

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-406/23

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL RELATIVA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y NUEVO JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios de valoración

La jurisprudencia ha previsto que, bajo situaciones excepcionalísimas, los efectos de la cosa juzgada constitucional pueden debilitarse. En efecto, la Corte ha realizado un nuevo juzgamiento de disposiciones declaradas exequibles, ante: (i) la modificación del parámetro de control, (ii) el cambio en la significación material de la Constitución y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance de los eventos que debilitan sus efectos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sala Plena

SENTENCIA C-406 de 2023

Expediente: D-15.170

Demanda de inconstitucionalidad contra del inciso 3° (parcial) del artículo 52 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal”

Demandante: Julián Arturo Polo Echeverri

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El ciudadano Julián Arturo Polo Echeverri, el 9 de febrero de 2023, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso 3° (parcial) del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, “Por medio de la cual se expide el Código penal”.

A. A. Norma demandada

2. A continuación, la Sala transcribe el texto de la disposición reprochada. El aparte acusado por el demandante está señalado en negrilla y subrayado en el texto:

“LEY 599 DE 2000

(julio 24)

“Por la cual se expide el Código Penal

(...)

“ARTÍCULO 52. LAS PENAS ACCESORIAS. Las penas privativas de otros derechos, que pueden imponerse como principales, serán accesorias y las impondrá el Juez cuando tengan relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena.

En la imposición de las penas accesorias se observará estrictamente lo dispuesto en el artículo 59.

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 el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51.”

B. Contenido del cargo admitido: La norma acusada impone una limitación inconstitucional al ejercicio de la ciudadanía previsto en los artículos 98, 99 y 103 de la Carta

3. El actor manifestó que el aparte del inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 de 2000 señalado transgrede los artículos 40, 93, 98, 99, 103 y 258 de la Constitución. En consecuencia, solicitó declarar la inexequibilidad de la norma señalada “por vulnerar el bloque de constitucionalidad, la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por Colombia mediante la ley 16 de 1972, Artículo 23 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Art. 10 No. 3° y Art. 25 y los Artículos 40 y 258 de la Constitución Política de Colombia”. Para justificar su pretensión, el ciudadano presentó dos censuras de inconstitucionalidad, de las cuales solo fue admitida la que se describe a continuación.

4. El demandante sostuvo que la ciudadanía es el eje central del Estado Social de Derecho contemplado en el artículo 1° de la Carta. Por tanto, su ejercicio corresponde a un deber constitucional. Al respecto, explicó que uno de los pilares fundamentales de la sociedad colombiana es la participación democrática. Incluso, señaló que, en virtud del artículo 2° de la Constitución, aquella comporta un fin esencial del Estado. En esa medida, los ciudadanos tienen el deber de participar de los certámenes electorales previstos para: (i) la conformación de los órganos de representación popular; y, (ii) la activación de los mecanismos de participación democrática, previstos en los artículos 103 superior y 1° de la Ley 131 de 1993. De manera que no podría “excluirse sin justa causa, al ciudadano de poder tomar partido, posición e ideología en temas que lo afectan en sus diferentes intereses, definidos por la propia Constitución”.

5. En esa misma línea, expuso que, de un lado, el artículo 99 de la Carta prohíbe el ejercicio del derecho al voto únicamente para las personas que no tienen la calidad de ciudadanas. Y, del otro, el artículo 98 superior prevé la posibilidad de suspender el ejercicio de la garantía ius fundamental aludida, en virtud de una decisión judicial proferida en los casos establecidos por la ley. Sobre esta última disposición, explicó que “la decisión judicial implica necesariamente su motivación, no podrá jamás excusarse y validarse en un sistema

normativo en el cual impera la seguridad jurídica y orden justo, que una decisión judicial que tiene por objeto suprimir un derecho fundamental humano incluso reconocido en la convención americana de derechos humanos, no cuente con una fundamentación, justificación razonada sobre la necesidad, coherencia y relación con la supresión ordenada”. De manera que, en su criterio, solo podrá suspenderse el derecho al voto, a través de una sentencia judicial debidamente motivada.

6. Luego, señaló que, a pesar de lo anterior, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, el Legislador “estableció una regla general impositiva de privar al condenado por cualquier conducta punible de su derecho a elegir, ello sin considerar de manera motivada, justificada cual es la relación entre la prohibición de elegir el comportamiento ejecutado”. En concreto, manifestó que, en virtud del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas se aplica de manera automática a todas las personas condenadas por cualquier delito. Según el artículo 44 del mismo cuerpo normativo, dicha sanción priva a los penados de elegir y ser elegido; así como de ejercer derechos políticos y funciones públicas, dignidades y honores. En consecuencia, la norma demandada impide que las personas condenadas ejerzan el derecho al voto. Lo expuesto, sin que exista una providencia judicial que justifique en debida forma, porque “la ejecución de un delito determinado, necesariamente, sugiere ponderadamente que a ese ciudadano [deba] serle suprimido el derecho universal al sufragio”.

7. Al respecto, el accionante explicó que la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas prohíbe que el condenado elija a las personas que harán parte de los órganos de representación. En su criterio, esa consecuencia jurídica implica, en últimas, una suspensión automática del ejercicio de la ciudadanía, sin contar con una sentencia judicial que contenga una justificación razonable como lo exige el artículo 98 superior. Esto, a su vez, contradice la postura jurisprudencial plasmada por la Corte en el Auto 241 de 2015. Para el actor, esa decisión aseguró que la sanción penal de privación de la libertad no suspende, ni elimina la ciudadanía de las personas condenadas. Por tanto, admitió que aquellas pueden ejercer la facultad de interponer acciones públicas de inconstitucionalidad.

8. Bajo esa perspectiva, el accionante aseguró que la prohibición automática al condenado de ejercer su derecho al voto contradice los artículos 98 y 99 de la Carta. En ese sentido,

afirmó que “[e]s claro entonces, que si es la propia Constitución la que ha diseñado el derecho Constitucional a elegir, a ejercer el derecho al voto como expresión de la concepción de Estado Social de Derecho Participativo y Democrático, afianzando la concepción, que solo es condición para ejercer el derecho al voto ser ciudadano en ejercicio; no podría una ley de la República, contrariando dicho contexto Constitucional, prohibir el derecho a votar al ciudadano, imponiendo una pena y sanción accesoria automática por la comisión de un delito, soslayando la exigencia Constitucional ya reseñada”. En consecuencia, solicitó declarar la inexecutable del aparte acusado; o, de manera subsidiaria, “la executable condicionada del precepto normativo demandado en el sentido que la decisión judicial – condena- deberá imponer la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas de manera motivada y justificada con relación al derecho al sufragio universal, cuando tenga una relación directa con el delito por el cual se impone la pena principal”.

C. Trámite procesal

9. En sesión virtual del 23 de febrero de 2023, la Sala Plena repartió el expediente de la referencia al Magistrado sustanciador. El día 27 siguiente, la Secretaría General los remitió al despacho para lo de su competencia.

10. Mediante Auto del 14 de marzo de 2023, se admitió la demanda por la censura fundada en la presunta vulneración de los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución, en los términos previamente expuestos. Por su parte, inadmitió el cargo relativo al presunto desconocimiento del derecho al voto y a la resocialización, puesto que en la demanda no se precisó con claridad si se trataba de un cargo autónomo o de una ampliación del primero. Se consideró que tampoco acreditó los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia, en la medida en que no identificó las normas superiores que resultaban vulneradas, ni presentó argumentos de índole constitucional para justificar el cargo. En consecuencia, concedió al demandante el término de tres días para corregirlo.

11. En informe del 23 de marzo de 2023, la Secretaria General informó al despacho que dentro del término de ejecutoria de la decisión el accionante no presentó escrito de corrección alguno.

12. A través de Auto del 31 de marzo de 2023, se rechazó la demanda por el presunto desconocimiento del derecho al voto y a la resocialización, al verificar que no se corrigió en el

término correspondiente. Asimismo, informó al demandante que, contra esa decisión procedía el recurso de súplica, en los términos del inciso 2° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 y del artículo 50 del Reglamento Interno de la Corte. En la misma providencia, dispuso que, una vez en firme, se continuaría con el trámite del cargo relativo al desconocimiento de los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución.

13. Como consecuencia de ello, el 20 de abril siguiente, la Secretaría General (i) fijó en lista la demanda de inconstitucionalidad; (ii) corrió traslado del proceso a la Procuradora General de la Nación; (iii) comunicó el inicio del proceso a los señores presidentes del Congreso y de la República y a algunas entidades públicas; e (iv) invitó a algunas universidades y organizaciones no gubernamentales para que manifestaran su opinión sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la norma acusada.

