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, toda vez que la persona no ha sido aún declarada responsable por la comisión de un delito.

10.3. Alcance e interpretación de la norma y análisis de vigencia. Interpretación de la norma acusada. Luego de examinar el contenido de la norma acusada la Corte concluyó que: (i) se trata de una medida que limita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a cargos públicos, principio político que se encuentra reconocido en el artículo 40 Superior; (ii) dado que las inhabilidades no pueden ser interpretadas de forma extensiva ni analógica, la expresión “resolución de acusación”, no puede ser entendida como “formulación de la acusación”, propia del sistema penal acusatorio; y (iii) en consecuencia, la inhabilidad sólo puede ser aplicada en relación con procesos penales regidos por la Ley 600 de 2000.

10.4. Problemas jurídicos. Esta Corporación resolvió los  siguientes problemas jurídicos:

* El legislador, al establecer una inhabilidad para ser juez de paz o de reconsideración, en el

sentido de “Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”, ¿vulneró el principio de presunción de inocencia (art. 29), así como el derecho a acceder a cargos públicos (art. 40); o por el contrario, se trata de una medida razonable y proporcional, dadas las funciones y el prestigio social que debe caracterizar a quien ejerce dentro de una determinada comunidad las labores de juez de paz?

* ¿El principio de la presunción de inocencia se aplica exclusivamente en asuntos de carácter penal, o por el contrario, abarca el régimen de inhabilidades?

10.5. Antecedentes de la Ley 497 de 1999. La Ley 497 de 1999 tuvo su origen en el Proyecto de Ley número 57 de 1997, Senado “Por el cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”47, presentado por Ministra de Justicia, Almabeatriz Rengijo López.

En lo atinente a los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser designados como jueces de paz, en el texto del proyecto de ley se insiste en que “la naturaleza del cargo, le exige al juez de paz unas calidades de carácter más social que jurídico, debido a que su función se verifica dentro de la comunidad siguiendo los parámetros éticos y valorativos definidos por ella misma”48.

En cuanto al articulado del proyecto de ley, en su artículo 19 se establecían, entre otras, la siguiente inhabilidad para el ejercicio del cargo:

“1. Haber sido condenado a pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos.

En cuanto a la explicación de la referida inhabilidad, se afirma:

“Este régimen de inhabilidades que se propone tiene como base la Ley 270 de 1996 o Ley de Administración de Justicia, adaptándola a los requerimientos propios de la figura, por considerarla acorde con los ideales de comportamiento y oficios que debe observar un juez de paz”49.

Adviértase que en el texto del proyecto de ley se incluía era una inhabilidad-sanción, consistente en haber sido condenado, mas no aquella de haberse dictado en su contra resolución de acusación.

En el texto de la "Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 57 de 1997, Senado"50 se introdujo la siguiente modificación al régimen de inhabilidades para ser nombrado o elegido juez de paz:

"Artículo 7. Inhabilidades. No podrá postularse, ni ser nombrado, ni ser elegido o desempeñarse como juez de paz, la persona que se encuentre incursa en cualquiera de las siguientes situaciones:

(…)

g) Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia"

La referida inclusión fue justificada en los siguientes términos:

"Se precisan algunas situaciones que configuran el régimen de inhabilidades e impedimentos de los jueces de paz. De manera que se adicionan algunas otras causales que terminan de perfilar el debido reconocimiento de que (sic) debe gozar un juez al interior de su comunidad"51.

A partir de allí, la inhabilidad objeto de examen en este fallo se preservó en los debates sucesivos surtidos por la Ley 497 de 1999.

10.6. Extensión del margen de configuración legislativa. La Corte reiteró sus pronunciamientos sobre el amplio margen de configuración normativa del cual dispone el legislador al momento de regular un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos. Sin embargo, ese espectro se encuentra restringido a los principios y valores constitucionales, dado que las inhabilidades implican una limitación al derecho político fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

10.7. Pronunciamientos sobre los jueces de paz. La Corte trajo a colación sus principales pronunciamientos sobre los jueces de paz, destacando aspectos tales como: (i) su naturaleza

de mecanismo alternativo de solución de controversias; (ii) sus rasgos distintivos de la jurisdicción ordinaria; (iii) el carácter de los fallos en equidad; (iv) el perfil de los jueces de paz; y (v) los fundamentos del régimen de inhabilidades que los cobija.

10.8. El principio de presunción de inocencia. Esta Corporación consideró que la presunción de inocencia configura uno de los diversos límites con que cuenta el legislador al momento de establecer un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos, es decir, que aquélla no se limita al ámbito penal.

10.9. Ausencia de vulneración del principio de presunción de inocencia. La inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, es de aquellas establecidas para proteger determinados bienes jurídicamente amparados (probidad de los administradores de justicia) y no como una manifestación del poder sancionatorio estatal, por cuanto su adopción no depende de la imposición de una pena o sanción.

En los términos de la jurisprudencia constitucional, no se trata de una inhabilidad-sanción, resultado del adelantamiento de un proceso penal, disciplinario o fiscal, sino de una inhabilidad-requisito, es decir, de aquellas relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general, la probidad de los jueces, o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. En este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas.

