

Sentencia C-461/11

VISITAS DE INSPECCION DEL MINISTERIO PUBLICO A LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION-
No se restringen a una visita mensual

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEYES
DICTADAS EN VIRTUD DE ACTOS LEGISLATIVOS-Competencia/CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS CON FUERZA DE LEY EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LAS
POTESTADES OTORGADAS AL EJECUTIVO EN UN ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte
Constitucional/REGIMEN PROCEDIMENTAL DE LOS JUICIOS Y ACTUACIONES QUE DEBEN
SURTIRSE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Línea jurisprudencial sobre competencia

Como se resumió en la Sentencia C-058 de 2010 la problemática sobre la competencia para conocer de los Decretos que expide el Gobierno con base en las facultades transitorias que le otorga un Acto Legislativo, ha venido variando. Si bien es cierto en un primer momento se presentó un conflicto de competencias entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional - Sentencias C-358 y C-508 de 1994 - recientemente la Corte ha venido estableciendo la competencia sobre este tipo de demandas, teniendo en cuenta dos aspectos: (i) si el acto normativo tiene contenido material de ley, y (ii) si dentro de las normas transitorias establecidas en la Constitución de 1991 que otorgan competencias al ejecutivo se establece que el órgano competente para conocer la norma es la Corte Constitucional. Sin embargo, la competencia de la Corte para conocer de los Decretos que se expiden por razón de un artículo transitorio de la Constitución, comenzó a variar en la Sentencia C-534 de 2000 en donde la Corte estudió la constitucionalidad del Decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. En dicha sentencia se planteó que: “i) una interpretación sistemática de la Constitución conduce a la conclusión de que el decreto bajo estudio tiene fuerza de ley, ya que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió directamente la Asamblea Constituyente, en el artículo 23 transitorio; ii) todas las materias que son de naturaleza legislativa y que excepcionalmente han sido asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República - como sucede con los decretos legislativos -, son objeto del control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación; y dado que iii) cuando el artículo 10 transitorio de la Constitución reconoce a la Corte la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos que expida el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas “en los anteriores artículos”, se debe entender que hace referencia a todos los artículos transitorios. Esta misma tendencia se reiteró en la Sentencia C-1191 de 2008, en donde se resolvió la demanda contra el artículo 5° (parcial) y los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124 del Decreto 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. En dicha ocasión la Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda, ya que consideró que como el Consejo Superior de la Judicatura ya había resuelto el conflicto positivo de competencia decidiendo a favor del Consejo de Estado, se había hecho tránsito a cosa juzgada en materia de competencia con relación al estudio de este Decreto. Sin embargo, se estableció como obiter dicta que, “...lo resuelto de este proveído no es incompatible con la posibilidad que, respecto de otras normas jurídicas, distintas a las contenidas en el Decreto 1421 de 1993 y adoptadas a partir de los criterios material y formal desarrollados en ese fallo, la Corte declare su competencia para ejercer el control

constitucional correspondiente". Por otra parte, en el caso de los decretos que se desarrollan a partir de artículos transitorios que otorgan facultades al ejecutivo en Actos legislativos, la Corte se consideró competente en la Sentencia C-970 de 2004, que demandaba por sustitución de la Constitución el artículo transitorio 4° del Acto Legislativo No 3 de 2002, acto legislativo que dio lugar a la expedición de la norma demandada. En dicha sentencia se estableció que, "Los decretos con fuerza de ley que profiera el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias en cuestión, están sometidos al control de la Corte Constitucional, lo que permite impedir cualquier abuso o extralimitación por parte del Ejecutivo. En esta materia es preciso advertir que, no obstante que se está ante una especial habilitación para que el Presidente de la República expida normas con fuerza de ley, que no está enunciada entre las atribuciones de control de constitucionalidad que para la Corte Constitucional prevé el artículo 241 Superior, no es menos cierto que, tal como se expresó por esta corporación en la Sentencia C-131 de 1993, como quiera que en el Estado de Derecho todos los poderes constituidos derivan sus competencias de la Constitución y sería inconcebible que un acto de un poder constituido pudiese contrariar la Constitución y no obstante carecer de control, debe concluirse que las normas que en ejercicio de esa facultad expida el gobierno, están sometidas a control de constitucionalidad, y dado que las mismas tienen naturaleza legal, no solo porque así lo establece la norma habilitante, sino porque ellas están orientadas a expedir o modificar cuerpos normativos de carácter legal, su conocimiento corresponde a la Corte Constitucional, como en diversas oportunidades, frente a situaciones similares ha sido expresado por esta Corporación" Del mismo modo en la Sentencia C- 971 de 2004, en donde se demandaba por sustitución de la Constitución el párrafo transitorio del artículo 3 del Acto Legislativo No 1 de 2003, que establecía que el Congreso reglamentará las materias relacionadas con la financiación de los partidos y movimientos políticos en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales y que si no lo hiciera en el término de tres meses el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes, la Corte declaró exequible el precepto y manifestó que una interpretación integral de la Constitución daba lugar a que para el control de constitucionalidad de dichos decretos el gobierno debe remitirlos a la Corte Constitucional y que en caso de que ello no ocurra así, ésta habrá de aprehender de oficio su conocimiento para hacer el respectivo control automático integral y definitivo, debido al contenido de ley estatutaria de éstos. Igualmente en la Sentencia C-972 de 2004, en donde se resolvió la constitucionalidad del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 que establecía el porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de campañas, decidió la Corte inhibirse y estableció que por tener dicho decreto contenido de Ley Estatutaria, por referirse a materias relacionadas con la "Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos el estatuto de la oposición y funciones electorales" (art. 152, literal c.), el Gobierno debía enviar a la Corte el Decreto para hacer el control automático e integral. Dijo la Corte que, "...el control debe ser oficioso, no rogado, lo que indica que el Gobierno debía haber enviado el decreto a la Corte inmediatamente después de su expedición, para que se surtiera el examen de constitucionalidad. Es decir, en estos casos, el hecho de que el control sea sobre un decreto de contenido estatutario no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se pretende en el presente proceso, sino que debe ser un control automático. Por otra parte, al igual que en los demás casos de control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, este control debe ser integral y definitivo. Integral, en la medida en que versará

tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución, y definitivo, por cuanto la sentencia de la Corte hará tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que las normas que fueron declaradas exequibles no podrán ser demandadas nuevamente.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Doctrina

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Criterios/INTERPRETACION LITERAL O DECLARATIVA-Concepto/INTERPRETACION CORRECTIVA-Concepto

NORMA LEGAL-Admisión de interpretaciones distintas/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD INTERPRETATIVA O CONDICIONADA-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN FORMA INDIRECTA-Alcance

INTERPRETACION HISTORICA-Aplicación/INTERPRETACION SISTEMATICA-Aplicación/INTERPRETACION SISTEMATICA INTRANORMATIVA-Contenido

INTERPRETACION TELEOLOGICA-Aplicación/INTERPRETACION SEMANTICA-Aplicación

VISITAS MENSUALES DE INSPECCION DEL MINISTERIO PUBLICO A LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION-Deben ser comprendidas desde una perspectiva amplia y garantista