D. Intervenciones durante el trámite de constitucionalidad

14. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, el despacho sustanciador recibió 11 intervenciones y conceptos, de las cuales: (i) seis piden declarar la exequibilidad de la norma, (ii) dos requieren condicionar la exequibilidad de la disposición acusada, (iii) una solicita declarar su inexequibilidad (iv) otra requiere estarse a lo resuelto en las Sentencias C-393 de 2002 y C-329 de 2003, y (v) la última pide proferir un fallo inhibitorio. A continuación, la Sala las agrupará según si corresponde a una intervención oficial, una intervención ciudadana o conceptos de organizaciones o expertos solicitados, tal como se resume en los siguientes cuadros:

Interviniente oficial

Solicitud

Petición subsidiaria

Ministerio de Justicia y del Derecho

Exequibilidad

No planteó

Intervenciones ciudadanas

Solicitud

Petición subsidiaria

Exequibilidad

Estar a lo resuelto por cosa juzgada constitucional

Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros - Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

Estar a lo resuelto por cosa juzgada constitucional

Exequibilidad

Harold Sua Montaña

Inhibitorio

No planteó

Entidades, organizaciones y expertos invitados

Universidad Externado de Colombia- Iván González Amado

Universidad de la Sabana- Mariana Castaño Piñeres y otras

Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes- Fernando León Tamayo Arboleda y otros

15. Cumplido el término dispuesto y de fijación en lista, se recibieron de manera extemporánea intervención oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como conceptos e intervenciones de (i) Jason Alexander Andrade Castro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, (ii) del docente Wilmar Javier Medina Lozano de la Universidad Sergio Arboleda y (iii) Alejandro Gómez Jaramillo de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

Intervención oficial

16. Ministerio de Justicia y del Derecho. En escrito allegado el 4 de mayo de 2023, el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico solicitó que se declare la exequibilidad de la norma, al considerar que se encuentra ajustada al ordenamiento constitucional. Para justificar su postura, presentó un recuento de las Sentencias C-393 de 2002 y C-329 de 2003 y del Auto 241 de 2015 de esta Corporación. A partir de aquel, señaló que la jurisprudencia de la Corte, en sus obiter dicta, ha reconocido que es constitucionalmente admisible suspender el derecho político a “elegir y ser elegido” de los ciudadanos condenados a pena de prisión con sentencia ejecutoriada. Lo anterior, en la medida en que es una pena accesoria establecida por el Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración legislativa. En su criterio, esa postura no varió con la expedición del Auto 241 de 2015. Por tanto, la norma está ajustada a las disposiciones constitucionales en la materia.

17. Según el Ministerio, una lectura conjunta de los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución permite concluir que el ejercicio del derecho al sufragio puede suspenderse con ocasión de una decisión judicial, en los casos que determine la ley. Por su parte, la norma acusada establece la inhabilitación para ejercer derechos y funciones públicas, como sanción accesoria a la pena de prisión. De manera que, no existe una contradicción entre ellas. Por tanto, la disposición está ajustada a los mandatos constitucionales. Finalmente, el Ministerio indicó que la medida acusada es racional y proporcional, porque la ley penal sanciona las conductas que resultan más reprochables para la sociedad. Por tanto, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del inciso 3° (parcial) del artículo 52 de la Ley 599 de 2000.

Intervenciones ciudadanas

18. Universidad de Cartagena. Mediante escrito del 5 de mayo de 2023, Milton José Pereira Blanco, docente de la Universidad, consideró que la norma no resulta contraria a los mandatos previstos en los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución. Al respecto, señaló que la jurisprudencia ha reconocido que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para determinar la sanción que corresponde a cada delito. En todo caso, esa potestad está limitada por la dignidad de las personas, los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y los principios de

razonabilidad y proporcionalidad. A juicio de la interviniente, lo expuesto significa que el Legislador puede imponer limitaciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades, como medida sancionatoria en el ámbito penal, entre ellos, los derechos políticos.

19. Para la Universidad, el Legislador puede establecer normas que limiten el ejercicio de los derechos políticos de las personas condenadas a prisión, porque no son garantías absolutas. Por el contrario, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia, en virtud de los artículos 98 y 99 de la Constitución, la ciudadanía puede suspenderse con ocasión de una decisión judicial. Así, “no es posible en consecuencia considerar que se vulnere el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Social de derecho que nos rige por el hecho de que se restrinjan en las circunstancias anotadas dentro de la presente acción de Inconstitucionalidad. Dado que en este caso con la norma acusada el legislador, dentro del ámbito de la potestad de configuración que le atribuye la Constitución, está estableciendo uno de los casos en que en virtud de sentencia judicial se suspende el ejercicio de los derechos políticos ligados a la ciudadanía, por tanto, no habría lugar a hacer ningún reproche sobre la constitucionalidad de la norma en este sentido”. En consecuencia, solicitó declarar la exequibilidad del inciso 3° (parcial) del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, porque “las normas de rango legal objeto de censura simplemente son concreción de aquellas normas constitucionales, quedándose sin fundamento el cargo de la demanda, teniendo en cuenta que la limitación a la que alude está plenamente establecida y amparada por la Constitución Política y la misma persigue fines legítimos y justificados, no encontrándose desproporcional o irrazonable la medida impuesta”.

20. A pesar de lo expuesto, la Universidad indicó que la norma acusada fue objeto de control de constitucionalidad en las Sentencias C-581 de 2001 y C-329 de 2003. Por tanto, de manera subsidiaria, solicitó analizar si la problemática planteada fue resuelta de forma previa y, como consecuencia de ello, operó el fenómeno de la cosa juzgada, en virtud del cual procede estarse a lo resuelto en fallos previos.

21. Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre. Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros integrantes del Observatorio, a través de escrito del 5 de mayo de 2023, sostuvieron que la demanda incurre en una falsa generalización e, incluso, en un error de identidad. Luego, señalaron que, en este caso, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada. En su criterio, la censura propuesta por el actor fue estudiada en la Sentencia C-393 de 2002,

la cual determinó que la Constitución permite la suspensión de la ciudadanía. En esa medida, no es posible considerar que la limitación a los derechos políticos que ella conlleva resulta contraria a al carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Social de Derecho. Por tanto, los representantes del observatorio concluyeron que “materialmente deberá operar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional pues ya hubo un pronunciamiento judicial que solucionó el mismo problema jurídico y consideró, como regla de decisión, que efectivamente no afectaba el núcleo esencial de la Constitución”.

22. En todo caso, aseguraron que la disposición acusada no contraría el derecho a la ciudadanía como presupuesto esencial del derecho al voto. Nuevamente, los integrantes del observatorio aclararon que el derecho al voto no es el derecho a la ciudadanía en sí mismo. A su juicio, “el ejercicio de la ciudadanía no puede limitarse al considerar el derecho a sufragar como la esencia de éste. De ser así conllevaría a una serie de derechos civiles y políticos que permanecen inalterados ante los condenados, como lo son, por ejemplo: presentar acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley, manteniendo su derecho político fundamental a instaurar estas acciones y al acceso a la administración de justicia, tal como lo establece el Consejo de Estado; de igual manera, la Honorable Corte Constitucional mediante el Auto 242 de 2015, determinó que los condenados pueden presentar estas acciones, pues el acceso a justicia es un derecho fundamental no limitable por la imposición de una pena privativa de la libertad”.

23. Con fundamento en lo anterior, los intervinientes concluyeron que la norma demandada afecta el derecho al voto. Sin embargo, esa discusión fue resuelta por la Corte Constitucional, la cual consideró que la regla no resultaba contraria a la Carta Política. En su criterio, el actor intenta equiparar el derecho al voto a la ciudadanía para reabrir una discusión que fue resuelta por esta Corporación. Además, el derecho a la ciudadanía involucra varias manifestaciones que se mantienen incólumes, a pesar de la vigencia de la norma acusada. De manera que, no puede considerarse que la limitación del derecho al voto resulte contraria a la ciudadanía. En consecuencia, el interviniente solicitó que “se declare EXEQUIBLE el inciso 3° (parcial) del artículo 52 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal”.

24. Ciudadano Harold Sua Montaña. El ciudadano explicó que, en virtud del artículo 32 de la Ley 84 de 1873, la Corte debe centrar el juicio de constitucionalidad en las razones de

decisión adoptadas por la Corte Suprema de Canadá, la Corte Suprema de Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte IDH; las cuales, según indicó, han considerado que resulta desproporcionado imponer una sanción automática que implique la inhabilitación de los derechos políticos y de la ciudadanía. Luego, señaló que un pronunciamiento de fondo implicaría actuar a través de un control “inquisitivo mayor al permitido en virtud del principio pro actione, de acuerdo con la sentencia C-088 de 2020”.

25. Para justificar su postura, afirmó que “el aparte acusado requiere de otros ubicados a renglón seguido del mismo para efectuar la ponderación respectiva donde la regulación de lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 98 constitucional (i.e. la rehabilitación del ejercicio de la soberanía) y los quantius y bienes jurídicos de cada delito existencia la hacen variable y la ausencia de ello en el sustento de la acción la habría entonces de suplir esta corporación. De ahí que, habrá de proferir inhibición o de lo contrario la decisión iría más allá del control constitucional rogado y sería básicamente integrar la expresión “por un tiempo igual al de la pena a 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” junto con el inciso uno del artículo allí aludido y de paso la totalidad del artículo 92 de la ley 599 de 2000 para luego declarar inexecutable el aparte “y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley” y los incisos segundos de los numerales primero y tercero e incisos segundo y tercero del numeral segundo del artículo 92 y condicionar lo restante a una manera en la cual lo preceptuado en ellos (i.e. la inhabilitación y rehabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, respectivamente) opere según la correlación del mismo con bien jurídico cuya trasgresión dio lugar a la sentencia condenatoria”. En consecuencia, solicitó emitir un pronunciamiento inhibitorio.