10.10. Vulneración del derecho fundamental de acceso a cargos públicos. La Corte consideró que la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 debía ser sometida a un test estricto de razonabilidad. Lo anterior por cuanto si bien la disposición demandada no establece una clasificación sospechosa, ni recae en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución, y tampoco crea un privilegio, es indudable que configura una grave afectación al ejercicio del derecho constitucional fundamental de acceso a la conformación y control al poder político.

10.11. La medida no supera un test intermedio de razonabilidad. La Corte consideró que la medida busca un fin legítimo, importante e imperioso, por cuanto el legislador pretendió que las personas que se desempeñaran como jueces de paz en sus respectivas comunidades fueran idóneas y probas. Lo anterior es esencial en la medida en que las decisiones que adoptan los jueces de paz son en equidad, y por ende, fundadas sobre unos criterios generales de justicia que maneja un determinado conglomerado humano. Tanto es así que la inhabilidad no se refiere a la existencia de cualquier resolución de acusación, sino sólo a aquellas relacionadas con investigaciones por la comisión de delitos que atenten contra la administración pública o de justicia.

El medio escogido (inhabilidad) por el legislador para lograr la idoneidad y la probidad de los administradores de justicia de paz es legítimo, como quiera que no se encuentra prohibido constitucionalmente.

La Corte encontró que no obstante la medida perseguir un fin constitucionalmente válido y ser las inhabilidades, prima facie, unos medios legítimos para amparar ciertos bienes jurídicos como es aquel de la probidad e idoneidad de quienes administran justicia, la medida es innecesaria.

En el caso concreto, impedir que una persona pueda postularse para ser juez de paz o de reconsideración cuando quiera que contra ella un fiscal haya proferido una resolución de acusación por la posible comisión de un delito relacionado con la administración pública o de justicia, no conduce a proteger un bien jurídicamente amparado como lo es la probidad con la cual deben actuar los particulares que ejercen como jueces de paz.

Téngase presente que una resolución de acusación, de no encontrarse el procesado privado de su libertad, no le impediría ejercer como juez de paz. Además, la confianza que debe tener la comunidad en sus jueces de paz, en tanto que fundamento de dicha institución, no se mina por la adopción de una decisión de la Fiscalía que, de forma alguna, equivale a un fallo condenatorio.

De igual manera, la medida resulta ser innecesaria, como quiera que la limitación del derecho a acceder al cargo de juez de paz o de reconsideración, no resulta indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo. Tanto es así que, como se explicó, ni siquiera la Ley Estatutaria 270 de 1996, prevé como inhabilidad para ejercer el

cargo de juez de la República, no haberse proferido en su contra una resolución de acusación. Además existen medios menos lesivos para el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control al poder político que la medida censurada en esta oportunidad, como la revisión de datos de sanciones penales, disciplinarias y fiscales impuestas a los aspirantes a los jueces de paz.

Siendo la medida innecesaria, la medida no logra superar un test intermedio de razonabilidad.

10.12. Decisión. La Corte declaró inexequible el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999.

III. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999.

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

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con aclaración de voto

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (E)

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-176/17

JUEZ DE PAZ-Incidencia de haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por delitos que atenten contra la administración pública o de justicia en la confianza de la comunidad (Salvamento de voto)

Demanda contra el literal a) del artículo 15 de la Ley 497 de 1997 (por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento).

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

En la sentencia C-176 de 201752 la Corte Constitucional declaró inexequible el literal a) del artículo 15 de la Ley 497 de 1997. Este literal establecía la inhabilidad para ser juez de paz o de reconsideración, en aquellas personas en contra de quienes se hubiera dictado resolución acusatoria por delitos contra la administración pública o de justicia. La Sala, en su mayoría, consideró que esta norma se opone a la Constitución, pues, la medida no resultaría necesaria en los términos del principio de proporcionalidad, por existir alternativas menos restrictivas de derecho y porque la decisión de la Fiscalía de proferir resolución de acusación no es equivalente a una condena penal. Las medidas alternativas, entonces, serían la exigencia de antecedentes penales o la presentación de cartas firmadas por la ciudadanía sobre la probidad e integridad del interesado.

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de este Tribunal, no comparto esas apreciaciones. Los jueces de paz son funcionarios concebidos por el constituyente de 1991 para solucionar conflictos sociales con base en la equidad (es decir, no en el derecho aplicable, como los jueces). De esa forma, el principio de participación, que irradia el texto superior en su integridad se manifiesta también en el marco de la preservación de la paz social, a través de una respuesta justa para las partes, sin necesidad de acudir a los jueces de la república (es decir, a los jueces “en derecho”).

Los jueces de paz deben ser funcionarios que cuenten con el respeto de la comunidad, para que así sus decisiones sean efectivas y, en efecto, reflejen para las partes alguien confiable para la aplicación de este tipo especial de soluciones a las controversias de menor entidad. En el ejercicio de su función no reciben remuneración alguna y (en parte por esa razón) no se encuentran inhabilitados para acceder a otros cargos públicos.

La sentencia de la que me aparto fundó su decisión principalmente en la consideración según la cual la probidad e integridad de una persona no debe verse afectada por una resolución del ente investigador, que no es una condena judicial, ni implica pronunciamiento alguno sobre su responsabilidad penal.

Estimo que ese razonamiento es válido, pero asume sólo una parte de la tensión constitucional que debía resolver la Corporación. Si la primera finalidad de la medida es, en efecto, asegurar la probidad del funcionario, la segunda, acaso más importante en este asunto, es que la comunidad preserve la confianza en el juez de paz.

