Sentencia C-393/02

PODER DEL ESTADO-Restricción frente al individuo

LEY-Dependencia

DERECHO PENAL MODERNO-Determinación legislativa de hechos que atentan contra diferentes bienes con la consecuencia sancionatoria/DERECHO PENAL-Imposición de sanción/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA PENA

El derecho penal moderno implica que el legislador en desarrollo de la política criminal del Estado, determine por medio de la Ley los hechos que atentan contra diferentes bienes que se decidieron tutelar con la inexorable consecuencia sancionatoria. Si se cumpliera con las condiciones fácticas previstas en la norma y no se impusiera la sanción, la Ley caería en un estado de inercia que desestimaría la proposición lógica según la cual la infracción legal implica sanción.

PENA-Función

En cuanto a la función de la pena, esta Corporación destacó su doble función preventiva y represiva. De una parte, opera preventivamente cuando se amenaza con ella como una forma para contrarrestar la desobediencia haciendo entender al individuo que por la infracción de la disposición legal será castigado. De otra parte, opera represivamente cuando es impuesta para llenar el vacío dejado por la desobediencia de la Ley.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA PENA-Límites al legislador

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONDUCTA DELICTIVA Y SANCION PENAL-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN LA PENA-Límites

PENA-Configuración legislativa y aplicación judicial/PENA-Reserva legal y aplicación judicial/LEY-Aplicación por el juez

Definidos los hechos típicamente antijurídicos y culpables, y establecidos los límites mínimos y máximos de la sanción por parte del legislador, corresponde al Juez la aplicación de la Ley

pronunciando en cada caso concreto la absolución o la condena. Es cierto que la aplicación del Derecho no se reduce a una mera labor matemática o silogística, en la cual el Juez se limita a escoger la norma en la cual ha de subsumir el hecho, sino que involucra una tarea interpretativa. Sin embargo, esta importante tarea, no reemplaza, sustituye o transgrede la reserva legal, sino que la complementa en ejercicio de las facultades provenientes de la misma Ley.

SANCION PENAL-Aplicación por el juez debe agotar proceso predeterminado por la ley/PENA-Imposición no es discrecional sino sujeta a la ley

PENA ACCESORIA-Inexistencia de discrecionalidad absoluta del juez para imposición

CIUDADANO-Derechos y funciones públicas

Los derechos y funciones públicas del ciudadano no se limitan al ejercicio del sufragio, sino que abarcan toda una serie de tareas propias de una concepción del Estado democrático, participativo y pluralista, en el cual los ciudadanos solidariamente con la administración son titulares de derechos y deberes que interaccionan en la dinámica social para cumplir con los fines ideológicos y programáticos plasmados en la Constitución.

PENA DE PRISION-Sanción accesoria

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PENA ACCESORIA-Imposición conjunta con la pena principal

Aunque el legislador permita al Juez imponer las penas accesorias bajo los parámetros establecidos por la misma Ley, ello no es óbice para que el legislador sin afectar el principio de la legalidad de la pena le señale al Juez que una determinada pena accesoria deba ser impuesta conjuntamente con la pena principal, en este caso, la interdicción de derechos y funciones, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena, así como los derechos fundamentales del condenado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA PENA-Aplicación por el juez

El Juez solamente puede imponer la sanción luego de agotar un proceso en el que la sentencia es su culminación en la cual se justifica y fundamenta la responsabilidad penal y la

dosificación de la sanción. De tal suerte que la decisión judicial lo que pretende es garantizar que las medidas restrictivas de los derechos del condenado, no sean tomadas por autoridades distintas de la jurisdiccional y que el poder judicial no se ejerza por fuera de los términos y condiciones especificados en la Ley.

PENA ACCESORIA-Preeminencia de la norma sobre discrecionalidad del juez

INTERDICCION DE DERECHOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Facultad del legislador para la imposición de pena accesoria a la de prisión

Referencia: expediente D-3785

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso tercero (3) del artículo 52 de la ley 599 de 2000.

Demandante: Andrés Mauricio Vela Correa

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002)

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ANDRES MAURICIO VELA CORREA, demandó el último inciso del artículo 52 de la ley 599 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada que forma parte de la ley 599 de 2000, la cual aparece publicada en el Diario Oficial número 44.097 del 24 de julio de 2000:

"LEY 599 DE 2000

(24 de julio)

"Por la cual se expide el nuevo Código Penal"

"Artículo 52. Las Penas Accesorias.

(…)

En todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder del máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51."