Conceptos de entidades, organizaciones y expertos invitados

26. Departamento de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia. En escrito del 4 de mayo de 2023, el profesor Iván González Amado indicó que la censura propuesta por el accionante exige responder a varios interrogantes.

27. A su juicio, el primero de ellos consiste en determinar si el Estado colombiano “¿puede [...] suspender los derechos políticos a una persona que ha sido condenada por un delito?”. Según el docente, ese cuestionamiento debe responderse a la luz de las obligaciones

adquiridas por el Estado en los artículos 23 y 27.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, las cuales tienen un carácter prevalente en el ordenamiento jurídico interno y del artículo 98 de la Constitución. En su criterio, una interpretación sistemática de esas disposiciones, permite concluir que aunque el Estado no puede suspender los derechos políticos de una persona condenada, sí puede reglamentar su ejercicio.

28. Visto lo anterior, el profesor planteó como interrogante, bajo el contexto descrito, si “¿la interdicción de derechos y funciones públicas que está implicada ope legis como pena accesoria a la de prisión en el inciso tercero del artículo 52 de la Ley 599, vulnera injustificadamente los derechos políticos de una persona condenada, al impedirle participar en los procesos democráticos de elección o decisión mediante el voto popular?”. Con el fin de resolver esta inquietud, reiteró que el Pacto de San José autoriza la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos con ocasión de (i) condenas, (ii) emitidas por autoridades judiciales competentes (iii) en virtud de un proceso penal. Sin embargo, en su criterio, el inciso 3° del artículo 52 del Código Penal no cumple con esos requisitos, porque la norma permite la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por el simple mandato de la ley. Es decir, no exige que la condena responda a las características propias del proceso penal. Por consiguiente, la norma es contraria a lo establecido en el bloque de constitucionalidad.

29. Al respecto, explicó que “si bien esta norma fue promulgada para ser aplicada exclusivamente en el ámbito del derecho penal en sede de una sentencia condenatoria dictada por un juez competente, impide que el funcionario realice un adecuado análisis sobre la procedencia de la pena en el caso específico y pondere correctamente la posibilidad de limitar los derechos políticos de quien es objeto de esa condena. La ley sustituyó al juzgador”. Lo expuesto, en la medida en que la imposición de la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas opera por mandato legal y no requiere justificación judicial más allá que la de señalar que así está dispuesto en la ley. Además, argumentó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que las decisiones judiciales de derecho interno que puedan afectar derechos fundamentales deben tener una fundamentación suficiente para evitar incurrir en decisiones arbitrarias que resulten contrarias a las garantías propias del debido proceso, establecidas en el artículo 8.1 de la Convención. De ahí que, la norma acusada no solo resulta contraria al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que viola una de las

garantías propias del debido proceso.

30. Asimismo, el docente señaló que, desde una perspectiva práctica, la privación de la libertad puede afectar el ejercicio de derechos y funciones públicas. A manera de ejemplo, destacó que las restricciones a la locomoción impiden que estas personas sean elegidas como representantes del pueblo, porque no podrían cumplir con las obligaciones oficiales propias de sus cargos. Sin embargo, consideró que ello no implica que todos los derechos políticos de las personas condenadas deban limitarse, porque el carácter restringido de la privación de la libertad no solo tiene que ver con su duración. También está relacionado con sus efectos, en la medida en que su imposición debe concebirse de una forma que evite la vulneración de otros derechos de las personas condenadas, tal y como lo establecen algunos documentos de derecho internacional. De manera que, a su juicio, no es posible restringir todos los derechos políticos de las personas condenadas a prisión de manera general y abstracta. Ese tipo de limitaciones deberían atender a un juicio valorativo del juez de conocimiento que tenga en cuenta el delito cometido, las condiciones del indiciado y los fines perseguidos con la pena a imponer.

31. En suma, concluyó que prever una pena accesoria que “opera ope legis” desconoce los requisitos previstos en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A su juicio, el artículo 98 Superior debe entenderse a la luz del instrumento internacional referido, el cual establece que el Estado puede regular el ejercicio de los derechos políticos de las personas condenadas en sentencias judiciales proferidas por las autoridades judiciales competentes, como consecuencia de un proceso penal que cumpla con todas las garantías constitucionales correspondientes. Eso significa que, la suspensión de la ciudadanía solo procede en virtud de una decisión judicial que justifique de manera suficiente la imposición de la pena señalada con fundamento en “las circunstancias del delito cometido, las condiciones particulares del autor y los fines que se persigan con la pena de prisión en el caso concreto”. Sin embargo, la norma impone el deber de aplicar esa sanción en todos los casos. Por tanto, desconoce los límites previstos en el bloque de constitucionalidad. Además, consideró que restringir los derechos políticos de las personas condenadas desconoce el derecho a la igualdad. En consecuencia, solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en “el entendido de que siempre y en todo caso la imposición de la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas debe ser consecuencia de un juicio valorativo del juez penal que dicte la sentencia, en donde se examinen las

circunstancias específicas del delito cometido, las condiciones particulares del condenado y la función que la pena debe cumplir en el caso concreto”.

32. Semillero de Investigación Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana. En correo electrónico del 5 de mayo de 2023, Mariana Castaño Piñeres, Lura Gabriela Díaz Lázaro, Valeria Margarita Blanco y Fabio Enrique Pulido Ortiz, integrantes del Semillero de Investigación consideraron oportuno referirse a algunas decisiones judiciales adoptadas en Canadá, Sudáfrica y la Unión Europea sobre el derecho al voto de las personas privadas de la libertad.

33. Luego, indicaron que esta Corporación ha tratado el asunto objeto de debate en varias oportunidades. En concreto, precisó que la Sentencia C-394 de 1995 estudió la constitucionalidad de una norma que prohibía el proselitismo en los establecimientos carcelarios y determinó que la disposición resulta razonable por las condiciones especiales de limitación a la libertad que implica la pena de prisión. En su criterio, después de esa decisión, la Corporación adoptó “dos líneas intrínsecamente relacionadas sobre derechos políticos de las personas condenadas a prisión: 2.1) la suspensión de la ciudadanía y 2.2) el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad como derecho político”. Sobre la primera, advirtió que se compone por las Sentencias C-581 de 2001, C-393 de 2002 y C-329 de 2003. A partir de una descripción de las providencias, explicó que, en esos casos, la Corte argumentó que la Constitución admite la suspensión de la ciudadanía con ocasión de una decisión judicial. En consecuencia, la norma que impone la pena accesoria cuestionada es exequible. En todo caso, precisó que las personas detenidas con ocasión de una medida de aseguramiento privativa de la libertad tienen derecho a ejercer el sufragio. Además, puso de presente que si bien le corresponde al Legislador definir las penas aplicables a cada delito; al juez le compete “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”.

34. Respecto de la jurisprudencia sobre el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, observaron que, en las Sentencias C-536 de 1998, C-592 de 1998, C-708 de 2002 y C-591 de 2012, la Corte precisó que la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad es un derecho político, cuyo ejercicio está condicionado a la acreditación de la ciudadanía. En esa medida, para la Corte, la imposición de la pena accesoria de

inhabilitación de derechos políticos también suspendía el derecho a presentar ese tipo de acciones. Sin embargo, la postura descrita, a su juicio, varió con la expedición del Auto 241 de 2015, en el sentido que las personas condenadas a pena de prisión pueden presentar demandas de inconstitucionalidad.

35. A partir de lo expuesto, advirtieron que, en dos oportunidades, la Corte ha declarado la exequibilidad del inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 de 2000. Por tanto, en su criterio, se configuró el fenómeno procesal de cosa juzgada formal. De manera que, en principio, esta Corporación no podría realizar un pronunciamiento de fondo. Con todo, explicó que la jurisprudencia ha reconocido que los efectos de la cosa juzgada pueden relativizarse en situaciones excepcionalísimas para permitir un fallo de fondo. En concreto, ese fenómeno puede perder fuerza, cuando existe un cambio: (i) formal en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad; (ii) de significado material en la Carta; o, (iii) de contexto normativo. En su criterio, en este caso hubo “un cambio en la significación material. En efecto como lo demuestra la línea de precedentes sobre la legitimidad por activa de las personas condenadas a prisión para presentar acciones públicas de inconstitucionalidad, en la actualidad se entiende que resulta inconstitucional una pena accesoria automática de inhabilitación de derechos políticos. En específico, la privación general, automática e indiscriminada de derechos políticos a todas las personas privadas de su libertad es contraria al principio de proporcionalidad. Además, que la restricción absoluta de los derechos políticos contradice el fin de resocialización que persiguen las penas en el ordenamiento colombiano”.