Después de realizar una interpretación histórica, sistemática, teleológica y semántica de la expresión “visitas mensuales”, que hace parte del artículo 7º del Decreto 2636 de 2004, de todo lo cual concluyó que las visitas para la inspección y garantías de los recursos, por parte de la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales distritales no implica necesariamente una restricción del ámbito de aplicación, que desconozca el principio de separación de poderes, la autonomía institucional y el cabal ejercicio de las competencias del Ministerio Público. Su propósito es velar por la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad, en la medida que la norma acusada establece de manera específica, los aspectos que tiene que constatar el Ministerio Público en sus visitas mensuales, la obligatoriedad de los establecimientos de reclusión de contar con la oficina destinada para el cumplimiento de dichos fines y la rendición de informes anuales por parte de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y ante el Ministerio del Interior y de Justicia. Para la Corte, el término “visitas mensuales” debe ser comprendido desde una perspectiva amplia y garantista que se relaciona con las funciones que cumple el Ministerio Público en la verificación del respeto de los derechos humanos y la atención y el tratamiento de los internos en los sitios de reclusión. En ese sentido, aunque la locución “visitas mensuales” podría entenderse como que las visitas de inspección y garantías que realiza el Ministerio Público queda limitada a una sola visita al mes, una interpretación amplia del precepto, se refiere a un término mínimo de visitas a los sitios de reclusión por parte del Ministerio Público. Esta interpretación corresponde además al texto literal que empleo el término en plural, de manera que cuando se habla de “visitas mensuales” debe entenderse como la facultad de realizar varias visitas dentro de un mes, sentido acorde con las funciones que competen al Ministerio Público en la vigilancia y tutela de los derechos de las personas privadas de la libertad, con fundamento en el respeto a la dignidad humana (art. 1º C.P.), el

derecho a la vida (art. 11 C.P.), a ser sujeto de desaparición forzada, torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P.), al debido proceso (art. 29 C.P.) y al habeas corpus (art. 30 C.P.) y demás derechos consagrados en pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (art. 93 C.P).

Referencia: expediente D-8349

Actores: Karin Irina Kuhfeldt Salazar

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C, dos (2) de junio de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Esta demanda tuvo un primer trámite ante la Sección Primera del Consejo de Estado en donde se resolvió el proceso de nulidad por inconstitucionalidad, estableciendo que dicho órgano no era el competente y enviando el expediente ante esta Corporación. Por esta razón en una primera parte de esta providencia se hará referencia al trámite de dicho proceso.

1. NORMA DEMANDADA

En ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar solicitó al H. Consejo de Estado que declarara la inconstitucionalidad del artículo 7º (parcial) del Decreto 2636 de 2004 que establece que:

DECRETO 2636 DE 2004

(agosto 19)

Diario Oficial No. 45.645, de 19 de agosto de 2004

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo

número 03 de 2002.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2º del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional,

DECRETA:

ARTÍCULO 7o. El artículo 169 de la Ley 65 de 1993 quedará así:

Artículo 169. Visitas de inspección y garantías. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los Personeros Municipales y Distritales, deberán constatar mediante visitas mensuales a los establecimientos de reclusión el estado general de los mismos y de manera especial el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento a los internos, las situaciones jurídicas especiales y el control de las fugas ocurridas, fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante.

Los establecimientos de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines.

La Defensoría del Pueblo rendirá cada año una memoria sobre el particular al Congreso de la República; asimismo, informará sobre las denuncias penales y disciplinarias y de sus resultados. Copia de esta memoria el Defensor del Pueblo la enviará al Ministerio del Interior y de Justicia" (aparte subrayado demandado)

2. TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD ANTE LA SECCIÓN PRIMERA DEL CONSEJO DE ESTADO

La Demanda

2.1. Como se ha expuesto anteriormente el presente proceso tuvo un primer trámite ante la Sección Primera del Consejo de Estado. En las siguientes líneas se resumirá el proceso que se surtió ante la jurisdicción contencioso administrativa.

2.2. Karin Irina Kuhfeldt Salazar obrando tanto en calidad de ciudadana colombiana como en condición de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, presentó el 24 octubre de 2004, acción de nulidad por inconstitucionalidad en contra del artículo 7° del Decreto 2636 de 2004 por el cual se desarrolla el Acto Legislativo No 3 de 20021. Considera la demandante que la competencia para conocer la inconstitucionalidad de la norma está en cabeza del H. Consejo de Estado con base en el artículo 237.2 que establece que a dicho organismo le corresponde, "Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional".

2.3. Explica que en el pasado hubo divergencias en torno a la definición del órgano judicial encargado de realizar el control de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas directamente por el constituyente. Indica que se empezó a presentar colisión positiva de competencias a raíz de las numerosas facultades legislativas conferidas al Ejecutivo por los artículos transitorios de la Constitución de 1991, en donde se discutió cuál era el órgano competente para conocer de estos decretos. Explica que luego de algunas vicisitudes iniciales la jurisprudencia estableció que el competente era el Consejo de Estado y cita la Sentencia C-508 de 1994, en donde la Corte se declaró inhibida y estableció que ella solo conoce de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en el artículo 150 numeral

10, y en los artículos 341, 213 y 215 de la Norma Superior². Del mismo modo considera que la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-972 de 2004 que los decretos que desarrollen actos legislativos serán de competencia de dicha Corporación única y exclusivamente si se refieren a temas propios de ley estatutaria. Considera que como un Código Penitenciario no es una ley estatutaria, la Corte constitucional no debe conocer de la reformas de éste, sino que la entidad competente sería el Consejo de Estado.

2.4. Con relación a los cargos de la demanda, explica que se trata fundamentalmente de tres cargos. En primer lugar (i) violación de las facultades institucionales del Ministerio Público, en segundo término (ii) violación de los derechos de los reclusos y por último (iii) violación del derecho a la información de la comunidad.

2.5. En cuanto al primer cargo explica que la función de control por parte del Ministerio Público no puede estar sujeta a espacios vedados ni a condiciones que hagan nugatoria la facultad de control. Señala que la función del Ministerio Público consiste en impedir las violaciones de los derechos humanos en establecimientos carcelarios ya que la misma Corte Constitucional ha calificado la situación carcelaria como un “estado de cosas inconstitucionales”³. Explica con relación a este punto que “Se violan entonces la separación de poderes, la autonomía institucional y el cabal ejercicio de las competencias constitucionales por parte del Ministerio Público, si otra rama del poder dosifica en el tiempo la posibilidad de visitas [a] las cárceles, para que efectivamente ejerza sus competencias”⁴. Indica igualmente que la norma violaría la autonomía e independencia del Ministerio Público en su conjunto como órgano de control si el ejercicio de sus competencias constitucionales se supedita a una visita mensual a las cárceles⁵.

2.6. Por otra parte considera que este artículo violaría las facultades constitucionales de la Procuraduría General de la Nación en especial la protección de los derechos humanos (artículo 277 numeral 2), la defensa de los intereses de la sociedad (art. 277 numeral 3° C.N.), la vigilancia de la conducta oficial (art. 277 numeral 6 C.N.), la intervención ante las autoridades administrativas cuando sea necesario proteger los derechos (art. 277 numeral 7° C.N) y exigir la información que considere necesaria (art. 277 numeral 9 C.N.). Explica que también se violaría el artículo 282 numeral 3° C.N., concordado con el artículo 30 ídem., sobre la posibilidad del Defensor del Pueblo de invocar el derecho de habeas corpus e interponer las acciones de tutela para la defensa de los derechos humanos. Dice que tampoco pueden ser mensuales las posibilidades para que los personeros municipales ejerzan sus funciones como Ministerio Público en lo local (art. 313 numeral 8° C.N). Señala igualmente que el artículo demandado iría contra el artículo 30 de la C.N. sobre el Habeas Corpus, ya que si ya se ha hecho la visita mensual se tendría que esperar 29 días, a la siguiente visita mensual para accionar este mecanismo protector de la libertad⁶. Finalmente sobre este cargo explica que la esencia de la inspección y vigilancia de los derechos humanos es el permanente control in situ. Dice que una visita esporádica y anunciada “podría prestarse para maquillar toda suerte de desmanes acaecidos durante los restantes 29 días del mes”. Considera que esto iría en contra del artículo 284 de la C.N. que establece que “Salvo la excepciones previstas en la Constitución y la ley, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo podrán requerir de las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérseles reserva alguna⁷. Indica que “...no sobra recordar que a nivel legal no había condiciones temporales para el

ejercicio de funciones en la Ley 65 de 1993- para prisiones en general- ni en la Ley 201 de 1995 - para la Procuraduría-, ni en la Ley 24 de 1992 - para la Defensoría del Pueblo-, ni en la Ley 136 de 1994 - para las personerías- La norma aquí demandada introduce una preocupante novedad en el país”8.