La resolución de acusación, como bien lo indica la sentencia de la que me aparto no implica la existencia de responsabilidad, pero sí exige un indicio grave de responsabilidad. En ese sentido, la inexistencia de un pronunciamiento de esta naturaleza sí favorece, en mi criterio intensamente, la confianza de las personas en sus jueces de paz (digo “sus” para destacar el sentido de pertenencia a la comunidad). Además, esta inhabilidad sólo se aplica si el delito investigado tiene que ver directamente con el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, lo que demuestra que no es una restricción excesiva al acceso a esta dignidad.

Desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, la necesidad de una medida se basa en el análisis de alternativas que, con la misma eficacia, puedan alcanzar el fin propuesto y, en cambio, supongan una intervención menor en los principios contrapuestos.

Me parece, entonces, que la posición mayoritaria no logró demostrar el carácter irrazonable y desproporcionado de la medida, especialmente si se toma en cuenta que la definición de inhabilidades es un ámbito en el cual el Congreso posee una amplia facultad de configuración del derecho. Ahora bien, la norma sí enfrenta un problema de inconstitucionalidad evidente, debido a que no establece, de forma clara y específica, que la inhabilidad debe cesar una vez la persona investigada sea declarada inocente.

Esta interpretación es obviamente la única razonable, pues declarada la inocencia de la persona, se ha levantado también el indicio de responsabilidad y porque la resolución de acusación no puede ensombrecer el destino de una persona que la justicia finalmente considera inocente. Sin embargo, como en el ámbito de la interpretación gramatical o literal no existe esa precisión, resultaba imprescindible un condicionamiento por parte de este Tribunal.

Fecha ut supra

María Victoria Calle Correa

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARÍS

A LA SENTENCIA C-176/17

INHABILIDAD PARA POSTULARSE COMO JUEZ DE PAZ-Causal de inhabilidad por “haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia”, se inscribe en un amplio margen de configuración legislativa y es una medida necesaria para salvaguardar la confianza de la comunidad en tales funcionarios jurisdiccionales (Salvamento de voto)

INHABILIDADES NO SANCIONATORIAS EN LABORES RELACIONADAS CON LA JUSTICIA-Constitucionalmente admisible (Salvamento de voto)

INHABILIDAD PARA POSTULARSE COMO JUEZ DE PAZ POR “HABER SIDO DICTADA EN SU CONTRA RESOLUCION ACUSATORIA POR CUALQUIER DELITO QUE ATENTE CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA O DE JUSTICIA”-Medida es proporcional pues se trata de inhabilidad “temporal”, y no sancionatoria, ya que solamente permanece mientras desaparece el manto de duda sobre la idoneidad del afectado (Salvamento de voto)

Ref.: Expedientes D-11582 y D-11586 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 497 de 1999.

Demandantes: Herney David Montero Pinto, Eidy Carolina Borda Borda y Wilmer Alberto Brugos Burgos.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RIOS

Con el debido respeto, me permito exponer las razones que me llevaron a disentir de la decisión mayoritaria, adoptada por la Corte en la Sentencia C-176 de 2017.

1. En la citada providencia, la Corporación resolvió declarar inexequible el literal “e” del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, que establecía como causal de inhabilidad para postularse como juez de paz, “haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia “. La posición mayoritaria asumió que la norma demandada imponía una limitación innecesaria y desproporcionada al derecho a acceder a cargos públicos, e incluso a la presunción de inocencia, debido a que: (i) existían otras medidas menos lesivas para impedir que una persona pudiera postularse al cargo de juez de paz -p. e. la revisión de datos sobre sanciones penales, disciplinarias y fiscales-; (ii) una decisión judicial que no equivale a un fallo condenatorio -como la resolución de acusación- no mina la confianza de la comunidad en sus jueces de paz; y (iii) la inhabilidad resulta desproporcionada en cuanto incluye personas que pueden ser tanto condenadas como absueltas, y deja por fuera delitos que pueden ser más graves que aquellos cobijados por la aludida medida.

1. En relación con la posición asumida por la mayoría, las razones por las cuales disiento, son básicamente dos: la primera, porque la inhabilidad derivada de la existencia de una resolución de acusación en contra de la persona que pretende ejercer como juez de paz, se inscribe en el amplio margen de configuración del legislador en la materia y es una medida necesaria para salvaguardar la confianza de la comunidad en tales funcionarios jurisdiccionales; y la segunda, porque la anterior tesis había sido sostenida y reconocida por la propia jurisprudencia de la Corte, en la que se ha señalado que las inhabilidades no

sancionatorias, en labores relacionadas con la justicia, son constitucionalmente admisibles. A continuación desarrollaré estas dos ideas con mayor detenimiento.

1. Sobre la necesidad de la medida, encuentro que la decisión adoptada partió de una apreciación errada que la llevó a una conclusión contraevidente. En efecto, la posición mayoritaria sostiene que "la confianza que debe tener la comunidad en sus jueces de paz, en tanto fundamento de dicha institución, no se mina por la adopción de una decisión de la Fiscalía que de forma alguna, equivale a un fallo condenatorio." Considero que el argumento de la Sala carece de solidez pues la institución de los jueces de paz, precisamente, está edificada sobre las condiciones que la misma comunidad les reconoce a ciertos ciudadanos para ser elegidos popularmente y prestar un servicio honorífico como jueces de paz. Esto es así, porque la jurisdicción de paz está basada en la posibilidad de que los propios ciudadanos acudan a ella voluntariamente, como mecanismo para la solución pacífica de sus conflictos. Tal confianza sólo se puede lograr a través del reconocimiento ético y moral de quien detenta la dignidad de juez.