36. Por tanto, más allá de lo anterior, también solicitaron que se declare la exequibilidad condicionada de la norma, en el sentido de precisar que: (i) la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas no es automática. Por el contrario, toda decisión al respecto debe considerar las particularidades del caso concreto, para materializar los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena. Además, justificó su solicitud en que (ii) “en aplicación de la jurisprudencia en vigor de la propia Corte Constitucional, se debe condicionar el artículo demandado en el sentido que la inhabilitación no incluye en ningún caso el ejercicio del derecho de la acción pública de inconstitucionalidad”.

37. Grupo de Prisiones del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes. En escrito del 5 de mayo de 2023, Fernando León Tamayo Arboleda, María Isabel Mora Bautista, Isabela

Tobón Arango, Manuela Ramírez Noreña, José Gabriel Lamus Arango y Jerónimo Ocampo Meléndez, como ciudadanos e integrantes del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes, presentaron un recuento de los artículos 98 y 103 de la Constitución, para señalar que los derechos políticos solo podrán ser ejercidos por quienes tienen la condición de ciudadanos. Sin embargo, ello genera un problema para la participación democrática de las personas condenadas a pena de prisión, porque “con la imposición de la pena de prisión, el condenado sufre la suspensión inmediata de sus derechos a la ciudadanía y los derechos políticos, pero, paradójicamente, conservando su ciudadanía. En pocas palabras, el condenado, por el hecho de serlo, disfruta de una ciudadanía disminuida: sigue siendo colombiano, sin disfrutar el derecho fundamental a la participación en las decisiones y organización estatales”.

38. Para el Grupo, la pena accesoria impide que las personas condenadas a prisión participen de los asuntos de la vida política en general y de aquellos que les incumben de manera directa, tales como, la política criminal, el aumento de penas, la restricción de beneficios penales y las medidas adoptadas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional que aqueja a las cárceles colombianas. Ello significa que el condenado sufre una suspensión de su ciudadanía, la cual representa el vínculo que los une al Estado.

39. Bajo esa perspectiva, el interviniente aseguró que la ciudadanía no es un derecho individual, sino un rasgo previo a los derechos mismos. Aquella representa la clave fundamental de ser partícipe de un Estado Social de Derecho, regido por principios constitucionales como los previstos en los artículos 1° y 2° Superiores, los cuales establecen como un fin del Estado permitir la participación de todos en las decisiones públicas, sin excepción alguna. De ahí que, la pena accesoria prevista en la norma demandada resulta contraria a los pilares fundamentales que rigen al Estado colombiano como el carácter democrático, pluralista y garantista de la Nación, que exige proteger los derechos políticos de todos los ciudadanos. Por esa razón, consideró que el análisis de constitucionalidad no debería limitarse a los artículos 98, y 99, sino involucrar también los artículos 1, 2, 40, 41 y 103 de la Constitución que refuerzan el ideal de un Estado democrático que permite la participación de los ciudadanos, sin excepciones.

40. En cuanto al debate, el Grupo advirtió que la Sentencia C-329 de 2003 tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema. Destacó que, en esa ocasión, uno de los Magistrados salvó el

voto, porque la decisión no diferenció la suspensión general de la ciudadanía de las restricciones a ciertos derechos. En ese sentido, argumentó que la sentencia debió analizar si la razonabilidad y la proporcionalidad de la limitación de cada uno de los derechos que componen el ejercicio de la ciudadanía. Señaló que, para el Magistrado, “la suspensión de la ciudadanía como resultado de una condena de prisión es intolerable en un Estado Social de Derechos, democrático y participativo. Indicando que, si bien el artículo 98 permite la suspensión de la ciudadanía, la calidad de ciudadano no se elimina, manteniéndose incólumes los derechos de sufragio, para ser elegido y desempeñar cargos públicos, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política”. Además, enfatizó en que el salvamento de voto advierte la relevancia de justificar en cada caso la suspensión de la ciudadanía y concluyó que la norma acusada permite una suspensión directa de esa garantía sin un análisis de necesidad y proporcionalidad de la suspensión de los derechos políticos y a la ciudadanía, entre otros.

41. Con fundamento en lo anterior, el Grupo consideró que la norma genera una “pérdida” de la calidad de ciudadano y de los derechos propios de ello para las personas condenadas a pena de prisión que no atiende a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las penas. Al respecto, advirtió que la jurisprudencia ha señalado que el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa en el asunto. Sin embargo, también ha dispuesto que puede limitar esa facultad, cuando evidencie el desconocimiento de los valores y principios del bloque de constitucionalidad y los derechos fundamentales.

42. Además, señaló que, de manera puntual, en materia de penas, la jurisprudencia ha advertido que su imposición debe obedecer a los principios de necesidad, utilidad y proporcionalidad, como lo disponen los artículos 1, 2 y 3 del Código Penal. A su juicio, la norma acusada no cumple con esos criterios, porque la suspensión general del derecho a la participación no protege los bienes jurídicos vulnerados, ni la armonía social. Al contrario, mantiene a las personas condenadas aisladas de la sociedad y de la participación política, lo que afecta su derecho fundamental innominado a la resocialización. Además, en su criterio, la proporcionalidad de la medida es discutible, en tanto puede tener una duración superior a la de la pena de prisión y afecta a sujetos de especial protección constitucional. De manera que, el análisis de la constitucionalidad debe realizarse a través de un juicio integrado de proporcionalidad. Finalmente, indicó que la medida es inútil porque no cubre una necesidad social legítima. Todo lo contrario, “[l]a prohibición general para todos los condenados impide

la representación democrática de una minoría, elimina por completo posiciones e ideas democráticas, y deja desprotegida a una población que necesita voz en el ejercicio público, al ser ellos, en muchos casos, los afectados de las decisiones tomadas en torno a sus derechos”.

43. Por otra parte, el Grupo aseguró que, a pesar del rechazo de la segunda censura presentada por el actor, la Corte debería pronunciarse sobre el presunto desconocimiento que genera la norma a los derechos fundamentales al voto y a la resocialización. Frente a este último, resaltó que, en decisiones recientes, como la Sentencia C-294 de 2021, la Corte ha declarado la inexequibilidad de algunas normas por representar un límite excesivo del derecho a la resocialización. Además, con fundamento en la Sentencia C-261 de 1996, indicó que el derecho fundamental a la resocialización es “un límite insoslayable a ejercicios del poder punitivo estatal”. A su juicio, se materializa a través del tratamiento penitenciario que pretende preparar al privado de la libertad para ser incluido de manera positiva en la sociedad. De manera que, la limitación de sus derechos políticos genera aún más dificultades para que las personas retornen a una sociedad libre. Incluso, consideró que esa sanción “se torna en una medida desproporcionada y discriminatoria, que resulta en el silenciamiento de esta población en la democracia participativa y representativa de nuestro país”.

44. Los integrantes del Grupo explicaron que la situación descrita adquiere especial relevancia en el escenario penitenciario y carcelario que afronta el país. Al respecto, destacaron que el INPEC reportó que en “el mes de mayo de 2023, de las 99.521 personas en detención intramural, el 76% no habían terminado sus estudios básicos, 20.5% habían terminado el bachillerato, y apenas un 3.5% tienen estudios superiores”. En su criterio, esos datos demuestran que existe una tendencia a privar de la libertad a personas con pocas oportunidades con el fin de excluirlas de la sociedad. De manera que, la restricción de sus derechos políticos es un medio para perpetuar ese aislamiento y alejar a este grupo poblacional de la toma de decisiones que impactan sus derechos y los de sus familias. Por esa razón, a su juicio, la participación política de las personas condenadas a privación de la libertad resulta trascendental para la integración y reintegración de estas personas que afrontan escenarios de especial vulnerabilidad.

45. Adicionalmente, el interviniente manifestó que la constitucionalidad de la norma también debe analizarse a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos. Puntualmente,

advirtió que el artículo 23 de ese instrumento regula los derechos políticos, entre ellos, la posibilidad de todos los ciudadanos de participar de forma activa en las decisiones públicas. El Grupo destacó que esa norma utiliza el término “oportunidades”, lo que implica que los Estados tienen la obligación de garantizar que todo ciudadano pueda disfrutar de sus derechos políticos, bajo el principio de igualdad y no discriminación, tal y como lo reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso *San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela*. Asimismo, puso de presente que la norma referida “contiene los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por los Estados en condiciones de igualdad”. A su juicio, ello significa que los derechos a ser elegido y a votar tienen una relación intrínseca y son la manifestación de las dimensiones individual y social de la participación política. Además, advirtió que la Corte IDH, en los casos *Yatama vs. Nicaragua* y *Castañeda vs. México*, explicó que el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para que exista una democracia. Con fundamento en ello, señaló que el derecho al voto es una de las principales formas de participación ciudadana en la democracia y en la vida política. Lo expuesto, porque permite que los titulares del derecho expresen sus opiniones y elijan a sus representantes, para que, de un lado, sus intereses sean tenidos en cuenta en las decisiones del Gobierno. Y, del otro, exista un control ciudadano de las actividades de sus representantes para responder a las necesidades y expectativas de la sociedad.