2.7. En relación con el segundo cargo dice que la norma demandada violaría los derechos de los reclusos que están contenidos en los artículos 1º, 11, 12, 29, 30 y 93 de la Constitución. Explica que una persona privada de la libertad por razones penales, padece la restricción de ciertos derechos, pero conserva otros como la dignidad humana (art. 1º), el derecho a la vida (art. 11 C.N.), a no ser sujeto de desaparición forzada, torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.N.), al debido proceso (art. 29 C.N.), al habeas corpus (art. 30) y demás derechos consagrados en pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia (art. 93)9. Indica que en concreto la norma demandada disminuye el estándar de protección de los derechos de los reclusos, los cuales quedan expósitos durante 29 días al mes y explica que desde la lectura de los derechos de las personas privadas de la libertad se configura una restricción inconstitucional de los mecanismos de protección de los derechos de estas personas10.

2.8. El tercer cargo se refiere a que la norma demandada violaría el derecho a la información de la comunidad. Sobre este punto explica que la visita sólo mensual a las cárceles por parte del Ministerio Público violaría los artículos 20 y 74 de la C.N. en lo relacionada con el derecho de la comunidad a estar informado. Dice que el artículo 20 de la Constitución establece el derecho de toda persona a ser informada en forma veraz e imparcial, “sin censura”, y el artículo 74 idem., agrega que toda persona tiene acceso a los documentos públicos, salvo reserva legal. En este sentido indica que la norma acusada iría en contra del derecho a la comunidad a estar informada en forma veraz e imparcial, ya que el Ministerio Público no podría ser “los ojos de la sociedad” en todo tiempo, y que al mismo tiempo se constituiría una forma de censura temporal, ya que la información desde las cárceles se daría “a cuenta gotas”.

2.9. Finalmente hay que tener en cuenta que en el punto 6. de la demanda se pide la suspensión provisional parcial del Decreto 2636 de 19 de agosto de 2004 sobre las “visitas mensuales”, ya que para la demandante se configura una “manifiesta violación de una norma superior”, como se ha venido diciendo a lo largo de la demanda.

3. Trámite de la demanda ante el Consejo de Estado

3.1. La demanda fue admitida en una primera instancia por la Sección Primera del Consejo Estado en el despacho de la Consejera Olga Inés Navarrete Barrero11. En el auto admisorio se denegó la solicitud de suspensión provisional contenida en el artículo 152 del C.C.A12, ya que se estableció que dicho mecanismo de índole precautorio, requiere que exista manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas. Se dice en el Auto que en principio no hay violación ostensible de la norma demandada por cuanto la expresión “mensuales” dentro del artículo 7º del Decreto 2636 de 2004 no puede ser interpretada de manera aislada del espíritu de la norma y se debe establecer si dicha expresión es restrictiva o por el contrario es de aplicación extensiva. Sobre este punto indica que no se desprende violación ostensible

de las normas citadas y que corresponde realizar un estudio de fondo antes de ordenar la suspensión provisional.

3.2. Siguiendo con el trámite de la acción, el Ministerio del Interior y de Justicia a través del abogado Fernando Gómez Mejía interpuso Recurso de Reposición el día dos (2) de mayo de 2005, con el fin de que se revocara la decisión y en su lugar se procediera a rechazar la demanda. En dicho recurso se dice que el Consejo de Estado no es el competente para tramitar el recurso, pues la disposición normativa objeto de suspensión, no es de competencia del Consejo de Estado como máximo tribunal de la contencioso administrativo. Considera que el Decreto 2636 de 2006, no obedece al desarrollo de la función administrativa del Jefe del Estado, sino a la función legislativa de éste teniendo en cuenta el artículo 4° transitorio del Acto Legislativo No 03 de 2002. Explica que dicho decreto se encuadra dentro de la clasificación de los Decretos Leyes en razón de su contenido material de ley. Finaliza diciendo que teniendo en cuenta que el Decreto 2636 de 2004, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias constitucionales, “es indudable el carácter legal del cual goza, por todo lo cual, la competencia para conocer del mismo corresponde a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado”. En este sentido solicita a la Sala revocar el auto admisorio de la demanda y, en su lugar, rechazar la demanda presentada en acción de nulidad contra el Decreto 2636 de 2004.

3.3. Igualmente en comunicación del 25 de mayo de 2005 el Ministerio del Interior y de Justicia envía un oficio dando respuesta a la solicitud que la Sección Primera del Consejo de Estado le había hecho, en donde se le pedía el envío de los antecedentes administrativos del Decreto 2636 de 2004, y en donde el Ministerio de Interior y de Justicia afirma que inició la elaboración de un texto que le permitiera ajustar las normas del Código Penitenciario y Carcelario al nuevo sistema penal, propuesta que además del análisis que se realizó por parte de algunos asesores del Despacho, “...fue enviada a la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, al Ministerio de Protección Social, al Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al Coordinador de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Bogotá, D.C. y al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para que enviaran sus comentarios, y observaciones sobre la iniciativa”¹³.

3.4. De la misma manera la Sección Primera del Consejo de Estado, en Auto de 30 de junio de 2005, decidió no reponer el Auto de 9 de diciembre de 2004 que admitía la demanda. Explica que el órgano competente para conocer de la demanda es el Consejo de Estado y que en este caso se encuentra frente a un caso similar al que se produjo con ocasión del estudio de constitucionalidad del Decreto 1421 de 1993 - Estatuto de Bogotá -, el cual fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias que le otorgó al Presidente de la República el artículo 41 transitorio de la Carta Política¹⁴. Indica que en ese momento al proceder al estudio de constitucionalidad del citado Decreto se produjo un conflicto positivo de competencias entre el Consejo de Estado, Sección Primera y la Corte Constitucional, el cual fue dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura mediante sentencia del 13 de octubre de 1994 que resolvió el conflicto asignando la competencia al Consejo de Estado¹⁵. Explica que

se trata de un caso semejante puesto que el Decreto 2636 de 2004 no encuadra en ninguno de los numerales del artículo 241 de la C.P que asigna competencia a la Corte Constitucional en los estrictos y precisos términos de ese artículo¹⁶.