1. Desde este punto de vista, la institución de los jueces de paz no tiene otro sentido que exaltar a las personas que muestren especiales cualidades cívicas, morales y ciudadanas, que llevan a la comunidad a depositar su confianza para que administren justicia -en equidad-. De esta manera, es razonable que el juez de paz deba tener un mayor respaldo en legitimidad, en confianza de la ciudadanía, y en credibilidad, debido a que son estos los fundamentos de su investidura. Es por ello, que la existencia de una acusación formal, contrario a lo concluido por la mayoría, sí podría minar esa confianza, con lo que la medida adoptada por el legislador no solamente era adecuada, sino necesaria.

1. En la Sentencia C-103 de 2004, la Corte ya se había referido a este tema al señalar que los jueces de paz son escogidos en virtud de sus "calidades personales y su reconocimiento comunitario". Sobre este aspecto, en la misma decisión, la Corte puntualizó que "(…) los jueces de paz son elegidos como tales por la comunidad en virtud del alto reconocimiento

que ésta otorga a sus calidades personales – lo cual reviste de un carácter honorífico.”

1. Adicionalmente, la medida es proporcional pues se trata de una inhabilidad que es temporal53 y no sancionatoria, ya que solamente permanece mientras desaparece el manto de duda sobre la idoneidad del afectado. Bajo este entendido, era claro que el objetivo de la medida no era afectar el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, ni el derecho a la presunción de inocencia, pues lo que realmente hacía era aumentar el estándar de exigencia de idoneidad para desempeñar la investidura de juez de paz. Este atributo exige para los jueces de paz la inexistencia de una condena (por supuesto), pero también la inexistencia de una acusación formal de contenido penal, relacionada con delitos que atenten contra la administración pública o de justicia.

1. En ese sentido, no resultaba admisible, como equivocadamente lo sostuvo la mayoría de la Sala, comparar la situación de los jueces de paz con la de los demás jueces. Según fue señalado, existen diferencias relevantes para efecto de exigir o no la aplicación del mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Entre otras, los jueces pertenecientes a la rama judicial, son funcionarios que ingresan al servicio público por concurso de méritos, de manera que al ser jueces de carrera permanecen en funciones mientras su rendimiento sea satisfactorio y no sean sancionados. El juez ordinario debe fallar en derecho mientras que los jueces de paz lo hacen en equidad. Además, los jueces ordinarios derivan su sustento del ejercicio de este cargo, mientras que los jueces de paz son postulados por su comunidad, elegidos popularmente y prestan un servicio sin remuneración alguna. Adicionalmente, al paso que la jurisdicción ordinaria es imperativa para las partes, la activación de la jurisdicción de paz surge del acuerdo entre ellas. Esta última condición hace evidente que tanto la legitimidad de la jurisdicción de paz, como la vocación de las personas de acudir a ella, se sustentan en la confianza pública en torno a su labor de administrar justicia con pulcritud, imparcialidad, ética y total probidad.

1. En punto al presunto desconocimiento del derecho fundamental de acceso a cargos públicos, resultaba además evidente que la medida acusada no lo desconocía. Entre otras muchas razones, por cuanto el ejercicio del cargo de juez de paz no es incompatibilidad con el ejercicio, al mismo tiempo, de otro cargo público o privado (ley 497 de 1999, art. 17).

3.7. En efecto, a partir del carácter no remunerado54 y honorífico de sus labores (Ley 497 de 1999, art. 19), los jueces de paz puedan ocupar otros empleos en el sector público o privado. Así lo expresó esta Corporación en la Sentencia C-103 de 2004, al advertir que "el desempeño del cargo de juez de paz es compatible con el de otros cargos públicos. (…) el ejercicio de este cargo es netamente voluntario -es decir, quien resulta elegido para ser juez de paz lo hace en virtud de una decisión suya libre y voluntaria en el sentido de asumir una carga pública adicional, no de una imposición ni un deber." De esta manera, al poder desempeñar otra función pública -e incluso privada-, la inhabilidad dispuesta por el legislador no constituía ninguna vulneración del derecho al acceso a los cargos públicos.

1. Cabe agregar, además, que la posición adoptada por el suscrito, no obedece a una mera diferencia de criterio personal, pues está fundada en la pacífica y decantada línea jurisprudencial que hasta la sentencia C-176 de 2017, había sostenido la Corte en materia de inhabilidades no sancionatorias.

1. En ese sentido, la segunda razón por la que me aparto del fallo es precisamente porque la decisión adoptada se apartó injustificadamente de los pronunciamientos que con anterioridad había emitido la Corte en relación con el mismo tipo de inhabilidades. En particular, existen dos sentencias de esta Corporación (C-558 de 1994 y C-398 de 2011), e incluso una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en vigencia de la extinta Sala Constitucional (Sentencia 1858 de noviembre 11 de 1988), que establecían que la inhabilidad temporal para el ejercicio de funciones relacionadas con la actividad jurisdiccional, cuando se profiere una resolución acusatoria en contra de quien pretende participar en la actividad jurisdiccional, bien por ser servidor judicial o en relación con el ejercicio de la abogacía, es

constitucionalmente admisible.