46. Para concretar el alcance de la norma, el Grupo consideró oportuno referirse al inciso segundo del artículo mencionado que contempla la posibilidad de limitar los derechos políticos de los ciudadanos de los Estados que hacen parte de la Convención. Al respecto, advirtió que existe una interpretación general de la norma en virtud de la cual se entiende que autoriza la limitación de los derechos políticos como consecuencia obvia de una condena. Con todo, para el Grupo, esa interpretación es “restrictiva y poco garantista”. Lo anterior, porque la misma Corte IDH entendió que el derecho al voto puede limitarse, siempre que los criterios empleados respondan a los trazados en la jurisprudencia. En concreto, la sentencia proferida en el caso *Yatama vs. Nicaragua* señaló que las limitaciones advertidas deben responder a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Según el interviniente, esos criterios fueron desarrollados en el caso *Argüelles y otros vs. Argentina*, al estudiar las restricciones a los derechos políticos impuestas como consecuencia de una condena producto de un proceso penal.

47. Para finalizar, el interviniente argumentó que la suspensión de los derechos políticos, entre ellos, el de voto, es desproporcionada. En su criterio, aquella: (i) es contraria a la resocialización de los penados; (ii) desconoce otras garantías iusfundamentales, como el derecho a la igualdad; y, (iii) genera una pérdida de la representación de los intereses y garantías individuales y colectivos de esta comunidad. En consecuencia, solicitó a esta Corporación declarar “la inconstitucionalidad del inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 del 2000, con fundamento en las motivaciones expuestas”.

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

48. Mediante concepto 7207 del 5 de junio de 2023, la Procuradora General de la Nación indicó que el mandato superior de la seguridad jurídica exige que la Corte aplique el precedente establecido en decisiones previas, cuando no existan razones suficientes para apartarse del mismo. En su criterio, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse de fondo respecto de censuras similares a las propuestas en la demanda en las Sentencias C-581 de 2001, C-393 de 2002 y C-329 de 2003. En esos casos, la Sala Plena “determinó que resulta válido y razonable que, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, el Congreso de la República disponga que la persona condenada a pena de prisión al tiempo sea privada del ejercicio de sus prerrogativas políticas, entre ellas, el derecho al voto”. Para la Procuraduría, a la fecha, no existe un cambio en las normas constitucionales, en el contexto social, ni en la jurisprudencia que configure una razón suficiente para variar la postura adoptada en esos casos. De manera que, procede aplicar esa jurisprudencia al caso en concreto y declarar la exequibilidad de la norma acusada.

49. En efecto, sostuvo que las sentencias referidas consideraron que la pena accesoria acusada es constitucional, porque: (i) una lectura integral de los artículos 40, 98, 99 y 103 superiores permite concluir que el derecho al voto requiere que las personas estén en ejercicio de la ciudadanía. En esa medida, quien esté afectado por una suspensión de sus derechos, en virtud de una decisión judicial, en los términos que determine la ley, está excluido de elegir y ser elegido. Además, (ii) el artículo 98 de la Carta permite suspender la ciudadanía cuando existe una sentencia ejecutoriada, como aquellas que se generan en materia penal con ocasión de un proceso penal. Por tanto, no procede reproche alguno al Legislativo quien ejerció las facultades que le fueron otorgadas en la Constitución.

50. Asimismo, aseguró que (iii) el Legislador puede ordenarle al juez que imponga una sanción accesoria a la de prisión, siempre que aquella respete los principios de razonabilidad. En su criterio, ello no afecta el principio de legalidad, ni desconoce el principio de proporcionalidad, porque las personas son condenadas a pena de prisión, cuando cometen las conductas más gravosas. Y, finalmente, advirtió que (iv) la imposición de la pena accesoria referida no resulta arbitraria, en la medida en que: (a) el artículo 59 de la Ley 599 de 2000 exige que la decisión que imponga la sanción cuente con una fundamentación adecuada; (b) aquella solo procede de forma simultánea a la pena de privación de la libertad; y, (c) la persona condenada puede solicitar la rehabilitación para el ejercicio de esos derechos y funciones en los términos del artículo 92 del mismo código.

51. En su criterio, no hay cambios relevantes en las normas constitucionales, la jurisprudencia o las normas que justifiquen un cambio en la postura jurisprudencial descrita. El Ministerio Público reconoce que, mediante Auto 241 de 2015, la Corte determinó que las personas condenadas a pena de prisión pueden presentar acciones de inconstitucionalidad. En otras palabras, les permitió ejercer ese derecho político en los términos del Artículo 40.6 superior. Sin embargo, a su juicio, ello no constituye un cambio en la jurisprudencia que afecte la resolución el caso de la referencia. Lo expuesto, en la medida en que esa decisión estuvo fundamentada en la necesidad de evitar restricciones arbitrarias del derecho de acceso a la administración de justicia de las personas privadas de la libertad en virtud de una sentencia condenatoria. Por tanto, la diferencia de esta prerrogativa con los demás derechos políticos que no tienen esa doble connotación permite concluir que no hubo un cambio jurisprudencial que debilite la aplicación del precedente. Por tanto, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Inciso 3° del Artículo 52 de la Ley 599 de 2000, “por medio de la cual se expide el Código Penal”.

. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

B. Cuestiones previas

53. Antes de abordar el debate constitucional, la Sala debe precisar dos cuestiones preliminares. Uno de los intervinientes ciudadanos solicitó proferir una decisión inhibitoria, por lo que, inicialmente, esta Corporación examinará si el cargo cumple con los presupuestos

de aptitud desarrollados por la jurisprudencia en esta materia.

54. Por otra parte, varios intervinientes señalaron la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Puntualmente, la Universidad Libre, la Universidad de Cartagena (como pretensión subsidiaria), la Procuradora General de la Nación en su concepto, así como, aunque de manera extemporánea, la Clínica de Interés Público en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda advirtieron sobre la necesidad de que la Corte se sujetara a lo resuelto en las Sentencias C-393 de 2002 y C-329 de 2003. Por su parte, el Semillero de Investigación Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana consideró que en este caso los efectos de la cosa juzgada quedaron debilitados. En consecuencia, esta Corporación deberá también establecer si, en este caso, operó el fenómeno de la cosa juzgada.

Análisis sobre la aptitud del cargo

55. La solicitud del ciudadano Harold Sua Montaña de proferir una decisión inhibitoria, se fundamentó en el argumento que un análisis de fondo de la controversia implicaría ejercer un control “inquisitivo” que excede lo permitido por el principio pro actione desarrollado en la Sentencia C-088 de 2020. Sin embargo, no expuso argumentos concretos para justificar su petición.

56. En Sentencia C-100 de 2022, esta Corporación advirtió que, cuando los intervinientes cuestionan la aptitud de un cargo deben exponer las razones por las cuales consideran que la censura incumple cada uno de los requisitos de la carga argumentativa requerida por la jurisprudencia para dar por acreditado el concepto de violación. De lo contrario, la Corte declarará la aptitud de la censura, bajo los presupuestos del auto admisorio, y continuará con el estudio de fondo del caso. Para la Sala, la petición del interviniente corresponde a una solicitud genérica de ineptitud de la demanda que carece de fundamentación. En consecuencia, declarará que el cargo analizado reúne los requisitos de establecidos por la jurisprudencia para emitir un pronunciamiento de fondo, en línea con lo expuesto en el auto admisorio de la demanda.

57. En efecto, la Corte considera que el primer cargo propuesto por el demandante es claro, en la medida en que mantiene un hilo argumentativo que permite comprender el alcance del reproche dirigido a cuestionar la constitucionalidad de la norma. El razonamiento es claro en

señalar que la disposición acusada restringe de forma automática el ejercicio de los derechos políticos consagrados, entre otras normas, en el artículo 103 Superior, de las personas condenadas a privación de la libertad, sin que exista una justificación suficiente por parte de las autoridades competentes para adoptar esa decisión. En consecuencia, la norma suspende el derecho a la ciudadanía de un grupo poblacional, sin exigir que se reúnan los requisitos previstos en los artículos 98 y 99 de la Constitución. Es decir, que exista una decisión judicial debidamente motivada. Asimismo, es cierto en la medida en que recae sobre una proposición jurídica real y existente contenida en el inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 de 2000. En efecto, la expresión “[e]n todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas”, implica que las personas condenadas no pueden ejercer los mecanismos de participación democrática previstos en el artículo 103 de la Constitución, entre ellos, el derecho al voto; lo que, a su vez, genera una suspensión del derecho a la ciudadanía de ese grupo poblacional, previsto en los artículos 98 y 99 Superiores.