3.5. Una vez rechazado el recurso de reposición, el Ministerio de Interior y de Justicia en escrito de 2 de agosto de 2005 procedió a dar contestación de la demanda. En dicho escrito indica que dicho decreto se expidió en ejercicio de las Facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el artículo transitorio 4 del Acto Legislativo No 3 de 2002, dado que el Congreso no expidió las normas respectivas en el plazo perentorio establecido para hacerlo¹⁷. Señala nuevamente que no es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra el decreto acusado, pues la norma demandada tiene rango material de ley¹⁸. En segundo término, y ya sobre el fondo del asunto, indica que la interpretación de la demandante respecto al artículo 7° del Decreto 2636 de 2004, es errónea, ya que tal argumentación de la demanda parte de la interpretación equivocada de considerar que la norma acusada establece una limitación o restricción a la facultad de control y de verificación que ejercer el Ministerio público en los establecimientos de reclusión, “lo cual resulta completamente desacertado, toda vez que la expresión visitas mensuales necesariamente tiene una aplicación extensiva y en todo caso aplicable sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio Público”. Indica que esta interpretación extensiva se desprende de las diferentes discusiones y debates surtidos ante el Congreso en el trámite del proyecto del Acto Legislativo sobre el papel del Ministerio Público dentro del nuevo sistema, al cual hacen referencia las sentencias C-996 y C-1092 de 2003, en las cuales se señala claramente que las discusiones sostenidas “demuestran que el interés del Congreso era el de ampliar la protección de las garantías en el proceso penal, permitiendo la intervención de la Procuraduría General de la Nación”¹⁹.

3.6. Así mismo en los alegatos de conclusión el Ministerio del Interior y de Justicia nuevamente explica que el decreto demandado se encuadra dentro de la clasificación de Decretos- leyes y por ende la entidad competente para conocer de la inconstitucionalidad de dicho acto es la Corte Constitucional. Del mismo modo reitera que sobre el fondo del asunto la demandante parte de la interpretación equivocada al considerar que la norma acusada establece una limitación o restricción a la facultad de control y de verificación que ejerce el Ministerio Público en los establecimientos de reclusión. Considera que éste entendimiento de la norma surge de una interpretación histórica que se desprende de los distintos debates y discusiones que se dieron en el Congreso en torno del nuevo sistema penal acusatorio y a los cuales hacen referencia las Sentencias C-966 y C-1092 de 2003, “en las cuales se señala claramente que las discusiones sostenidas demuestran que el interés del Congreso era el de ampliar la protección de las garantías en el proceso penal, permitiendo la intervención de la Procuraduría General de la Nación”.

3.7. Concluye diciendo que la norma acusada se encuentra acorde con lo señalado en el Acto Legislativo, “pues las visitas de inspección a los establecimientos de reclusión por parte del Ministerio Público constituyen una ampliación a la protección de las garantías dentro del nuevo sistema penal acusatorio y la verificación mensual de las mismas tan solo puede interpretarse como un mínimo de posibilidades de control, sin perjuicio de las atribuciones propias de carácter permanente constitucionalmente atribuidas al Ministerio Público en estos casos, pues no otro puede ser el sentido y alcance de la norma impugnada para ser

considerada conforme a la norma superior”20.

3.8. Por otra parte, el 22 de marzo de 2006, la Procuraduría General de la Nación por intermedio del Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, Roberto Augusto Serrato Valdés, solicitó que se declarara exequible la norma. Considera que el problema jurídico consiste en determinar si la palabra “mensuales”, contenida en el artículo 7 del Decreto 2636 de 2004 tiene una aplicación restrictiva. Sobre este punto estima la Procuraduría Delegada, que la demandante está realizando una interpretación errada de la norma acusada, y considera que las visitas “mensuales” de que habla el Decreto acusado, de ninguna manera puede entenderse como una forma de restringir las funciones otorgadas por el artículo 277 a la Procuraduría General de la Nación y 282 de la Defensoría del Pueblo. Igualmente indica que el Consejo de Estado no es el órgano competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el decreto impugnado. Explica que dicha norma tiene rango o naturaleza legal, que según lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241, numeral 5 de la Carta, entra en las funciones naturales de la Corte Constitucional, y que el artículo 237 ibídem expone que el Consejo de Estado sólo podrá conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuando no sea competencia de la Corte Constitucional.

3.9. También señala que la norma acusada, en especial la palabra mensuales, no es una restricción a la función del Ministerio Público establecido en la Constitución, pues es de naturaleza extensiva que busca generar unos mínimos a la función de control y verificación que debe hacer esta entidad, sin causar con ello perjuicios irremediables. Dice que para la Procuraduría la intención del ejecutivo, a diferencia de lo que piensa la demandante, era la de ampliar la protección de los derechos de lo[s] internos, estableciendo las visitas mensuales, como una obligación mínima que tiene la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y los Personeros Municipales y Distritales de realizar visitas de inspección a las penitenciarías por lo menos una vez al mes. Explica que esto no quiere decir que únicamente puedan realizar una visita de inspección mensual, pues la Constitución Política, como se dijo anteriormente, los faculta para ejercer sus funciones sin ningún condicionamiento, cuando sea necesario y con miras a proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo. Indica que la palabra “mensuales” tiene una aplicación indicativa y no restrictiva y por tanto se puede determinar que la norma acusada no atenta contra las facultades constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, ni contra los derechos de los reclusos, ni contra los derechos de la sociedad.

3.10. Por ende concluye que, “no lo asiste razón a la actora cuando sostiene que la norma vulnera derechos de los reclusos y de la sociedad, por cuanto los Agentes del Ministerio Público pueden realizar visitas de inspección a los centros de reclusión cuando lo consideren necesario para garantizar derechos como el de la vida, la integridad física, el debido proceso, la igualdad, la libertad y todos los demás derechos fundamentales de las personas que garantiza la Constitución Política a todos los habitantes del territorio incluidos los reclusos; así como para cumplir con sus funciones constitucionales”. En este sentido explica que “Para determinar y entender el alcance de la denominación acusada es necesario realizar una

interpretación sistemática, como la que hizo ésta Agencia del Ministerio Público, y no una interpretación exegética, como la realizada por la demandada”.

3.11. Por último, en el proceso ante el Consejo de Estado se emitió Sentencia por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado el día 4 de octubre de 2010, declarándose que este organismo era incompetente para conocer de dicho proceso y remitiendo el expediente en razón de la competencia a la Corte Constitucional. En dicha Sentencia se dijo que, “Al revisar la demanda se advierte que el acto acusado fue expedido con fundamento en las facultades extraordinarias que le confieren al Presidente de la República, el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 de 19 de diciembre de 2002”, y que por tal razón y siguiendo la jurisprudencia de la Sentencia C-058 de 2010 la competencia para conocer de los decretos expedidos por el Presidente con apoyo en las facultades que le confiere un artículo transitorio de la Constitución, le corresponde a la Corte Constitucional. En el numeral 2.1.5 de dicha Sentencia se sintetiza el recorrido jurisprudencial que se ha dado sobre el control de este tipo de decretos, resaltando que si bien es cierto en una primera instancia la Corte se declaró incompetente para conocer de la constitucionalidad de dichos decretos, por ejemplo con la Sentencia C- 358 de 1994 que conoció del Decreto 2123 de 1992, en años recientes la Corte ha reconocido su competencia por el carácter material de ley que tienen dichos decretos. Esta última postura se evidencia Sentencia C-534 de 2000 que estudió el Decreto 2067 de 1991 y en la Sentencia C-1191 de 2008 que conoció de la constitucionalidad del Decreto 1421 de 199321.

II. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto de 23 de noviembre de 2010 este despacho decidió ADMITIR la demanda de la referencia y correr traslado al Procurador General de la Nación para que en el término de treinta (30) días, rindiera concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política. Igualmente decidió comunicar de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y a la Fiscalía General de la Nación para que emitieran concepto. Finalmente decidió invitar para que emitieran concepto sobre la constitucionalidad del precepto demandado a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de la Universidad Libre, Nacional y Santo Tomás de Bogotá, Amazonía de Florencia y Nariño de Pasto.