III. LA DEMANDA

Considera el actor que el inciso transcrito infringe el artículo 98 de la Carta Política por las siguientes razones:

-Por un lado, estima que la suspensión de la ciudadanía es discrecional de la autoridad judicial y no se encuentra sujeta enteramente a la ley. Desde este punto de vista la norma demandada "se arroga una facultad que le corresponde al Juez discrecionalmente ejercer, excediendo de esta forma el limitado objeto que le impone la Constitución, cual es determinar los casos de suspensión, pero no provocar la suspensión" de forma automática.

-Por otro lado, promueve la acción constitucional para reivindicar "el derecho que le asiste a todos los internos del país para ejercer su derecho – deber del voto, el cual debe desatarse o separarse de la privación de la libertad o prisión". En su sentir, las personas que se encuentras recluidas en los centros penitenciarios cumpliendo una condena judicial, "deben poder protestar a través del sufragio contra el sistema del cual se pueden sentir víctimas, oprimidos y maltratados". Afirma que el voto es entre otras cosas, "un mecanismo de

inconformidad contra el sistema social, cultural, político, económico, jurídico y legal, tanto como contra el sistema penal, el derecho penal, o contra el desbordado e inhumano sistema penitenciario".

-Presenta como ejemplo el delito de sedición, en el que considera injusto que la pena de prisión le prive de representación para luchar contra la tipicidad de esa conducta a través de la protesta reflejada en el voto, en aras de apoyar a "quien pretenda modificar el conjunto de circunstancias que lo conminaron a delinquir".

IV. INTERVENCIONES

1. Fiscalía General de la Nación.

El señor Fiscal General de la Nación solicitó se declarará la exequibilidad del aparte parcialmente demandado al considerar que la inhabilitación del ejercicio de derechos y funciones públicas, no constituye vulneración "a principios, valores y demás preceptos constitucionales que está obligado a respetar, sino que desarrolla el principio de la cláusula general de competencia, atribuida constitucionalmente para fijar los preceptos penales e imponer las consecuencias jurídicas del caso a fin de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

En este orden de ideas, la pena accesoria no resulta desproporcionada, pues "la justificación de esta sanción se basa en la imperiosa necesidad que tiene el Estado de hacer uso del mecanismo de control formal -como lo es el derecho penal-, mediante el cual lucha de manera eficaz contra el crimen y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política".

Sobre el punto resaltó la sentencia C-581 de 2001 en la cual se manifestó a propósito del análisis de constitucionalidad de los artículos 43-1 y 44 de la ley 599 de 2000, que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, eran "simplemente concreción de la norma constitucional prevista en el artículo 98 y la restricción del derecho al sufragio, para personas condenadas en un proceso penal, atendía a criterios de política criminal, los cuales legitimaban su suspensión como consecuencia de la comisión de una conducta punible".

Añadió sobre la inconveniencia de la restricción del voto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que "la aplicación de las normas penales corresponde a una manifestación concreta de la política criminal del Estado, y bajo este entendido, si no se traspasan los límites materiales que la Constitución fija a la autonomía legislativa, su imposición resulta justificada, aún cuando suponga la limitación de ciertos derechos fundamentales".

Finalmente, la restricción del derecho a la ciudadanía es una justificada reacción estatal frente a la comisión de hechos punibles. Recordando la sentencia C-157 de 1998, concluye que "no se afecta el núcleo esencial de dicha garantía constitucional, pues esa reglamentación responde a razones de protección del interés general y convivencia social, motivo suficiente para considerarla ajustada al ordenamiento superior".

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor JORGE ENRIQUE VALENCIA MARTINEZ indicó que del análisis de los artículos 98 y 99 de la Carta Política, se desprende que la regla general es el ejercicio del sufragio sin mayores condicionamientos, siendo el inciso del artículo 52 demandando una excepción. Anotó que las personas condenadas a pena de prisión al no poseer las mismas condiciones de los demás electores naturalmente "ven restringidos sus derechos políticos y su participación en decisiones propias de la soberanía nacional".

Encuentra plenamente justificado que al lado de la pena de prisión se impongan correctivos accesorios, como el impedir el desempeño de un cargo público o el ejercicio del sufragio. Recuerda que el derecho al voto "responde a reglas determinadas previamente por un poder de gobierno, entre ellas, la idoneidad del elector". Por último, reconoce como respetables las argumentaciones expuestas por el demandante pero que infortunadamente guardan inmensa distancia de las posiciones académicas.