58. El reproche es pertinente, en la medida en que está sustentado en argumentos de índole constitucional. Ciertamente, el actor explicó que la norma resulta contraria a la Constitución porque objeta el contenido de los artículos 98, 99 y 103 Superiores, los cuales fueron interpretados de forma sistemática por parte del demandante.

59. Además, el cargo resulta específico, en tanto, presenta una contradicción objetiva y verificable entre la norma acusada y la Constitución. Aquél pretende demostrar que la disposición cuestionada es contraria a la Carta, porque dispone la suspensión del derecho a la ciudadanía para las personas condenadas. Sin embargo, no exige una sentencia que explique la pertinencia de adoptar esa sanción para cada delito, tal y como lo requieren las normas constitucionales identificadas por el accionante. De manera que, no se trata de un razonamiento abstracto, indeterminado, ni global. Por el contrario, corresponde a una argumentación concreta que advierte una oposición entre el apartado normativo acusado y la Constitución.

60. Finalmente, el cargo genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición cuestionada. En esa medida, resulta suficiente para provocar un eventual pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Según la jurisprudencia, cuando los ciudadanos solicitan un nuevo estudio de constitucionalidad sobre una norma previamente

declarada exequible, deben acreditar una carga argumentativa especial. Aquella consiste en exponer argumentos razonables para desestimar los efectos de la cosa juzgada en el caso concreto. Si pretende demostrar que hubo un cambio del significado material de la Carta, entonces debe: (i) explicar en qué consiste la modificación del marco constitucional; (ii) señalar los soportes que acreditan el cambio referido; y, (iii) precisar la relevancia del nuevo entendimiento material de la Carta, de cara a las razones de la decisión adoptada en el pasado. En suma, los demandantes no pueden limitarse a reiterar los argumentos analizados de forma previa por la Corte, sino que deben exponer las razones por las cuales hubo un cambio significativo que amerita el debilitamiento de los efectos de la cosa juzgada.

61. En este caso, la Sala advierte que el demandante cumplió con la carga argumentativa especial que exigida la jurisprudencia para acreditar el presupuesto de suficiencia. En efecto, el accionante hizo un esfuerzo argumentativo por demostrar que el entendimiento del marco constitucional relevante para examinar la norma demandada varió, respecto del derecho político a presentar acciones de inconstitucionalidad. Para cumplir con el requerimiento, hizo un recuento de algunos extractos jurisprudenciales relevantes sobre el asunto y precisó que esa nueva perspectiva es relevante, en la medida en que permite cuestionar si aquella involucra a todos los derechos políticos en general o solo al caso específico estudiado por esta Corporación. En consecuencia, la Sala encuentra acreditados los presupuestos de aptitud de la demanda en este caso.

Verificación de la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con las Sentencias C-393 de 2002 y C-329 de 2003 y sus posibles efectos

62. Varios intervinientes señalaron la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Bajo esas consideraciones, la Universidad Libre, la Universidad de Cartagena (como pretensión subsidiaria), la Procuradora General de la Nación en su concepto, así como, aunque de manera extemporánea, la Clínica de Interés Público en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda advirtieron sobre la necesidad de que la Corte se sujetara a lo resuelto en las Sentencias C-393 de 2002 y C-329 de 2003; mientras que el Semillero de Investigación Fundamentos Filosóficos del Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana pidió reconocer que en este caso los efectos de la cosa juzgada quedaron debilitados y, por tanto, procede un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, esta Corporación deberá establecer si, en este caso, operó el

fenómeno de la cosa juzgada y sus efectos.

Configuración de la cosa juzgada, en relación con la Sentencia C-393 de 2002. Reiteración de jurisprudencia

63. Según el artículo 243 de la Constitución, “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. En consecuencia, las autoridades no podrán reproducir el contenido material de las disposiciones declaradas inexecutable, siempre que el parámetro de constitucionalidad aplicado subsista. En virtud de ese mandato constitucional, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991 determinan que las decisiones que profiera la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, su cumplimiento es obligatorio y tienen efectos erga omnes.

64. A partir de las disposiciones aludidas, la Corte ha explicado que, en aras de garantizar la estabilidad de las decisiones judiciales, la certeza respecto de sus efectos y la seguridad jurídica, no es viable realizar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de una norma cuya compatibilidad con la Constitución Política fue previamente analizada y decidida en una sentencia de mérito. Esto significa que, en sede del control abstracto, prima facie, está prohibido analizar la constitucionalidad de una norma más de una vez, por haber operado la cosa juzgada.

65. No obstante, esa regla general no excluye, en todos los casos, la posibilidad de que exista un doble pronunciamiento. Esto, en la medida en que una norma puede ser objeto de varias demandas y en ellas los cargos de inconstitucionalidad planteados pueden obedecer a razones distintas, no estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa. También puede suceder que el estudio realizado por la Corte se haya limitado a evaluar la constitucionalidad de la disposición demandada solo respecto de algunas normas superiores y no de la totalidad de la Constitución; o puede haberse variado la identidad del texto normativo. En todos estos eventos, es viable el nuevo estudio de fondo.

66. Con el fin de delimitar el fenómeno procesal mencionado, la jurisprudencia ha establecido el alcance de sus pronunciamientos y ha caracterizado varios tipos de cosa juzgada constitucional. En razón del objeto de control, ha dicho que la cosa juzgada es formal cuando el nuevo estudio solicitado recae sobre un texto normativo igual al analizado en una decisión

de constitucionalidad previa. Por el contrario, es material cuando la sentencia anterior “examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla”.

67. De otra parte, en atención al cargo de constitucionalidad, ha sostenido que la cosa juzgada es absoluta, cuando la decisión previa agotó todo el debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Es decir, efectuó un análisis frente a la totalidad de las normas de rango constitucional que hace inviable un nuevo estudio. Por el contrario, es relativa cuando el control previo limitó su análisis sobre la validez constitucional a algunos de los cargos posibles. En estos eventos, procede una nueva decisión respecto de la misma disposición normativa, pero con fundamento en acusaciones distintas. Esta modalidad, a su vez, es (i) explícita cuando la parte resolutive de la sentencia dice expresamente que el pronunciamiento está limitado a los cargos analizados; e (ii) implícita cuando las consideraciones de la sentencia permiten concluir que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

68. Asimismo, la Corte ha encontrado que hay pronunciamientos en los que la cosa juzgada es aparente. Ello ocurre cuando la parte resolutive de una sentencia declara la constitucionalidad de una norma, sin que haya sido analizada en las consideraciones de la providencia.

69. En cuanto a la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, esta Corporación ha precisado que deben concurrir las siguientes condiciones: “i) la norma demandada debe guardar identidad con el contenido normativo consignado en la disposición jurídica que fue objeto de examen en la decisión previa; ii) los cargos de inconstitucionalidad que formula la nueva demanda deben ser materialmente semejantes a los propuestos y estudiados con antelación por la Corte; y iii) el parámetro normativo de validez constitucional debe ser el mismo, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”.

71. Para resolver el cuestionamiento referido, la Corporación explicó que, en materia penal, el Legislador se encarga de definir las conductas que constituyen delito y los límites de las

sanciones a imponer, mientras que los jueces deben aplicar esas normas a los casos concretos. Sobre la labor del Congreso, argumentó que cuenta con una amplia libertad de configuración normativa en materia penal y penitenciaria. Sin embargo, el ejercicio de esa facultad encuentra límites en la Constitución, entre ellos, el que prescribe que “las medidas que se tomen deben estar orientadas por los parámetros de una verdadera política criminal y penitenciaria, que sea razonada y razonable”. Para la Corte, eso significa que el Congreso puede establecer las conductas que configuran delito y asignar las penas máxima y mínima atribuibles a cada una de ellas, en atención a la ponderación del daño social que suscita la comisión de la conducta. Asimismo, reconoció que el legislativo está facultado para “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”. Respecto de los jueces, precisó que su función está limitada a aplicar la ley a los casos concretos para determinar la absolución o la condena. Al respecto, manifestó que, si bien la aplicación de la norma involucra una labor interpretativa, esa tarea no puede afectar, sustituir, ni transgredir la reserva legal. Por el contrario, debe complementarla en los términos previstos por el artículo 230 superior.

72. A partir de lo anterior, la Corte aseguró que los jueces no pueden imponer sanciones de manera discrecional, sino que deben agotar un procedimiento que viene predeterminado por la ley, en virtud del cual, deben dosificar la sanción que corresponde imponer dentro de los límites establecidos por el Legislador. A su juicio, esa situación desvirtuaba el argumento del demandante sobre la discrecionalidad absoluta del juez para imponer las penas accesorias, porque el ejercicio de esa potestad está condicionado “a que “tenga relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto la condena.” Así mismo, si el Juez decide imponer una pena accesoria debe observar estrictamente lo dispuesto en el artículo 59 de la ley 599 de 2000 [...]. 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”.