1. INTERVENCIONES

1.1 Universidad Santo Tomás

1.1.1 El Doctor Carlos Rodríguez Mejía, coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás de Bogotá y la Doctora Ginna González Cortés profesora de dicha facultad, presentaron el día once (11) de enero de dos mil once (2011) escrito de intervención solicitando la EXEQUIBILIDAD de la norma demandada, “haciendo expresa la interpretación de que no se trata de una limitación a las facultades del Ministerio Público, sino de la imposición de un deber mínimo de utilización de la herramienta de las visitas de inspección y garantías, para realizar sus funciones constitucionales respecto de las personas internadas en establecimientos de reclusión”²².

1.1.2 Después de exponer los antecedentes de las visitas que tienen que realizar la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, Fiscales y Personeros a los centros de reclusión antes de la reforma del artículo 7° del Decreto 2636 de 2004²³, explica que la interpretación dada por la actora es eminentemente literal. Indica que la citada norma no puede interpretarse ni aplicarse como una restricción a la facultad del Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría del Pueblo) de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, que se dispone como función en el numeral 2 del artículo 277 de la Constitución, sino “como la imposición de un deber mínimo para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Ministerio Público en materia de los derechos fundamentales de la población carcelaria”. Señala que el legislador ha querido asegurarse que cuando menos, una vez al mes, se realicen “Visitas de inspección y garantías para constatar (...) el estado general de los mismos y la manera especial el respeto de los derechos humanos, la atención y tratamiento a los internos, las situaciones jurídicas especiales y el control de las fugas ocurridas, fenómenos de desaparición o trato cruel, inhumano o degradante”.

1.1.3. Señala que esta interpretación se corresponde con una interpretación pro homine, en donde se da primacía al entendimiento de la norma que sea más favorable a la protección de los derechos de las personas²⁴. Finaliza diciendo que el lapso mensual de las visitas, “ordena una mínima actuación preventiva”, ya que las personas privadas de la libertad en los diferentes establecimientos penitenciarios se encuentran en situación de vulnerabilidad, que como ha señalado la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, demanda la atención prioritaria de los reclusos por parte del Estado colombiano²⁵.

1.2. Ministerio del Interior y de Justicia

1.2.1. La Doctora Ana Cristina Castelblanco Burgos, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte Constitucional proferir una decisión INHIBITORIA porque indica que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2° Decreto 2067 de 1991, especialmente con el requisito de claridad. Explica que no son ciertas las razones de inconstitucionalidad expuestas por la actora contra el vocablo demandado, “porque ellas recaen sobre una norma que la actora ha deducido subjetivamente del contenido del artículo 7° del Decreto 2636 de 2004, inexistente en los términos planteados por ella en su demanda, con lo cual no se cumple uno de los requisitos de la demanda”.

1.2.2. Finalmente dice que de la lectura del artículo 7°, se observa que, “distinto de una limitación a las competencias propias del Ministerio Público, lo que se establece en el mismo es un deber más para los organismos que lo conforman, adicional y especial respecto de los demás deberes, obligaciones, responsabilidades, competencias, etc., consagrados en la Constitución, la ley y las normas reglamentarias y complementarias que conforma su régimen jurídico (...) Es decir, más que una limitante a las competencias Constitucionales y Legales del Ministerio Público, lo que la norma demandada constituye es un desarrollo y complemento específico de tales competencias, sin derogar, subrogar o modificar tales atribuciones”²⁶.

2. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

2.1. En su concepto N° 5078 de 12 de enero de 2011 el Jefe del Ministerio Público, Alejandro

Ordóñez Maldonado, le solicitó a la Corte Constitucional INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda impetrada contra la expresión “mensuales” contenida en el artículo 7° del Decreto Ley del 2636 de 2004, se reduce a deducciones e interpretaciones que no se avizoran en la disposición atacada.

2.2. Indica que de manera reiterada ha sostenido la Corte²⁷, que para establecer con fuerza de verdad jurídica la inexecutable de una norma, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente sobre un texto deducido por el actor, pues se debe verificar la existencia cierta de una “oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto de la Constitución Política, ya que no resulta admisible que el juez constitucional deba resolver sobre su inexecutable, partiendo de proposiciones inexistentes, no establecidas por el precepto legal ni coincidentes con la intención legislativa”. Sin embargo, indica que de la lectura de la norma acusada, se puede establecer que el legislador no restringe, en el sentido de imponer un límite máximo, las visitas del Ministerio Público a las cárceles del país, a una por mes. Dice que la norma acusada no habla de “visita mensual”, sino de “visitas mensuales”, lo que permite considerar, sin mayores esfuerzos, que puede haber varias visitas en el transcurso del mes. Manifiesta que el Decreto-ley demandado es un indicativo mínimo para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes le asignan al Ministerio Público, respecto de la verificación de la garantía de los derechos humanos en los centros de reclusión, por medio de al menos una visita al mes.

2.3. Por otro lado indica que la expresión “visitas mensuales” está conformado por dos palabras en plural. Señala que una lectura inicial revela que todos los meses el Ministerio Público debe visitar los centros de reclusión pero que, “Ni del texto de la expresión, ni del contexto de la norma, se sigue que ésta limite el número de visitas a una por mes. Por el contrario, la palabra visitas se refiere a un número plural durante cada mes, número que corresponde al Ministerio Público determinar dentro de su ámbito de competencia, según sea necesario, siempre que al menos haga presencia en dichos centros una vez al mes”.

2.4. Igualmente indica que la interpretación que se hace de la norma en la demanda, “además de no tener asidero gramatical, pues debe recordarse que los términos en comento están en plural, no es admisible desde el punto de vista constitucional, pues la Carta y la ley asignan al Ministerio Público competencia para realizar las visitas que considere necesarias a los centros de reclusión, para verificar el estado general de éstos, el respeto a los derechos humanos, la atención y el tratamiento de los internos, las situaciones jurídicas especiales, el control de fugas ocurridas, los fenómenos de desaparición, trato cruel, inhumano o degradante”.

2.5. Por otra parte dice que si se mira el contexto de la expresión acusada, se advierte que los múltiples fenómenos que corresponde al Ministerio Público verificar, corresponden a variables no periódicas, que pueden ocurrir de manera intempestiva en cualquier momento y que, por tanto, ameritan una visita. Señala que, “es probable que en un mismo mes, en los primeros cinco días se haga una visita para verificar el estado del centro de reclusión, en los cinco días siguientes se deba hacer una visita para verificar el control de una fuga, en los cinco siguientes una visita más para verificar un trato cruel, y en los quince días restantes otra visita para verificar el respeto a los derechos humanos”. Indica que es probable que

todas las visitas anteriores, o al menos dos o tres de ellas, sean hechas por la Procuraduría General de la Nación, o por la Defensoría del Pueblo, o por los Personeros, o por comisiones integradas por los tres. Señala que por esta razón la ley prevé que los establecimientos carcelarios “destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines”. Dice que si se tratara de una visita esporádica, que ocurre sólo una vez al mes, “no sería posible verificar de manera rigurosa y seria todos los fenómenos que deben verificarse, ni tendría sentido que se destine una oficina para esos fines, que sólo funcionaría uno de los treinta días del mes”.