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2771 recibido el 19 de diciembre de 2001, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del inciso último del artículo 52 del Código Penal, con fundamento en las siguientes consideraciones:

– La base de la demanda parte de una errada interpretación lingüística del artículo 98 de la Carta Política, porque "lejos de atribuir discrecionalidad absoluta al funcionario judicial para

que determine la forma y eventos en los cuales procede la suspensión del ejercicio de la ciudadanía, le impone a éste que ordene dicha medida de acuerdo con la regulación y para los casos que lo indique la ley".

– De ninguna manera se permite al funcionario judicial tomar libremente la decisión, porque está ligado a los mandatos dispuestos por el legislador, quien regula los eventos en los cuales procede la medida restrictiva, "no sólo porque así lo ordena la mencionada norma constitucional, sino en virtud del principio de legalidad de las penas del artículo 29 constitucional". En concordancia con la norma anterior, el artículo 230 de la Constitución prevé la reserva legal en materia punitiva y por ende, las decisiones judiciales deben fundamentarse en la Ley. Así mismo, la legitimidad del legislador para imponer la pena accesoria demandada también se encuentra respaldada por la potestad otorgada por el artículo 150 del estatuto superior.

– Recuerda la sentencia C-581 de 2001 sobre la exigencia de ser ciudadano para ejercer el derecho al sufragio con la justificada inhabilidad en virtud de una condena judicial, sin que lo anterior impida "que los internos de los centros de reclusión expresen sus opiniones sobre su ideología política siempre que no se adelanten actividades de proselitismo público, y tampoco se opone a que quienes cumplan los requisitos constitucionales para ejercer el sufragio participen en los procesos electorales (sentencias T-324 de 1994 y C-394 de 1995)".

– Concluye que la norma es exequible en la medida en que "no resulta desproporcionado ni irrazonable que el Estado, en ejercicio de su poder punitivo, también lo sancione impidiéndole participar como ciudadano en los procesos electorales mediante los cuales los ciudadanos contribuyen a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales, pues al cometer el ilícito expresó su desadaptación y desprecio por estas, como por el orden social y jurídico".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Corresponde a esta corporación decidir sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por ser una Ley de la República (art. 241- 4 C.P.).

2. Problema jurídico planteado.

Consiste en establecer si al legislador le está permitido imponer la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la de prisión o solamente lo puede hacer el juez de manera discrecional mediante decisión judicial.

3. Principio de legalidad de la pena.

Uno de los aportes del pensamiento demoliberal, consistió en predicar la restricción del poder del Estado frente al individuo. Partiendo de la base de que la libertad es el estado natural del hombre, el Estado solamente puede imponerle restricciones dentro de los parámetros establecidos en la Ley. En este sentido, resulta ilustrativo el pensamiento esgrimido por Cesare Beccaria en su obra cuando afirmó que "la dependencia de las leyes... es la única igualdad y libertad que pueden los hombres razonables exigir en las presentes condiciones de las cosas" o cuando dice que "la opinión de cada ciudadano tiene que poder hacer lo que no es contrario a las leyes, sin tener otro inconveniente que el que pueda surgir de la acción misma, es el dogma político que debiera ser creído por los pueblos y predicado por los magistrados supremos, con la incorruptible custodia de las leyes".1

En este orden de ideas, el derecho penal moderno implica que el legislador en desarrollo de la política criminal del Estado, determine por medio de la Ley los hechos que atentan contra diferentes bienes que se decidieron tutelar con la inexorable consecuencia sancionatoria. Si se cumpliera con las condiciones fácticas previstas en la norma y no se impusiera la sanción, la Ley caería en un estado de inercia que desestimaría la proposición lógica según la cual la infracción legal implica sanción.

En cuanto a la función de la pena, esta Corporación destacó su doble función preventiva y represiva. De una parte, opera preventivamente cuando se amenaza con ella como una forma para contrarrestar la desobediencia haciendo entender al individuo que por la infracción de la disposición legal será castigado. De otra parte, opera represivamente cuando es impuesta para llenar el vacío dejado por la desobediencia de la Ley2.