1. En la primera decisión adoptada por la Corte en la materia, Sentencia C-558 de 199455, se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991, que inhabilitaba para desempeñar cargos o empleos en la Fiscalía General de la Nación, a quienes se encontraran "en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad; (…)". En el caso, el demandante consideraba que era injusto que se suspendiera a un empleado de la Fiscalía General de la Nación por haber sido objeto de un auto de detención, y que además, se debía presumir su inocencia hasta que se profiriera una sentencia en firme, ya que debía prevalecer la dignidad de la persona sobre la del cargo. Al analizar la norma, la Corte declaró su exequibilidad al considerar que "si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados."

1. Posteriormente, en la Sentencia C-398 de 201156, la Corte estudió una demanda contra el artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado), que establecía como incompatibilidad para ejercer la abogacía "la imposición de una medida de aseguramiento o sentencia, excepto cuando la actuación sea en causa propia, sin perjuicio de los reglamentos penitenciarios y carcelarios." En este caso el demandante sostenía que el detenido podía ejercer la profesión "a pesar de que se le haya impuesto una medida de aseguramiento privativa de la libertad, por cuanto sus calidades profesionales no sufren mengua por estar detenido, ni hay lugar a un abierto cuestionamiento de sus cualidades éticas y humanas." En el caso, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición demandada, al considerar que "la incompatibilidad censurada tiene claros fines constitucionales en la previsión del riesgo

social, en el interés general inherente al ejercicio profesional de la abogacía y en la protección de los derechos de terceros, objetivos que aportan un marco de justificaciones más amplio que el fundado en la mera apreciación individual de las consecuencias que la privación de la libertad tendría sobre el directamente implicado.

1. Finalmente, vale la pena resaltar que el criterio adoptado por la Corte tenía como antecedente directo la jurisprudencia previa a la Constitución de 1991 proferida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Muestra de ello, es la Sentencia 1858 de noviembre 11 de 198857 en la que la Corte Suprema había estudiado una demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 56 del Decreto Numero 52 de 1987 (relativo a la carrera judicial), que establecía una inhabilidad para los funcionarios judiciales que se encontraran "en detención preventiva, aunque gocen del beneficio de excarcelación y quienes hayan sido llamados a juicio mientras se resuelve su situación jurídica (…)" En la demanda, el actor alegaba que: (i) la norma acusada violaba el artículo 16 de la Constitución de 1886, al prescindir de personal que había venido prestando sus servicios en la Rama Jurisdiccional, "por existir en su contra un auto de detención como medida de aseguramiento aunque goce del beneficio de la excarcelación o libertad provisional, o una resolución de acusación"; (ii) porque el precepto acusado violaba el inciso primero del artículo 26 de la Constitución de la época, debido a que no permitía el ingreso a la carrera a un funcionario, por tener en su contra un auto de detención o una "resolución acusatoria", que, a su modo de ver, constituía una "condena anticipada"', lo que violaba el derecho de defensa; y finalmente, (iii) porque contrariaba el artículo 160 de la Constitución, que señalaba que "los jueces y magistrados no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus cargos, sino por virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior o en los casos que determine la ley." En el análisis de la demanda, la Corte Suprema concluyó que el requisito dispuesto en la norma demandada se justifica porque "la conducta del ciudadano que va a ingresar a la carrera judicial no debe estar en tela de juicio".

1. Como se puede apreciar, para la jurisprudencia constitucional este tipo de inhabilidades eran constitucionalmente validas debido a que: (i) se fundamentaban en la garantía del

correcto ejercicio de la función pública de administración de justicia, la cual debe quedar en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales no pueden estar en entredicho; y, porque (ü) la previsión del riesgo social, el interés general inherente al ejercicio de profesiones relacionadas con la justicia y la protección de los derechos de terceros, aportaban justificaciones más amplias que la mera apreciación individual de las consecuencias que la medida tendría sobre el directamente implicado.

4.6. En mi concepto, la Corte debió reiterar estas consideraciones jurisprudenciales, las cuales constituían elementos valiosos para avanzar hacia la consolidación de una administración de justicia más trasparente y legítima, basada en la virtud cívica de las personas que desempeñan la loable y digna labor de impartir justicia desde la equidad.

1. Las anteriores son las razones por las cuales, respetuosamente, me aparto de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, y por las que, en consecuencia, salvo el voto en la presente sentencia.

Fecha ut supra,

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (e)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-176/17

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Inadecuada aplicación (Aclaración de voto)

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Se omitió justificar las razones en la utilización del principio de proporcionalidad (Aclaración de voto)

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Exigencias metodológicas para su aplicación (Aclaración de voto)

Referencia: Expedientes acumulados D-11582 y D-11586 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcia) de la Ley 497 de 1999.

Magistrado Ponente

Alberto Rojas Ríos

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, aclaro el voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en el fallo C-176 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos), el cual declaró la inexequibilidad del literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999 "por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento."

1. La sentencia llega a la conclusión, la cual comparto, según la cual la norma acusada es inexequible en la medida en que impone una restricción desproporcionada al derecho de acceso a cargos públicos, en este caso los jueces de paz. Asimismo, estoy de acuerdo con que la presunción de inocencia es uno de los límites que circunscriben el amplio margen de configuración legislativa en materia de fijación de inhabilidades, incompatibilidades y, en general, la determinación de requisitos de acceso a los cargos del Estado. Por ende, coincido con los aspectos generales del fallo, razón por la cual acompañé el sentido de la decisión.