2.6. Finalmente señala que es evidente que el Decreto-Ley demandado busca una permanente presencia del Ministerio Público en las cárceles del país, para verificar una serie de cuestiones de relevancia constitucional, “tarea que no siempre puede cumplirse con una sola visita mensual”. Considera que el Decreto-Ley en cuestión “propugna por una mayor intervención del Ministerio Público, al señalarle que debe acudir a los establecimientos carcelarios por lo menos una vez al mes, sin que ello implique restricciones a las funciones constitucionales y legales del mismo, entre las que se cuentan garantizar los derechos de los reclusos, como lo exige una lectura de la norma desde la perspectiva constitucional”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las Leyes de la República.

1. Problema jurídico a resolver y esquema de resolución

1.1. El problema jurídico a resolver consiste en establecer si la expresión “visitas mensuales” contenida en el artículo 7º del Decreto Ley 2636 de 2004, que modifica el artículo 169 de la Ley 65 de 1993, vulnera los artículos 1º, 11, 12, 20, 23, 29, 30, 74, 93, 113, 117, 275, 277, numerales 2º, 3º, 6º, 7º, 9º, 282, numeral 3º, 9º, 284 y 313, numeral 8º, de la Carta, ya que con dicha norma se iría en contra de los principios de separación de poderes, la autonomía institucional y el cabal ejercicio de las competencias del Ministerio Público, los derechos fundamentales de los reclusos y el derecho a dar y recibir información, pues se limitaría la posibilidad de visitar las cárceles para que se ejerza la vigilancia del cumplimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad.

1.2. Para resolver dicho problema la Corte analizará previamente por una parte si es competente para conocer del Decreto-Ley 2636 de 2004 y por otro lado si la demanda interpuesta en una primera instancia ante el Consejo de Estado cumple con los requisitos necesarios para su procedencia. Una vez aclarado este punto la Corte resolverá específicamente si el término “visitas mensuales” contenido en el Decreto - Ley 2636 de 2004 es inconstitucional o no respecto a los cargos presentados.

2. Competencia de la Corte Constitucional para conocer de los Decretos con fuerza de ley expedidos por el ejecutivo en virtud de un Acto Legislativo y cumplimiento de los requisitos de la demanda

2.1. Competencia de la Corte Constitucional para conocer de los Decretos con fuerza de ley

expedidos en virtud de las potestades otorgadas al ejecutivo en un Acto Legislativo

2.1.1. Como quedó dicho en los antecedentes de esta providencia, en una primera instancia se estableció que el órgano competente para tramitar la acción en contra del apartado del artículo 7° del Decreto 2636 de 2004, era el Consejo de Estado. Esta interpretación se dio por parte de la demandante con base en el artículo 237.2 que establece que le corresponde al Consejo de Estado “Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”. Igualmente se estableció que en la Sentencia C-508 de 1994 la Corte se declaró inhibida para conocer de los decretos que desarrollen actos legislativos, ya que se explicó que ésta solo conoce de los decretos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 150 numeral 10, y en los artículos 341, 213 y 215 de la Constitución. Por otra parte se citó la Sentencia C-972 de 2004, en donde se dijo que los decretos que desarrollen actos legislativos serán de competencia de dicha Corporación única y exclusivamente si se refieren a temas propios de la ley estatutaria.

2.1.2. Igualmente se debe resaltar que desde la admisión de la demanda de acción de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado, el Ministerio del Interior y de Justicia advirtió que por el contenido material de ley del Decreto-Ley 2636 de 2004, el Consejo de Estado no era el competente para conocer de la acción, sino que la competencia correspondía a la Corte Constitucional, ya que el Decreto-Ley 2636 de 2004, no obedecía al desarrollo de la función administrativa del Jefe de Estado, sino a la función legislativa de éste, teniendo en cuenta el artículo 4° transitorio del Acto Legislativo No 03 de 2002. No obstante lo anterior la Sección Primera del Consejo de Estado decidió en una primera oportunidad no reponer el Auto admisorio de la demanda por falta de competencia e indicó que se encontraba frente a un caso similar al que se produjo con ocasión del estudio de constitucionalidad del Decreto 1421 de 1993 - Estatuto de Bogotá -, el cual fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias que le otorgó el Presidente de la República en el artículo 41 transitorio de la Carta Política²⁸.

2.1.3. Sin embargo, mediante la Sentencia del 4 de octubre de 2010, la Sección Primera del Consejo de Estado, se declaró incompetente para conocer de la demanda y remitió el expediente a esta Corporación. Se explicó en dicha sentencia que teniendo en cuenta la línea jurisprudencial que se sintetiza en la Sentencia C-058 de 2010, la competencia para conocer de los decretos expedidos por el Presidente de la República con apoyo en las facultades que le confiere un Acto Legislativo, está en cabeza de la Corte Constitucional, ya que dichos decretos tienen un contenido material de ley²⁹.

En los siguientes numerales se analizará si la Corte Constitucional es la entidad competente para conocer de la inconstitucionalidad del artículo 7° (parcial) del Decreto 2636 de 2004.

2.1.4. Como se resumió en la Sentencia C-058 de 2010 la problemática sobre la competencia para conocer de los Decretos que expide el Gobierno con base en las facultades transitorias que le otorga un Acto Legislativo, ha venido variando. Si bien es cierto en un primer momento se presentó un conflicto de competencias entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional -Sentencias C-35830 y C-50831 de 1994 - recientemente la Corte ha venido estableciendo la competencia sobre este tipo de demandas, teniendo en cuenta dos

aspectos: (i) si el acto normativo tiene contenido material de ley, y (ii) si dentro de las normas transitorias establecidas en la Constitución de 1991 que otorgan competencias al ejecutivo se establece que el órgano competente para conocer la norma es la Corte Constitucional³².

2.1.5. Sin embargo, la competencia de la Corte para conocer de los Decretos que se expiden por razón de un artículo transitorio de la Constitución, comenzó a variar en la Sentencia C-534 de 2000 en donde la Corte estudió la constitucionalidad del Decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. En dicha sentencia se planteó que:

“i) una interpretación sistemática de la Constitución conduce a la conclusión de que el decreto bajo estudio tiene fuerza de ley, ya que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió directamente la Asamblea Constituyente, en el artículo 23 transitorio; ii) todas las materias que son de naturaleza legislativa y que excepcionalmente han sido asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República - como sucede con los decretos legislativos -, son objeto del control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación; y dado que iii) cuando el artículo 10 transitorio de la Constitución reconoce a la Corte la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos que expida el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas “en los anteriores artículos”, se debe entender que hace referencia a todos los artículos transitorios”(negrilla fuera del texto).

2.1.6. Esta misma tendencia se reiteró en la Sentencia C-1191 de 2008, en donde se resolvió la demanda contra el artículo 5° (parcial) y los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124 del Decreto 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. En dicha ocasión la Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda, ya que consideró que como el Consejo Superior de la Judicatura ya había resuelto el conflicto positivo de competencia decidiendo a favor del Consejo de Estado, se había hecho tránsito a cosa juzgada en materia de competencia con relación al estudio de este Decreto. Sin embargo, se estableció como obiter dicta que, “...lo resuelto de este proveído no es incompatible con la posibilidad que, respecto de otras normas jurídicas, distintas a las contenidas en el Decreto 1421 de 1993 y adoptadas a partir de los criterios material y formal desarrollados en ese fallo, la Corte declare su competencia para ejercer el control constitucional correspondiente”.