La capacidad de la Ley penal para imponer restricciones a la libertad del individuo, se ve compensada por su función de límite al poder punitivo del Estado para que no cometa excesos en la aplicación del castigo. Es así como el legislador al momento de señalar las

conductas delictivas y establecer las sanciones penales respectivas se encuentra limitado a los parámetros fijados por la Carta Fundamental. Así lo dijo la Corte en la Sentencia C-1404/20003:

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

Entre los principales lineamientos que han sido señalados por la jurisprudencia constitucional para la acción del Legislador en estas áreas, se encuentra aquel según el cual las medidas que se tomen deben estar orientadas por los parámetros de una verdadera política criminal y penitenciaria, que sea razonada y razonable, y en ese sentido se ajuste a la Constitución. Quiere decir esto, que en desarrollo de sus atribuciones, el Congreso de la República puede establecer cuáles conductas se tipifican como delitos, o cuáles se retiran del ordenamiento; puede asignar las penas máxima y mínima atribuibles a cada una de ellas, de acuerdo con su ponderación del daño social que genera la lesión del bien jurídico tutelado en cada caso; e igualmente, puede contemplar la creación de mecanismos que, orientados hacia la efectiva resocialización de quienes hayan cometido hechos punibles, favorezcan el desestímulo de la criminalidad y la reinserción de sus artífices a la vida en sociedad. En los términos utilizados recientemente por la Corte en la sentencia C-592/98 (M.P. Fabio Morón Díaz),"el legislador, en ejercicio de las competencias constitucionales de las que es titular, puede establecer procedimientos distintos y consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento penitenciario de delitos y contravenciones, pudiendo, incluso, realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos, en la medida en que unos y otros se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración

objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, así como el grado de culpabilidad, entre otros"

4. Aplicación de la pena por el Juez.

Definidos los hechos típicamente antijurídicos y culpables, y establecidos los límites mínimos y máximos de la sanción por parte del legislador, corresponde al Juez la aplicación de la Ley pronunciando en cada caso concreto la absolución o la condena. Es cierto que la aplicación del Derecho no se reduce a una mera labor matemática o silogística, en la cual el Juez se limita a escoger la norma en la cual ha de subsumir el hecho, sino que involucra una tarea interpretativa. Sin embargo, esta importante tarea, no reemplaza, sustituye o transgrede la reserva legal, sino que la complementa en ejercicio de las facultades provenientes de la misma Ley:

"Cuando la Constitución Política (Art. 230) contempla la independencia del Juez al señalar que "Los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley", no le está otorgando una libertad tal, que los coloque por encima o al margen de la misma ley. De lo que se trata, es de que el juez aplique el mandato legal por ser la manifestación de la voluntad soberana del Estado, y no de que debe interpretarlo en forma discrecional cuando la ley no le ha dado dicha facultad. Además, se recuerda que la potestad jurisdiccional es una potestad reglada, es decir, predeterminada por la ley."4

El Juez no impone la sanción penal de manera discrecional. Previamente debe agotar un proceso que viene predeterminado por la Ley, en el cual se escuchan los argumentos de la acusación y la defensa y solamente concluido el ritual procesal realiza el Juez propiamente el juicio de valoración de las pruebas y las razones esgrimidas por las partes para calificar la culpabilidad o la inocencia del sindicado y, finalmente, en caso de establecer la responsabilidad penal, dosificar la sanción dentro de los límites mínimos y máximos establecidos por el legislador.

"Artículo 59. Motivación del proceso de individualización de la pena. Toda sentencia deberá contener una fundamentación explícita sobre los motivos de la determinación cualitativa y cuantitativa de la pena."

Entonces, es equivocado el principio de discrecionalidad absoluta del Juez en materia de penas accesorias, porque al igual que las penas principales es la Ley quien señala los límites dentro de los cuales gira la sanción del delito.

5. La interdicción de derechos y funciones públicas como pena accesoria de la pena de prisión.

Los derechos y funciones públicas del ciudadano no se limitan al ejercicio del sufragio, sino que abarcan toda una serie de tareas propias de una concepción del Estado democrático, participativo y pluralista, en el cual los ciudadanos solidariamente con la administración son titulares de derechos y deberes que interaccionan en la dinámica social para cumplir con los fines ideológicos y programáticos plasmados en la Constitución. En tal sentido la Corporación ha expresado 5:

"1. Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.

Así, el derecho de participación ciudadana emana del mandato democrático y participativo que, como principio fundamental del Estado, consagra la Constitución. Sobre esta dialéctica de la relación Estado-ciudadano en lo que concierne a la participación en tales procesos, la jurisprudencia ha dicho:

"Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que en el artículo 2° establece dentro de los

fines esenciales del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”. Los principios de la soberanía popular (CP.art.3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5°), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9°) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

“En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

“Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”6

En el derecho penal colombiano el mayor castigo que se puede imponer al autor de un hecho punible es la privación de la libertad personal, mediante el confinamiento en un centro de reclusión por un periodo de tiempo determinado por el Juez con sujeción a los límites impuestos por la Constitución y la Ley.