2. Sin embargo, considero necesario aclarar mi voto en un aspecto particular, de naturaleza técnica y relacionado con la aplicación del juicio de proporcionalidad en el asunto objeto de examen. Esto respecto de dos aspectos definidos: la necesidad de motivar el uso de dicha herramienta de análisis judicial y las exigencias metodológicas para dicha utilización.

3. En cuanto al primer asunto, es bien sabido que la aplicación del juicio de proporcionalidad opera, en el caso del control de constitucionalidad, generalmente en dos tipos de escenarios: cuando se está ante la necesidad de ponderar entre dos derechos, valores o principios constitucionales en tensión, o cuando la norma objeto de examen impone una restricción al contenido y alcance de un derecho con raigambre constitucional. En cada uno de estos escenarios el juicio de proporcionalidad ofrece una guía para la racionalidad de la decisión judicial, la cual hace que sea argumentativamente controlable y, por ende, alejada de la simple discrecionalidad de la Corte. Como lo señala la doctrina comparada, el juicio de proporcionalidad permite la identificación de los "límites sobre las limitaciones

constitucionales” y por esta razón, tiene un lugar central en el fundamento mismo de la democracia constitucional. Ello en tanto base jurídica para la limitación del poder legislativo, fundada en la vigencia de los derechos.58

Sin embargo, el juicio de proporcionalidad se restringe a los supuestos de análisis antes descritos, sin que sea una herramienta apropiada cuando no se está ante una limitación o tensión entre principios o derechos, sino frente a la oposición entre reglas constitucionales y legales. En este caso el juicio de validez constitucional se restringe a identificar la contradicción, descartar la posibilidad de prescribir una interpretación que haga la disposición de inferior jerarquía compatible con la Constitución y, de ser así, declarar la inexequibilidad de la previsión correspondiente.

El carácter delimitado del juicio de proporcionalidad exige, por ende, que la Corte justifique las razones que llevan a su utilización, en términos de la presencia de una limitación o tensión entre derechos, principios o valores constitucionales. En el caso analizado, este paso previo es omitido por completo, sin que la sentencia dé cuenta de la pertinencia del juicio de proporcionalidad en el caso objeto de examen. Dicho argumento era necesario, particularmente por motivos metodológicos, que ilustren a los ciudadanos qué lleva a este Tribunal a utilizar determinadas alternativas de análisis para la decisión judicial, en oposición a otras. Para el presente asunto, la justificación se centraba en advertir que la medida imponía una limitación prima facie desproporcionada al derecho constitucional de acceso a cargos públicos, que entraba en tensión con el deber de acreditar la debida idoneidad para el ejercicio de dichos cargos.

4. El segundo aspecto que motiva esta aclaración está vinculado a algunos reparos de técnica jurídica que presenta el juicio de proporcionalidad adelantado en la presente sentencia.

El fallo describe adecuadamente el test de carácter intermedio como aquel que “requiere que el fin no sólo sea legítimo sino también constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver. De igual manera, se exige que el medio, no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente o necesario para alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial.” Adicionalmente, también acierta en considerar que ese

nivel del juicio es el que debe aplicarse en el caso de la norma analizada.

Sin embargo, al momento de aplicar el mencionado nivel de juicio en el caso analizado, la decisión incurre en algunas imprecisiones que advierto importante destacar. En efecto, al estudiar la finalidad de la medida, consistente en garantizar que los jueces de paz sean personas idóneas y probas, se consideró que la misma era legítima, importante e imperiosa. A este respecto debe advertirse que (i) bastaba con comprobarse que el fin era constitucionalmente importante para que se cumpliera con el estándar exigido para el juicio intermedio; y (ii) el fallo no ofrece argumentos que determinen por qué la finalidad estudiada es imperiosa en el Estado constitucional, de manera que deba calificarse de esa manera.

5. Ahora bien, la segunda imprecisión que evidencio en el juicio de proporcionalidad aplicado consiste en que al describir los pasos del test intermedio la sentencia acertadamente indica que el medio adoptado por el Legislador debe ser "efectivamente conducente o necesario" para el cumplimiento del fin. Sin embargo, cuando aplica esa doctrina al asunto objeto de análisis, determina que el medio es "legítimo", para después concluir que, en cualquier caso, la relación medio-fin no se comprobaba, debido a que la medida analizada no era necesaria. Esto en razón a que el hecho de haberse proferido resolución de acusación contra una persona no desvirtúa, por sí mismo, su idoneidad y probidad para el ejercicio de la investidura como juez de paz. Ello más aun si se tiene en cuenta que no se está ante una decisión judicial definitiva y que, además, una exigencia de la misma naturaleza no se dispone por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia respecto de los jueces ordinarios.

Considero que la aplicación del juicio de proporcionalidad de la manera propuesta es problemática, pues lo torna confuso y contradictorio. Una solución más sencilla al asunto era haber considerado que si bien el fin buscado por la medida es constitucionalmente importante, la medida adoptada por la ley no era necesaria, prescindiéndose de evaluarla inicialmente como legítima, para luego concluir que no superaba el estándar de necesidad exigido en el juicio intermedio.