2.1.7. Por otra parte, en el caso de los decretos que se desarrollan a partir de artículos transitorios que otorgan facultades al ejecutivo en Actos legislativos, la Corte se consideró competente en la Sentencia C-970 de 2004, que demandaba por sustitución de la Constitución el artículo transitorio 4° del Acto Legislativo No 3 de 2002³³, acto legislativo que dio lugar a la expedición de la norma demandada. En dicha sentencia se estableció que,

“Los decretos con fuerza de ley que profiera el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias en cuestión, están sometidos al control de la Corte Constitucional, lo que permite impedir cualquier abuso o extralimitación por parte del Ejecutivo. En esta materia es preciso advertir que, no obstante que se está ante una especial habilitación para

que el Presidente de la República expida normas con fuerza de ley, que no está enunciada entre las atribuciones de control de constitucionalidad que para la Corte Constitucional prevé el artículo 241 Superior, no es menos cierto que, tal como se expresó por esta corporación en la Sentencia C-131 de 1993, como quiera que en el Estado de Derecho todos los poderes constituidos derivan sus competencias de la Constitución y sería inconcebible que un acto de un poder constituido pudiese contrariar la Constitución y no obstante carecer de control, debe concluirse que las normas que en ejercicio de esa facultad expida el gobierno, están sometidas a control de constitucionalidad, y dado que las mismas tienen naturaleza legal, no solo porque así lo establece la norma habilitante, sino porque ellas están orientadas a expedir o modificar cuerpos normativos de carácter legal, su conocimiento corresponde a la Corte Constitucional, como en diversas oportunidades, frente a situaciones similares ha sido expresado por esta Corporación”(negrilla fuera del texto).

2.1.8. Del mismo modo en la Sentencia C- 971 de 2004, en donde se demandaba por sustitución de la Constitución el párrafo transitorio del artículo 3 del Acto Legislativo No 1 de 2003, que establecía que el Congreso reglamentará las materias relacionadas con la financiación de los partidos y movimientos políticos en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales y que si no lo hiciere en el término de tres meses el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes³⁴, la Corte declaró exequible el precepto y manifestó que una interpretación integral de la Constitución daba lugar a que para el control de constitucionalidad de dichos decretos el gobierno debe remitirlos a la Corte Constitucional y que en caso de que ello no ocurra así, ésta habrá de aprehender de oficio su conocimiento para hacer el respectivo control automático integral y definitivo, debido al contenido de ley estatutaria de éstos³⁵.

2.1.9. Igualmente en la Sentencia C-972 de 2004, en donde se resolvió la constitucionalidad del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 que establecía el porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de campañas, decidió la Corte inhibirse y estableció que por tener dicho decreto contenido de Ley Estatutaria, por referirse a materias relacionadas con la “Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos el estatuto de la oposición y funciones electorales” (art. 152, literal c.), el Gobierno debía enviar a la Corte el Decreto para hacer el control automático e integral. Dijo la Corte que,

“...el control debe ser oficioso, no rogado, lo que indica que el Gobierno debía haber enviado el decreto a la Corte inmediatamente después de su expedición, para que se surtiera el examen de constitucionalidad. Es decir, en estos casos, el hecho de que el control sea sobre un decreto de contenido estatutario no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se pretende en el presente proceso, sino que debe ser un control automático. Por otra parte, al igual que en los demás casos de control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, este control debe ser integral y definitivo. Integral, en la medida en que versará tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución, y definitivo, por cuanto la sentencia de la Corte hará tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que las normas que fueron declaradas exequibles no podrán ser demandadas nuevamente” (negrilla fuera del texto).

2.1.10. Teniendo en cuenta esta línea jurisprudencial le corresponde a la Corte verificar si la demanda parcial al artículo 7° del Decreto 2636 de 2004, que es dictado por parte del Gobierno a partir de las facultades extraordinarias que le confiere el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo de 2002, es competencia de esta Corporación. Para dar respuesta a este interrogante la Corte verificará en primer lugar (i) si el decreto demandado es de aquellos dictados por el Gobierno con base en las potestades extraordinarias y transitorias que se otorgan en un Acto Legislativo, y en segundo término (ii) si el decreto demandado tiene un contenido material de ley.

2.1.11. Sobre el primer punto se verifica que el Decreto 2636 de 2004 se dicta con base en las facultades extraordinarias que le confieren el inciso del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional, que establecía que el Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes a la adecuación al sistema penal acusatorio y que si no lo hiciera se revestirá al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos meses para que profiera “las normas legales necesarias al nuevo sistema”. En este mismo artículo se estableció que en caso de que el Congreso no profiriera las reformas necesarias en el término establecido quedaba facultado el Gobierno, para expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes “incluidos en la ley estatutaria de administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía”. Por esta razón se puede concluir que la norma demandada cumple con el primer presupuesto que se refiere a que el acto haya sido desarrollado con base en un Acto Legislativo que otorga facultades transitorias al Presidente de la República para dictar leyes.

2.1.12. El segundo punto que debe revisar la Corte para establecer si es competente para conocer de la demandada, consiste en establecer si el Decreto promulgado tiene contenido material de ley. Sobre este aspecto hay que decir en primer lugar que la norma demanda modifica el artículo 169 de la Ley 65 de 1993 que establece el Código Penitenciario y Carcelario. Aunque la potestad para modificar códigos según el artículo 150.1036 tiene reserva de ley y no puede ser delegada en el ejecutivo, en este caso se trata de una competencia otorgada por el poder de reforma a través de un Acto Legislativo que además fue declarado constitucional por la Corte mediante Sentencia C-970 de 2004. En dicha sentencia se dijo que,

“De manera general, puede decirse que las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 03 de 2002 al Presidente de la República para adoptar unos Códigos y expedir unos estatutos legales con el fin de asegurar la adopción efectiva del sistema penal acusatorio, no comportan una sustitución del conjunto de elementos definitorios que identifican la Constitución colombiana de 1991. Así, no se sustituye el modelo de régimen político, ni la forma de organización política, ni el conjunto de los valores y principios políticos en que se funda la Constitución de 1991”.

2.1.13. No obstante lo anterior y como se afirmó anteriormente, hay que resaltar que en esta misma jurisprudencia se estableció que, “Los decretos con fuerza de ley que profiera el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias en cuestión, están sometidos al control de la Corte Constitucional, lo que permite impedir cualquier abuso o

extralimitación por parte del Ejecutivo” (negrilla fuera del texto). Como se aprecia, esta previsión que establece la Corte se da no solamente para los decretos que tienen contenido de Ley Estatutaria, como afirma la demandante citando la Sentencia C-972 de 2004, sino también para los Decretos que tienen reserva material de ley, como ocurre en el caso presente.

2.1.14. Con relación al concepto material de ley la Constitución establece en el artículo 150.10 que por su contenido los Códigos y sus reformas deben ser expedidos por el Congreso, al indicar que no se puede conferir facultades extraordinarias al Presidente para “... expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo³⁷, ni para decretar impuestos”³⁸. El concepto de Código se empezó a definir en la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-252 de 1994 en donde se dijo que es, “un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho”³⁹. Igualmente en dicha Sentencia se estableció que la modificación o adición de los códigos también tiene reserva material de ley y se dijo que, “cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias”.

2.1.15. En el caso concreto el artículo demandado hace parte de una modificación del Código Penitenciario y Carcelario que aunque es elaborado por parte del Gobierno Nacional, con base en las facultades establecidas en el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, conserva el contenido material de ley. Este contenido material de ley se deriva de la importancia que tiene la regulación penitenciaria y carcelaria en lo que atañe a los derechos de las personas privadas de la libertad que tienen en parte restringidos algunos de sus derechos fundamentales, pero que conservan otros derechos que son irrenunciables aún en una situación de privación de la libertad⁴⁰. Del mismo modo hay que tener en cuenta que la Corte ha reiterado que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial vulnerabilidad por la relación de sujeción entre el recluso y el Estado y que por ende merecen especial tutela y protección⁴¹.