En el inciso demandado, el legislador en desarrollo de la Política Criminal del Estado, decidió que en aquellos casos en los cuales se impusiera la pena de prisión también debe imponer el juez la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas “por un tiempo igual al de la pena que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51.” Es decir, que aunque el legislador permita al Juez imponer las penas accesorias bajo los parámetros establecidos por la misma Ley, ello no es óbice para que el legislador sin afectar el principio

de la legalidad de la pena le señale al Juez que una determinada pena accesoria deba ser impuesta conjuntamente con la pena principal, en este caso, la interdicción de derechos y funciones, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena, así como los derechos fundamentales del condenado, como de manera reiterada lo ha manifestado esta Corte7.

La argumentación del demandante involucra una inversión de los principios que rigen el derecho penal, estableciendo como regla general el arbitrio del Juez y como excepcional la intervención del legislador, con el argumento de que dicha determinación se toma "en virtud de decisión judicial". El significado de la expresión es diverso al manifestado por el demandante porque dicha acepción se refiere es al desarrollo del principio de la legalidad de la pena. Como vimos en la primera parte de esta providencia, el Juez solamente puede imponer la sanción luego de agotar un proceso en el que la sentencia es su culminación en la cual se justifica y fundamenta la responsabilidad penal y la dosificación de la sanción. De tal suerte que la decisión judicial lo que pretende es garantizar que las medidas restrictivas de los derechos del condenado, no sean tomadas por autoridades distintas de la jurisdiccional y que el poder judicial no se ejerza por fuera de los términos y condiciones especificados en la Ley.

No es posible pedir la inexequibilidad de una norma partiendo de la posibilidad de un orden político y jurídico diverso al que nos rige, porque la Corte Constitucional estudia las normas jurídicas frente a la Constitución que materialmente existe y en la cual está plasmada la voluntad del poder constituyente.

En el caso de la imposición de las penas accesorias es tan cierta la preeminencia de la norma sobre la discrecionalidad del Juez que los límites temporales fijados a la pena accesoria tiene una excepción de carácter constitucional, a la cual hace referencia el inciso 2 del artículo 51 de la ley 599 de 2000, consagrada en el inciso 5 del artículo 122 de la Carta de 1991 según la cual "sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas".

En consecuencia, se declarará la exequibilidad de la norma demandada por el cargo formulado, relacionado con la facultad del legislador para la imposición de la pena de

interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la pena de prisión.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E LV E:

DECLARAR EXEQUIBLE el inciso tercero (3) del artículo 52 de la ley 599 de 2000 únicamente por el cargo analizado, relacionado con la facultad del legislador para la imposición de la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la pena de prisión.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-393/02

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación de cargos restrictiva (Aclaración de voto)

PENA-Competencias del legislador y del juez penal (Aclaración de voto)

PENA DE PRISION-Restricción de derechos políticos (Aclaración de voto)

NORMA ACUSADA-Naturaleza de cargos diversa (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Calidad metodológica (Aclaración de voto)

PENA-Delimitación de competencias entre legislador y juez penal (Aclaración de voto)

NORMA ACUSADA-Subsunción forzada (Aclaración de voto)

DERECHOS POLITICOS DEL CONDENADO A PENA DE PRISION-Restricción demasiado gravosa (Aclaración de voto)

INTERDICCION DE DERECHOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Afectación de derechos políticos (Aclaración de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No requiere goce de libertad física (Aclaración de voto)

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Importancia (Aclaración de voto)

INTERDICCION DE DERECHOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Distinción entre suspensión de ciudadanía y suspensión en el ejercicio de algunos derechos asociados a la ciudadanía (Aclaración de voto)

CIUDADANIA-Pérdida (Aclaración de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-Sujeción a principios de razonabilidad y proporcionalidad (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD HIPERDEBIL (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Omisión de análisis de cuestiones materiales (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Postergación del tema hasta presentación de demanda específica (Aclaración de voto)

ESTADO-Parámetros de acción sujetos a la Constitución (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3785

Actor: Andrés Mauricio Vela Correa

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Respetuosamente aclaro mi voto. Primero, estimo que la Corte Constitucional ha debido confrontar la norma demandada con toda la Constitución dada la incidencia de la misma en el goce efectivo de los derechos de las personas condenadas a pena de prisión, en lugar de limitar los alcances de la cosa juzgada al cargo analizado "relacionado con la facultad del legislador para la imposición de la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la pena de prisión". Además, considero que algunos de los argumentos consignados en la sentencia podrían ser leídos, lamentablemente, como una justificación de la gravosa restricción de los derechos de las personas condenadas a pena de prisión, lo cual me obliga a formular las siguientes aclaraciones:

1. En primer lugar, la interpretación que hace la sentencia de los cargos elevados por el demandante es demasiado restrictiva. El actor planteó dos tipos de cargos. El primero se refiere a la competencia del legislador y a la competencia del juez penal. Sólo éste es respondido en la sentencia. El segundo tipo de cargo versa sobre la restricción de los derechos políticos de las personas condenadas a pena de prisión, en especial del derecho a elegir. Este no fue abordado en la sentencia y por ello se optó por limitar los alcances de la cosa juzgada para hacerla relativa solamente al primer cargo. La demanda hubiera podido profundizar en este segundo cargo; el concepto de la violación fue lo suficientemente claro y específico. Por ello el Fiscal8 y el Procurador9 se han referido al mismo y la Corte no se declaró inhibida por ineptitud del cargo. La sentencia simplemente subsume este segundo cargo en el primero, y por eso la formulación del problema jurídico tiene un alcance limitado al primer cargo.10 En realidad, la naturaleza de ambos cargos es tan diversa que dicha subsunción es forzada e inadmisible.

La naturaleza de los cargos es diversa porque el primero versa sobre competencias, mientras que el segundo se refiere a derechos. La sentencia no diferencia estos dos aspectos, sino que los mezcla en desmedro de la calidad metodológica en el ejercicio del control constitucional. La delimitación de competencias entre el legislador y el juez penal en materia de la imposición de penas accesorias es un aspecto que atañe el ejercicio independiente pero

coordinado de funciones y atribuciones de diversas ramas del poder público. Un aspecto diferente es la limitación de dichas competencias en virtud de los derechos constitucionales, lo que supone un límite material de las mismas con fundamento en la Constitución. Mientras que el primer aspecto involucra la coordinación de dos principios formales – el principio de configuración legislativa y el principio de autonomía del juez –, el segundo aspecto tiene que ver con la colisión entre un principio formal, el principio de configuración legislativa, y un principio material, el goce efectivo de los derechos políticos fundamentales entre los cuales está el de presentar acciones públicas de inconstitucionalidad y los demás enumerados de manera no taxativa en el artículo 40 C.P. La Corte ha debido separar claramente ambos aspectos en aras de un examen más cuidadoso de constitucionalidad de la disposición penal demandada.

La subsunción es forzada porque mezcla un problema competencial con un problema sustancial, cuando el demandante abordó ambos. En efecto, al plantear el problema jurídico que busca establecer si al legislador le está permitido imponer la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la de prisión, o si solamente lo puede hacer el juez mediante decisión judicial, la Corte redujo el análisis del alcance de la permisión legislativa a un problema de delimitación de las competencias legislativas y jurisdiccionales. No obstante, la limitación de la permisión legislativa en materia de imposición de penas puede no sólo provenir del deslinde de competencias, sino igualmente de la protección constitucional a los derechos fundamentales o a otros principios materiales como la dignidad humana. Al mezclar ambas cuestiones en la formulación del problema jurídico a resolver, desaparece del análisis el problema sustancial, también tematizado por el demandante.

La subsunción es inadmisible porque lleva a que la Corte no haya defendido en esta oportunidad los derechos políticos fundamentales de los condenados a pena de prisión. Ha debido hacerlo por las razones que se resumen a continuación.

2. La restricción de los derechos políticos de los condenados a pena de prisión es demasiado gravosa. Tal es la conclusión que se desprende de tomar en serio el principio de proporcionalidad en el examen de la constitucionalidad de la medida. La sentencia no aborda el análisis de la proporcionalidad entre, por un lado, la medida legislativa correspondiente a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y, por otro lado, la afectación de cada uno de los derechos políticos, como por ejemplo, el derecho fundamental

a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40 numeral 6 C.P.). No basta a la Corte afirmar, genéricamente y sin ningún análisis, que la ley respeta los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena. Dado que la disposición demandada inhabilita al condenado con pena de prisión para el ejercicio de la totalidad de sus derechos políticos fundamentales, la Corte debía aplicar al examen de tal medida un control cuidadoso, lo cual no hizo, limitándose a declarar la exequibilidad relativa de la norma demandada según el cargo analizado entendido como un asunto competencial. De haber efectuado el análisis de constitucionalidad de los cargos en todos sus aspectos, la Corte habría llegado a la conclusión de que la medida es desproporcionada, ya que no se limita a suspender el ejercicio de algunos derechos políticos relacionados en el artículo 99 de la Carta, sino que suspende la totalidad de los mismos al condenado a la pena de prisión, pese a que el ejercicio de algunos – como es el caso de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución – no requieren para su ejercicio del goce de la libertad física. Lo drástico de esta medida con respecto a la limitación de los derechos políticos fundamentales de la persona del presidiario no es proporcional con la efectividad de la medida penal, ya que el recorte de derechos es absoluto sin que ello tenga relación con el tipo de delito cometido, con lo que el legislador pasa incluso por encima de la excepción constitucional referente a las inhabilidades para ejercer altos cargos públicos a quienes han sido condenados penalmente, salvo si se trata de delitos políticos o culposos (art. 179 num. 1, 232 num. 3, 299 C.P.)