6. Los asuntos planteados, aunque insisto se centran en temas metodológicos, resultan importantes en la medida en que advierto que la eficacia del juicio de proporcionalidad pasa por la aplicación estricta de los pasos que sobre el mismo ha definido la jurisprudencia

constitucional. De esta manera, se preserva la innegable utilidad que tiene esta metodología, y adicionalmente, se hace comprensible y sencilla tanto para los jueces, como especialmente para los ciudadanos.

Estos son los motivos de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-176/17

Referencia: Expedientes D-11582 y D-11586

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 497 de 1999, "por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento."

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto de la declaratoria de inexequibilidad del literal e) del artículo 15 de la Ley 497 de 1999, cuyo texto es del siguiente tenor:

"ARTICULO 15. INHABILIDADES. No podrá postularse ni ser elegido como juez de paz o de reconsideración, la persona que se encuentre incursa en una cualquiera de las siguientes situaciones,//a) Haber sido condenado a una pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos, dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de nombramiento o de elección;//b) Hallarse bajo interdicción judicial;//c) Padecer afección física o mental o trastorno grave de conducta, que impidan o comprometan la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo;//d) Hallarse bajo medida de aseguramiento que implique privación de libertad sin derecho a libertad provisional;//e) Haber sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública

o de justicia;//f) Hallarse suspendido o excluido del ejercicio de cualquier profesión. En este último caso mientras se obtiene la rehabilitación;//g) Haber perdido con anterioridad la investidura de juez de paz o de conciliador en equidad;//h) Realizar actividades de proselitismo político o armado".

Lo anterior, teniendo en cuenta que, la medida adoptada por el legislador es constitucionalmente admisible, habida consideración de que su objetivo principal, como se aprecia en los antecedentes de la Ley 497 de 1999, era preservar la confianza pública en la institución de los jueces de paz, en consideración a la importante función de administrar justicia de la que son investidos, confianza que, -no obstante que toda persona se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario-, puede verse resquebrajada por la presencia de una conducta atentatoria contra los bienes jurídicos de la administración pública y la justicia.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, por regla general, las inhabilidades no son sanciones y que, por tanto, no cabe aplicar como parámetro de control de constitucionalidad la presunción de inocencia. Este tipo de inhabilidades tienen por objeto garantizar la idoneidad de las personas que pretendan desempeñarse como jueces de paz, razón por la que resultaba importante mantener la postura expuesta por la Corte en la sentencia C-558 de 1994, en la que se optó por preservar la norma, pero se tuvo en cuenta que:

"Para efectos de dar aplicación a la causal de inhabilidad acusada, debe tenerse en cuenta que las objeciones morales que se endilguen a una determinada persona, deben basarse en hechos comprobables, de manera que el afectado pueda conocer y controvertir las pruebas que obran en su contra; además, que el acto por medio del cual se impone la inhabilidad debe ser motivado, para que el perjudicado con la decisión pueda ejercer su defensa y, en caso de inconformidad, acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandarlo. De no ser así, se vulneraría, como ya se ha expresado, el debido proceso, el derecho de defensa, y el derecho que tiene toda persona de acceder a cargos público".

Además resulta claro que la resolución de acusación da lugar al juicio, con base en unos motivos estimados suficientes por la Fiscalía General de la Nación, a la luz de las reglas procesales aplicables y como resultado de la investigación.

Adicionalmente, considero que no es adecuado comparar la situación de los jueces de paz

con la de los demás jueces, toda vez que existen diferencias relevantes para efectos de exigir o no la aplicación del mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Entre esas diferencias se encuentran: (i) Que los jueces adscritos a la rama judicial, son funcionarios que ingresan al servicio público por concurso de méritos, de manera que al ser jueces de carrera permanecen en funciones mientras su rendimiento sea satisfactorio y no sean sancionados, mientras que los jueces de paz son postulados por su comunidad y elegidos popularmente. (ii) El juez ordinario debe fallar en derecho mientras que los jueces de paz lo hacen en equidad. (iii) Además, los jueces ordinarios son remunerados por el ejercicio de este cargo, mientras que los jueces de paz prestan un servicio sin remuneración alguna. (iv) Adicionalmente, la jurisdicción ordinaria es imperativa para las partes, mientras que la activación de la de paz surge del acuerdo entre ellas. Esta última condición hace evidente que tanto la legitimidad de la jurisdicción de paz, como la vocación de las personas de acudir a ella, se sustentan en la confianza pública en torno a su labor de administrar justicia con pulcritud, imparcialidad, ética y total probidad.

Finalmente, a mi juicio, no se desconoce el derecho fundamental de acceso a cargos públicos, en la medida que los jueces de paz no tienen incompatibilidad para ejercer al mismo tiempo otro cargo público o privado y en todo caso, se trata de una inhabilidad temporal que finalizará tan pronto el juez competente profiera sentencia definitiva.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

2 Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

3 Sentencia C-558 de 1994.

4 Sentencia C-1016 de 2012

5 Sentencia C-652 de 2003, C-780 de 2001 y C-468 de 2008, reiterada en los fallos C-618 de 2012 C-1016 de 2012.

6 “ARTICULO 150. INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS EN LA RAMA JUDICIAL. No podrá ser nombrado para ejercer cargos en la Rama Judicial:

1. Quien se halle en interdicción judicial.

2. Quien padezca alguna afección mental que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo, debidamente comprobada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

3. Quien se encuentre bajo medida de aseguramiento que implique la privación de la libertad sin derecho a la libertad provisional.