73. Además, explicó que la facultad judicial para dosificar las penas no impide que el Legislador, sin afectar el principio de legalidad de la pena, le indique al juez que debe aplicar una pena accesoria de manera conjunta con la sanción principal. Lo anterior, “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”. A su juicio, el razonamiento del demandante es inapropiado, en la medida en que invierte los principios que rigen el derecho penal y pone como regla general el arbitrio del juez, bajo la consideración de que ese tipo de restricciones deben adoptarse mediante decisiones judiciales. Con todo, para la Corte, el hecho de que esas medidas deban tomarse en providencias judiciales no implica que los jueces puedan imponerlas a su arbitrio, sino que aquellos deben regirse por el principio de legalidad. En esa medida, el precepto constitucional garantiza que ese tipo de restricciones no pueden ser adoptadas por autoridades administrativas, por fuera de los términos y condiciones previstos en la ley. En consecuencia, declaró la exequibilidad de la norma demandada “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”.

74. En virtud de lo expuesto, la Sala advierte, en este caso, operó la cosa juzgada constitucional formal y relativa respecto de la Sentencia C-393 de 2002, la cual se pronunció sobre facultad del Legislador para imponer la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la pena de prisión. Lo expuesto, en la medida en que reúne los requisitos exigidos por la jurisprudencia para dar por acreditado ese fenómeno procesal. Ciertamente, (i) la censura recae sobre el inciso final del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, disposición estudiada en la providencia referida. En consecuencia, la norma demandada guarda identidad con el contenido normativo examinado por la decisión aludida. Además, (ii) la sentencia proferida por esta Corporación estudió un problema jurídico semejante al propuesto por el demandante. En efecto, la Sentencia C-393 de 2002 se ocupó de establecer si el Legislador estaba facultado para imponer la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas, como una consecuencia automática a la pena de detención preventiva. De igual manera, el accionante señaló que la norma debía declararse inexecutable, porque implicaba la imposición de una pena en virtud de la ley y sin la debida valoración y fundamentación de una autoridad judicial. Por tanto, se trata de censuras idénticas. Finalmente, (iii) el parámetro de constitucionalidad invocado es el mismo. Tanto en la demanda analizada por la Corte previamente, como en la de la referencia, los ciudadanos invocan la vulneración de los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución. Además, el reproche principal de las demandas recae sobre el derecho fundamental al voto. En consecuencia, la Sala Plena constata que, en este caso, existe cosa juzgada constitucional y, en esa medida,

debe estarse a lo resuelto en esa oportunidad.

75. Ahora bien, en este punto, la Corte resalta que la Sentencia C-329 de 2003 también estudió otra demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra de un aparte del inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 de 2000. En esa ocasión, el accionante señaló que la disposición acusada vulnera los artículos 1º, 2º, 40 y 98 de la Constitución Política, porque impide que las personas condenadas a pena de prisión ejerzan funciones públicas de manera definitiva. Para resolver la controversia, esta Corporación precisó que no operaba el fenómeno de cosa juzgada respecto de la Sentencia C-393 de 2002, en tanto, los demandantes propusieron censuras diferentes y la providencia mencionada solo se pronunció sobre el reproche correspondiente.

76. En cuanto al fondo de la censura, aseguró que la Constitución autoriza la suspensión de la ciudadanía y, como consecuencia de ello, del ejercicio de los derechos políticos. En esa medida, resulta inconsecuente asegurar que la norma es contraria a la Carta por establecer que las personas condenadas a pena de prisión no pueden ejercer funciones públicas. Según la providencia, la disposición acusada fue proferida por el Legislador dentro del ámbito de su libertad de configuración normativa conferido por el Constituyente. De manera que, establecer lo contrario implicaría hacer prevalecer el derecho a la participación política sobre la misma Constitución. Asimismo, precisó que la norma no prevé la muerte política de los condenados, sino una suspensión de esas garantías mientras desaparece la pena y obtienen su rehabilitación. También resaltó que la pena privativa de la libertad solo se imputa a las conductas más gravosas en contra del ordenamiento jurídico, motivo por el cual la concomitante inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas es razonable y proporcional. Por tanto, concluyó que la norma no desconoce los principios que deben orientar la actividad del Legislador en materia de establecimiento de penas y declaró su exequibilidad.

77. Frente a esta decisión, la Corte advierte que, a pesar de existir identidad entre los contenidos normativos acusados y el patrón de constitucionalidad invocado, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada. Ciertamente, (i) la Sentencia C-329 de 2003 estudió la constitucionalidad del inciso final del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, norma demandada en este proceso, motivo por el cual existe identidad en la norma acusada. Además, (ii) los accionantes identificaron el mismo parámetro de constitucionalidad como vulnerado. Sin

embargo, (ii) en esa oportunidad, la Corte estudió si la norma desconocía la Constitución, porque limitaba el derecho a ejercer funciones públicas. Esa censura tiene un alcance distinto del cargo propuesto por el demandante en este caso, en la medida en que, en esta ocasión, el demandante pretende demostrar que el Legislador excedió su libertad de configuración normativa en materia de penas. Por tanto, los reproches no son asimilables y no opera la cosa juzgada respecto de esta providencia.

78. En suma, la Sala advierte que el estudio propuesto por el demandante fue resuelto por la Corte en la providencia mencionada. En esa oportunidad, la Corporación analizó una demanda dirigida en contra del Inciso 3° del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, el cual corresponde a la misma norma acusada en esta oportunidad. Además, la censura analizada es similar a la propuesta por el accionante en este caso y estaba fundamentada en el mismo patrón de constitucionalidad identificado por el demandante para este caso. No ocurrió lo mismo con la Sentencia C-329 de 2003, porque la censura estudiada en esa oportunidad estaba exclusivamente dirigida a cuestionar la medida de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas y el reproche promovido es diferente del que genera la controversia en este caso. De manera que, en principio, la Corte no podría pronunciarse sobre la censura promovida por el accionante por la configuración del fenómeno de la cosa juzgada.

En este caso no se configuró ninguna de las causales establecidas por la jurisprudencia para que opere el fenómeno del debilitamiento de la cosa juzgada constitucional

79. La Corte evidencia que la cosa juzgada previamente identificada surte sus plenos efectos, porque no operó el debilitamiento de la cosa juzgada, en línea con el concepto de la Procuraduría General de la Nación. Tal y como se advirtió previamente, por regla general, no es posible realizar un nuevo estudio de constitucionalidad sobre las normas que han sido declaradas exequibles por parte de esta Corporación. Con todo, las Sentencias C-007 de 2016 y C-200 de 2019 establecieron que, bajo circunstancias excepcionalísimas, es posible debilitar los efectos de la cosa juzgada formal y examinar una vez más la constitucionalidad de la norma. En concreto, el aludido debilitamiento tiene lugar ante tres circunstancias específicas, a saber.

80. La modificación del parámetro de control de constitucionalidad. Esta causal se configura cuando los preceptos que sirvieron de patrón de constitucionalidad para estudiar la norma

demandada son modificados. En esos eventos, la disposición acusada no fue analizada a la luz del nuevo contenido de las disposiciones referidas. Por tanto, es posible realizar un nuevo examen de constitucionalidad.

81. La variación del contexto normativo del objeto de control. En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia ha advertido que las normas acusadas no deben ser analizadas de forma aislada. Aquellas deben ser interpretadas de manera sistemática, en atención al conjunto normativo del cual hacen parte. Eso significa que dos normas idénticas, desde el punto de vista formal, pueden tener un contenido material diferente si se insertan en contextos normativos distintos. Por esa razón, la Corte ha advertido que, cuando una disposición declarada exequible se integra a un contexto normativo diferente, el contenido de la norma varía y, en esa medida, procede un nuevo estudio de constitucionalidad. Lo mismo ocurre cuando es el contexto en el que está inmersa la norma el que sufre modificaciones. En esos casos, el contenido material de la disposición también cambia con ocasión de las alteraciones contextuales.

82. El cambio en la significación material de la Constitución. Este evento ocurre cuando, en el lapso transcurrido entre la decisión que declaró la exequibilidad de la norma y la nueva demanda de inconstitucionalidad, cambia la comprensión del marco constitucional relevante, más no su redacción. En efecto, a partir del concepto de la Constitución como texto vivo, la Corte ha expuesto que el significado material del Texto Superior varía con ocasión de los cambios económicos, sociales, políticos e ideológicos de la sociedad. En esa medida, es posible que el pronunciamiento que declaró la exequibilidad de la norma acusada haya tenido sustento en significaciones materialmente distintas a las que rigen la Constitución al momento de la presentación de la nueva demanda de inconstitucionalidad. Bajo esta hipótesis, “la nueva realidad sociopolítica del país transforma los presupuestos que sirvieron, en su momento, para declarar la exequibilidad de la norma acusada, lo que permite que se adelante nuevamente su estudio a la luz de [la comprensión actual de la Carta]”. La configuración de esta causal exige una carga argumentativa suficiente para demostrar que operó un verdadero cambio en la comprensión de la Constitución. De manera que, la justificación de su configuración no puede estar cimentada en una decisión jurisprudencial, sino que requiere verificar que exista un verdadero cambio social que transforme la comprensión de la Constitución que debilite los efectos de la cosa juzgada.