En una democracia representativa la lista de derechos políticos es más reducida y, por ello, el contenido de la norma demandada, que reproduce lo que decían códigos inspirados en la Constitución de 1886, tiene un alcance menor en una democracia representativa. Comprende básicamente los derechos a elegir y ser elegido así como el derecho a acceder a cargos públicos. En la sentencia se citan en extenso dos precedentes sobre la democracia participativa pero no se derivan las consecuencias jurídicas de esa premisa. Pienso que la democracia participativa debe ser tomada en serio, para lo cual el juez constitucional ha de analizar sus implicaciones en cada ámbito de la vida nacional, como lo dispone el artículo 2 de la Constitución. En este caso, las referencias a la democracia participativa parecen palabras al viento, sin efecto alguno.

La sentencia no distingue entre la suspensión de la ciudadanía, intolerable en una democracia, incluso en una democracia representativa, y, lo que es muy distinto, la suspensión en el ejercicio de algunos derechos asociados a la ciudadanía, lo cual está

expresamente autorizado por la Carta pero siempre que se respeten claras limitaciones. Al pasar por alto esta distinción, la sentencia no ve que la suspensión de todos los derechos políticos fundamentales implica de hecho la suspensión de la ciudadanía, consecuencia esta que no está permitida por la Constitución, ya que su artículo 98 solamente prevé la hipótesis de pérdida de la ciudadanía para el caso de la renuncia a la nacionalidad, pudiendo suspenderse su ejercicio por el juez en los casos que determine la ley. Dado que el ejercicio de la ciudadanía se concreta en el ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano, sólo una limitación razonable y proporcionada de cada uno de dichos derechos está constitucionalmente justificada. Eso es lo que la sentencia ha debido analizar.

3. No comparto tampoco que se insinúe, sin un estudio cuidadoso, que la restricción a los derechos políticos impuesta por la norma demandada respeta principios de razonabilidad y proporcionalidad. Se dice en la sentencia: "Es decir, que aunque el legislador permita al Juez imponer las penas accesorias bajo los parámetros establecidos por la misma ley, ello no es óbice para que el legislador sin afectar el principio de la legalidad de la pena le señale al Juez que una determinada pena accesoria deba ser impuesta conjuntamente con la pena principal, en este caso, la interdicción de derechos y funciones, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena, así como los derechos fundamentales del condenado, como de manera reiterada lo ha manifestado esta Corte."

En este párrafo se mezclan cuestiones y planos de análisis muy distintos. Ante todo es confusa la afirmación según la cual "el legislador sin afectar el principio de la legalidad de la pena" pueda ordenarle al Juez que imponga una determinada pena accesoria conjuntamente con la pena principal. Ello porque son los operadores jurídicos encargados de imponer las penas los que están sujetos al principio de legalidad, ya que el legislador puede en todo momento variar la modalidad y duración de las mismas siempre que respete el debido proceso constitucional que proscribe la indeterminación de las conductas punibles y de las penas. Por otra parte, al hacer la mencionada afirmación, la sentencia no resalta que el legislador y no sólo el Juez también está sujeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad cuando ejerce la facultad de configuración legislativa en lo penal. Tal y como está redactada la sentencia pareciera que sólo el Juez debe respetar dichos principios al imponer la pena establecida por el legislador, y no éste mismo tal y como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional.

Además el empleo de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad es antitécnico e intrascendente, quizás porque el magistrado ponente no cree en el valor jurídico de tales conceptos según lo advirtió en una aclaración de voto.11 El uso de tales principios es antitécnico porque, como ya se mencionó, ellos no sólo atan al Juez en el ejercicio de sus facultades de estimar el monto de la pena a imponer dentro de los rangos establecidos en la ley, sino también al legislador, quien también se encuentra sujeto a la Constitución y no es, por lo mismo, un legislador soberano ni caprichoso, ni arbitrario. Si la determinación de las penas a imponer debe ser razonable y proporcional, la Corte ha debido entonces analizar si la norma, que impone al juez la obligación de aplicar siempre y en todos los casos de condenas a la pena principal de privación de la libertad la pena accesoria de inhabilitación de derechos y funciones públicas, era razonable y proporcionada. Además, el concepto de lo razonable no se puede asimilar al concepto de lo proporcional. En este caso, si bien se puede discutir si la norma es razonable, no hay duda de que es desproporcionada.