4. Quien esté suspendido o haya sido excluido de la profesión de abogado. En este último caso, mientras obtiene su rehabilitación.

5. Quien haya sido destituido de cualquier cargo público.

7. El que habitualmente ingiera bebidas alcohólicas y el que consuma drogas o sustancias no autorizadas o tenga trastornos graves de conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio.”

7 Ver al respecto, Sentencia C-903 de 2008.

8 Sentencia C-232 de 2016

9 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 11 de febrero de 2015. M.P. José Leonidas Bustos Martínez.

10 Respecto de esta valoración la Sala ha sostenido que «corresponde ser realizada por la Fiscalía, luego de un proceso de valoración de tales elementos de convicción, gracias al cual dicho sujeto procesal evalúa si se satisface la exigencia probatoria prevista por el mencionado precepto para convocar el juicio mediante la presentación del mencionado escrito.». Cfr. CSJ., AP. de 18 de abril de 2012, Rad. 38521.

11 Cfr. Ley 906 de 2004, art. 175.

12 Cfr. Jaen Vallejo, Manuel, Derechos Fundamentales del proceso penal, Ediciones jurídicas

Gustavo Ibáñez, Bogotá, pág.73.

13 Sentencia C-025 de 2010

14 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, providencia del 28 de noviembre de 2007, Rad. 27.518. “Además, el derecho de defensa como mecanismo para la realización de la justicia y base fundamental del Estado de derecho, ha de estar presente en toda la actuación, en consecuencia, la necesaria armonía entre la formulación de la imputación y la acusación (entendida esta última en su forma de acto complejo de escrito y formulación oral) involucra el derecho del incriminado de conocer desde un principio los hechos por los cuales se le va a procesar.”

15 Capítulo I, Título I del Libro III del Código de Procedimiento Penal

16 Artículo 338 del Código de Procedimiento Penal

17 Capítulo II , Título I del Libro III del Código de Procedimiento Penal

18 Serrano José Luis, Validez y Vigencia, la aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp 23 y  74.

19 Sentencia C-412 de 2015.

20 Sentencia C-412 de 2015 y C-369 de 2012

21 Sentencia C-369 de 2012

22 Gaceta del Congreso número 346 de 1997.

23 Ibídem, p. 13.

24 Ibídem, p. 14.

25 Gaceta del Congreso número 389 de 1997, p. 1.

26 Ibídem, p. 5.

27 C-1173 de 2005.

29 Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997

30 Sentencia C-1372 de 2000.

31 Sentencia C-205 de 2003.

32 Sentencia C-205 de 2003. En el mismo sentido, las sentencias C-774 de 2001, C-416 de 2002, C-271 de 2003 y C-576 de 2004.

33 Sentencia C-689 de 1996. En similar sentido la sentencia C-1156 de 2003.

34 Sentencia C-689 de 1996. En similar sentido la sentencia C-576 de 2004.

35 Sentencia C-205 de 2003 en la que se declaró inexequible un tipo penal que prescribía: “Quien comercie con autopartes usadas de vehículos automotores y no demuestre su procedencia lícita, incurrirá en la misma pena del artículo anterior”.

36 Sentencia C-1156 de 2003

37 Sentencia T- 03 de 1992.

38 Sentencia SU-441 de 2001.

39 Sentencia T-309 de 1993.

40 Sentencia T-313 de 2006.

41 Sentencia T-451 de 2001.

42 Sentencia SU-441 de 2001.

43 Sentencia C-100 de 2004.

44 Sentencia C-1156 de 2003

45 Sentencia C-673 de 2001.

46 Sentencia C-673 de 2001

47 Gaceta del Congreso número 346 de 1997.

48 Ibídem, p. 13.

49 Ibídem, p. 14.

50 Gaceta del Congreso número 389 de 1997, p. 1.

51 Ibídem, p. 5.

52 MP. Alberto Rojas Ríos.

53 La Corte ha determinado (C-353 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) que las inhabilidades como la referida en la disposición demandada son de carácter temporal, pues permanecen hasta que se resuelva enjuicio la situación del afectado. Este aspecto es importante porque con la medida de inhabilidad temporal se salvaguarda la garantía de presunción de inocencia. La Corte también ha precisado (Sentencias C-468 de 2008 -M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra- y C-1016 de 2012 -M.P. Jorge Iván Palacio Palacio-) que existe una diferencia entre dos tipos de inhabilidades: (i) las inhabilidades sanción, que inhiben para desempeñar un cargo, como consecuencia de una conducta reprochable previamente sancionada y declarada; y (ii) las inhabilidades requisito, que se exigen como requisito de idoneidad. Esta distinción es igualmente relevante, porque en el caso de las inhabilidades requisito como la que estudió la Sala, no existe afectación de la garantía de presunción de inocencia pues no se impone ninguna sanción ni juzgamiento.

54 Ley 497 de 1999, Artículo 19: “Remuneración. Los jueces de paz y de reconsideración no tendrán remuneración alguna.”

55 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

56 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

57 M.P. Hernando Gómez Otálora.

58 Barak, Aharon (2013) Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations. New York, Cambridge University Press, pp. 167.