83. Con fundamento en esta causal, la Sentencia C-283 de 2011 estudió nuevamente la constitucionalidad de algunas normas del Código Civil sobre la porción conyugal. En esa oportunidad, la Corte evidenció que, en una decisión previa, había declarado la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas. Sin embargo, advirtió que, con posterioridad a esa decisión, la jurisprudencia extendió una serie de derechos, beneficios y prerrogativas propias de los cónyuges, a los compañeros permanentes. En su criterio, esa transformación social generó un cambio en la comprensión del patrón de constitucionalidad que exigía reconsiderar las razones por las cuales las normas fueron declaradas exequibles.

84. De igual manera, la Sentencia C-029 de 2009 revisó una vez más la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Estatutaria 971 de 2005. Para los demandantes, las normas previamente declaradas exequibles permitían un trato diferenciado entre las parejas homosexuales y heterosexuales. Sin embargo, a su juicio, la comprensión del marco constitucional relevante había cambiado y, bajo ese nuevo escenario, las disposiciones acusadas eran contrarias a la Constitución. Con fundamento en los argumentos de los accionantes, la Corte concluyó que había operado un cambio en el referente constitucional, a partir del cual debía evaluarse la situación de las parejas homosexuales. En consecuencia, procedía una nueva valoración de fondo de las disposiciones acusadas.

85. Asimismo, en Sentencia C-200 de 2019, la Corte realizó un segundo control de constitucionalidad sobre el numeral 15 del literal A del artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo. En el primer examen de constitucionalidad, la Corte consideró que era admisible que el empleador pudiera despedir, con justa causa, a aquellos trabajadores que tuviesen una incapacidad superior a 180 días, por una enfermedad de origen común. Sin embargo, con la presentación de la segunda demanda, evidenció que hubo un cambio en la comprensión del concepto de estabilidad laboral reforzada, relacionado con el derecho al trabajo previsto en el artículo 25 de la Constitución. Bajo ese nuevo marco constitucional, las personas con problemas crónicos de salud se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y están amparadas por el mandato de estabilidad laboral reforzada. En consecuencia, concluyó ese cambio en el significado material de la Constitución conllevó al debilitamiento de la cosa juzgada.

86. En conclusión, la jurisprudencia ha previsto que, bajo situaciones excepcionalísimas, los efectos de la cosa juzgada constitucional pueden debilitarse. En efecto, la Corte ha realizado

un nuevo juzgamiento de disposiciones declaradas exequibles, ante: (i) la modificación del parámetro de control, (ii) el cambio en la significación material de la Constitución y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control.

87. Sin embargo, la Corte evidencia que el caso de la referencia no acredita las causales referidas. Por esa razón, la cosa juzgada en los términos expuestos surte sus plenos efectos. Ni el parámetro de control utilizado, ni el contexto de la norma demandada cambiaron con posterioridad a la Sentencia C-393 de 2002. De un lado, los artículos 40, 98, 99 y 103 de la Constitución se han mantenido incólumes desde el momento en que se analizó la constitucionalidad de la norma demandada en este caso. Y, del otro, el contexto normativo del artículo 52 de la Ley 599 de 2000 opera bajo la misma sistematicidad que estaba prevista cuando fue examinada la constitucionalidad de la disposición acusada.

88. Adicionalmente, tal y como lo advierte la Procuraduría, no ha operado un cambio en el significado material del marco constitucional relevante que debilite los efectos de la cosa juzgada en este caso. Por el contrario, esta Corporación ha sostenido que una interpretación sistemática de los artículos 40, 98, 99, 103 de la Constitución y 23 de CADH permite concluir que los derechos políticos no son absolutos, sino que su ejercicio está supeditado a las disposiciones constitucionales y legales en la materia. En ese sentido, la jurisprudencia ha reconocido que el Legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa para regular el ejercicio de todos los derechos políticos y, en particular, el de acceso a cargos públicos, siempre que las restricciones a esas garantías que provengan de una sanción sean impuestas por una autoridad competente en el marco de un proceso judicial.

89. Al respecto, la Sentencia C-176 de 2017 precisó que las facetas del derecho de acceso a la función pública que tienen protección constitucional. Asimismo, la Sentencia C-101 de 2018 indicó que la garantía de ingreso a la función pública es un derecho fundamental que sirve como instrumento para materializar la democracia participativa. Con todo, su ejercicio está condicionado a las previsiones del ordenamiento jurídico en la materia. Lo anterior, con el fin de garantizar el interés general, la igualdad y los demás principios que gobiernan el cumplimiento de la función pública.

90. Incluso, recientemente, la Sala Plena de esta Corporación reiteró que el artículo 23 de la CADH no puede ser interpretado de manera aislada. Su alcance debe determinarse en el

marco del bloque de constitucionalidad. En efecto, en Sentencia C-030 de 2023, la Corte reiteró que la apertura al derecho internacional de los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad no implica la existencia de normas superiores a la Constitución, sino un deber de armonizar las disposiciones de la Carta con los tratados de derecho internacional que correspondan. A partir de esa concertación, precisó que la disposición referida “no prohíbe que los Estados parte consagren restricciones y sanciones judiciales, no privativas de la libertad, a los titulares de derechos políticos, diferentes o adicionales a las previstas en la Convención”. En ese sentido, aseguró que los criterios previstos en la CADH son meramente orientadores y “habilitan a los Estados parte a reglamentar el ejercicio de los derechos políticos mediante una ley”.

91. Bajo este panorama, contrario a lo que sugiere la Universidad de la Sabana, no podría alegarse que el Auto 241 de 2015 proferido por la Corte Constitucional tenga la entidad para considerar que varió la forma de comprender el marco constitucional. Lo cierto es que esta providencia judicial se refiere a una valoración sobre el derecho al acceso a la administración de justicia en línea con el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, pero ello no cobija de ninguna manera a los derechos políticos de manera integral.

92. Ciertamente, la providencia mencionada fue proferida por esta Corporación en un estudio sobre la admisión de la acción pública de constitucionalidad, más no en el escenario del control abstracto. Además, la decisión de la Corte estuvo dirigida a garantizar el acceso a la administración de justicia de las personas privadas de la libertad, entendida como una garantía que sirve como instrumento para materializar otros derechos iusfundamentales, tales como la dignidad humana. De manera que, no tiene el alcance de modificar el entendimiento del parámetro de constitucionalidad utilizado para analizar la disposición acusada.

93. Lo expuesto, permite concluir que no existe un cambio en la significancia material de la Constitución. Por el contrario, de manera reiterada, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el Legislador puede limitar el ejercicio de los derechos políticos a las personas condenadas por medio de una sanción penal. Además, ha reiterado que la norma acusada no puede entenderse como una pena automática, porque, en virtud del artículo 59 del Código Penal, los jueces tienen el deber de motivar sus decisiones y la imposición de las sanciones a las que haya lugar. De igual forma, la disposición acusada establece que la pena accesoria

puede imponerse “por un tiempo igual al de la pena a 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, dispone un marco punitivo a partir del cual las autoridades judiciales competentes deben determinar el quantum de la sanción que resulta razonable de cara a la naturaleza de la conducta cometida y a la protección de los bienes jurídicos afectados con la misma. En consecuencia, la pena accesoria dispuesta en la norma acusada no es una sanción automática e indiscriminada que opera por virtud de la ley, sino que se aplica cuando una autoridad judicial, en el marco de sus funciones, así lo determina.

94. En conclusión, para la Corte, no ha variado el parámetro de control de constitucionalidad, ni el contexto normativo de la disposición acusada, ni el entendimiento material de la Constitución desde que se profirió la sentencia que declaró la exequibilidad de norma. En consecuencia, la Sala Plena declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-393 de 2002, en la medida en que, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal relativa y no hay lugar a debilitar sus efectos.

C. Síntesis de la decisión

95. En esta oportunidad la Sala Plena debía ocuparse de decidir una demanda de inconstitucionalidad de la que se admitió un único cargo en el que se afirmaba que la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, como accesoria a la pena privativa de la libertad, contemplada en el artículo 52 de la Ley 599 de 2000, contrariaba los mandatos contenidos en los artículos 98, 99 y 103 de la Constitución Política, por constituir una suspensión de la ciudadanía por mandato legal y no por una decisión judicial como lo exige la Carta.

96. Antes de abordar el estudio propuesto, la Sala advirtió que la norma acusada fue declarada exequible, por un cargo similar al propuesto por el accionante en la Sentencia C-393 de 2002. Además, estudió el posible debilitamiento de la cosa juzgada constitucional y concluyó que ninguna de las causales referidas estaba configurada en este caso concreto. Lo expuesto, porque no hubo una variación del patrón de constitucionalidad, ni del contexto de la norma, ni del entendimiento material de la Constitución. En consecuencia, la Sala determinó que, en este caso, debía estarse a lo resuelto en la Sentencia C-393 de 2002, porque, a partir de lo decidido en esa providencia, se configuró el fenómeno de la cosa

juzgada constitucional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Único. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-393 de 2002, la cual declaró 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”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General