4. De todo lo anterior se deduce que en esta sentencia se ejerció un control constitucional hiperdébil, es decir, de la más baja intensidad. Se limita la sentencia a preguntarse si el legislador tiene competencia para determinar las penas que deben imponer los jueces penales en cada caso. Es esta una visión competencial de la Constitución que no se preocupa del examen del respeto a los contenidos constitucionales materiales que delimitan el ejercicio de las competencias de todas las autoridades públicas, incluido el legislador. La sentencia no es sensible a la dimensión restrictiva de la medida legislativa analizada, no para mientes en que ella supone la suspensión de todos los derechos políticos fundamentales de la persona, sin distingos de ninguna clase, sólo prevalida de la existencia de una competencia de fijación de la política criminal, y con ella del ejercicio ilimitado del ius puniendi del Estado.

5. Finalmente, cabe preguntarse: ¿Cómo se explica que se haya omitido en la sentencia el análisis de todas estas cuestiones materiales sobre el alcance de los derechos y los requisitos que debe respetar el legislador al limitar o restringir los derechos constitucionales? Una explicación es práctica: se prefirió postergar el tema hasta que se presentara una demanda específica sobre tales cuestiones materiales. Ello es esperanzador y creo que esta razón predominó en la mayoría de mis colegas.

Sin embargo, cabe otra explicación: la sentencia, como la ponencia original, pasó por alto la parte dogmática de la Constitución relativa a los principios y derechos constitucionales. Por eso en la premisa con la cual se inicia el argumento, luce una cita de Beccaria, pero brilla por su ausencia la referencia a la limitación del poder no solo por la ley sino ante todo por la Constitución. Se dice: "Uno de los aportes del pensamiento demoliberal, consistió en predicar la restricción del poder del Estado frente al individuo. Partiendo de la base de que la libertad es el estado natural del hombre, el Estado solamente puede imponerle restricciones dentro de los parámetros establecidos en la Ley".

Se dice que es la ley, con mayúscula, quién fija los parámetros de la acción del Estado. Se olvidó mencionar la Constitución, a la cual está también sometida la ley, así como todas las autoridades del Estado. Confiemos en que sea tan sólo un lapsus.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 BECCARIA, Cesare. De los delitos y de las penas. Editorial Temis: Segunda edición. 1990. Pags. 27 y 56.

2 Sentencia C-565 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara. Con aclaración del voto.

4 Sentencia T-146 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Sentencia C-1338 de 2000. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Con salvamento de voto.

6 Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Con salvamentos y aclaraciones parciales de voto.

7 Sentencia C-70 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Con salvamento de voto. Entre otras.

8 Dijo el Fiscal: "En este orden de ideas, la pena accesoria no resulta desproporcionada, pues

“la justificación de esta sanción se basa en la imperiosa necesidad que tiene el Estado de hacer uso del mecanismo de control formal – como lo es el derecho penal -, mediante el cual lucha de manera eficaz contra el crimen y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política”.

Sobre el punto resaltó la sentencia C-581 de 2001 en la cual se manifestó a propósito del análisis de constitucionalidad de los artículos 43-1 y 44 de la Ley 599 de 2000, que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, eran “simplemente concreción de la norma constitucional prevista en el artículo 98 y la restricción del derecho al sufragio, para personas condenadas en un proceso penal, atendía a criterios de política criminal, los cuales legitimaban su suspensión como consecuencia de la comisión de una conducta punible”.

9 Dijo el Procurador: “La norma es exequible en la medida en que “no resulta desproporcionado ni irrazonable que el Estado, en ejercicio de su poder punitivo, también lo sancione impidiéndole participar como ciudadano en los procesos electorales mediante los cuales los ciudadanos contribuyen a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales, pues al cometer el ilícito expresó su desadaptación y desprecio por estas, como por el orden social y jurídico”

10 Dice la sentencia: “Problema jurídico planteado. Consiste en establecer si al legislador le está permitido imponer la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la de prisión o solamente lo puede hacer el juez de manera discrecional mediante decisión judicial”.

11 Ver la aclaración de voto del ponente a la sentencia C-673 de 2001.