2.1.16. Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Corte que es competente para conocer de la demanda del artículo 7° (parcial) del Decreto 2636 de 2004, observando que se cumple con los dos presupuestos previstos por la jurisprudencia para conocer de dichos actos. En primer lugar, porque la norma es dictada con base en un Acto Legislativo de carácter transitorio que le da potestades al ejecutivo para dictar normas, y, en segundo lugar, porque el artículo demandado tiene contenido material de ley, ya que se trata de una reforma o modificación del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) que por su categoría e importancia tiene constitucionalmente reserva material de ley. En este caso aplica lo dispuesto en la Sentencia C-970 de 2004 que estableció que los decretos con fuerza de ley que profiera el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que se establecen a partir del artículo transitorio 4° del Acto Legislativo No 3 de 2002 están sometidos al control de la Corte Constitucional, ya que de este modo se puede impedir cualquier abuso o extralimitación por parte del Ejecutivo en materias tan sensibles como los derechos de las personas privadas de la libertad.

2.2. Cumplimiento de los requisitos de la demanda

2.2.1. El Ministerio del Interior y de Justicia indicó que la Corte se tiene que inhibir en este caso porque la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en lo concerniente a la claridad, ya que la demanda se refiere a una interpretación subjetiva que la actora hace de la norma. Del mismo modo el Procurador General de la Nación indicó que la Corte se tiene que inhibir de proferir sentencia ya que la demanda impetrada contra la expresión “mensuales” contenida en el artículo 7° del Decreto 2636 de 2004, “se reduce a deducciones e interpretaciones que no se avizoran en la disposición atacada”⁴².

2.2.2. En cuanto al presupuesto de la claridad ha dicho la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia que se trata de que la demanda cumpla con un “... hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa” ⁴³. Así mismo se ha dicho respecto a este requisito que dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, y que ello no significa que el demandante se encuentre relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles. Por otra parte la Corte Constitucional ha establecido el presupuesto de la certeza que hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Es decir, que el cargo de inconstitucionalidad debe cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

2.2.3. En el caso concreto, si bien es cierto la demanda parte de una interpretación que realiza la demandante de la norma en cuestión, no se puede inferir que la demanda no sea clara ni que no cumpla con el presupuesto de la certeza, como expone el Ministerio del Interior y de Justicia y el Procurador General de la Nación. En cuanto al presupuesto de claridad la demandante expone de manera ordenada los cargos de inconstitucionalidad guardando un hilo conductor en su argumentación que la hacen inteligible. En este caso los cargos propuestos son plenamente comprensibles y se refieren a establecer si el término “visitas mensuales”, tiene una interpretación restringida, es decir que se refiere a que el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo y las Personerías pueden hacer visitas a las cárceles una vez por mes, o si por el contrario la disposición puede interpretarse como si el término fuera el mínimo temporal para realizar dichas visitas. Igualmente se cumple con el requisito de la certeza ya que la demanda se impetra contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada que hace que el cargo de inconstitucionalidad sea certero y que la Corte tenga la potestad de conocer la demanda.

2.2.4. Por otra parte, se subraya además que en este caso la Corte tiene en cuenta para dar curso a la demanda el principio pro actione que implica que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda, “no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”⁴⁴. En conclusión considera la Corte que la demanda presentada por la actora en una

primera instancia ante la Sección Primera del Consejo de Estado, cumple con los requisitos necesarios para ser estudiada por la Corte.

3. Interpretación del término “visitas mensuales” contenido en el artículo 7° del Decreto Ley 2636 de 2004

3.1. Como quedó establecido en el numeral anterior, la disposición demandada puede dar lugar al menos a dos normas o interpretaciones distintas del precepto jurídico⁴⁵, por un lado la que se basa en una comprensión literal o declarativa de la disposición⁴⁶, y por otra parte, una interpretación correctora que, en palabras de Guastini, es aquella interpretación que no atribuye a un texto normativo el significado literal más inmediato o prima facie, sino un significado distinto que puede ser más estricto o más amplio, y que puede dar lugar a una interpretación restrictiva (1), o una interpretación extensiva (2) del precepto⁴⁷.

3.2. La llamada interpretación correctora, se deriva de la ambigüedad o indeterminación de las proposiciones jurídicas que conduce a que se tenga que realizar una interpretación auténtica por parte del juez constitucional, para establecer cómo debe ser entendido el precepto. Kelsen establecería en su Teoría Pura, que muchas veces en las gradas inferiores a la Constitución se presenta una indeterminación no intencionada (unbeabsichtigte) de la estructura de la norma que ha de ser ejecutada. En este caso el operador jurídico se puede ver abocado a una pluralidad de acepciones para su aplicación, ya que pueden existir en el ordenamiento jurídico preceptos que no tienen un sentido unívoco y se presenta la problemática de que el ejecutor de la norma se encuentra ante muchas significaciones del precepto⁴⁸.

3.3. Siguiendo este misma idea Kelsen establecería que por “interpretación” se entiende la verificación (Festsellung) del sentido de la norma al ejecutarse, y aunque esta verificación no se corresponde con una actividad meramente intelectual o científica, la Jurisprudencia o la ciencia del derecho ha establecido diversos mecanismos para restringir la labor discrecional del juez mediante el establecimiento de métodos, como el del argumento a contrario⁴⁹ y el de la analogía⁵⁰ o la clasificación cuatripartita de Savigny en donde se habla de (i) interpretación histórica, (ii) interpretación gramatical, (iii) interpretación lógica e (iv) interpretación sistemática⁵¹.

3.4. Por otra parte hay que subrayar que los métodos de interpretación también se han venido complementando recientemente con el arribo de una teoría particular para la interpretación de la Constitución, especialmente por el contenido principialista o de textura abierta de muchas de las normas constitucionales, concretamente en el tema de los derechos fundamentales y en normas abiertas como los Preámbulos⁵². Igualmente al comparar los contenidos de la Constitución con los contenidos legales, se ha presentado un tipo de interpretación que tiene como finalidad adecuar la norma legal ambigua o indeterminada al contenido de la Constitución a través de la idea de una interpretación conforme a la Constitución, que no anularía la norma objeto de control sino que la condicionaría en su interpretación. La interpretación conforme a la Constitución puede llegar a producir las llamadas sentencias interpretativas, que establecen el entendimiento constitucionalmente adecuado de las normas legales ante eventuales demandas de inconstitucionalidad⁵³. En este último caso ha dicho la Corte, por ejemplo en la Sentencia

C-569 de 200454 que,

“A veces los textos legales admiten interpretaciones distintas, y algunas de ellas pueden ser contrarias a la Constitución. Una primera vía por medio de la cual esta Corte se ve obligada a controlar –en forma indirecta– la constitucionalidad de ciertas interpretaciones es entonces cuando uno de esos textos es demandado por un ciudadano, puesto que no puede el juez constitucional expulsarlo del ordenamiento, por cuanto el artículo acusado admite ciertas interpretaciones constitucionales, pero tampoco puede la Corte declararlo inexecutable en forma pura y simple, por cuanto estaría legitimando ciertos entendimientos del mismo contrarios a la Carta. En esos eventos, la única alternativa es recurrir a una sentencia interpretativa o condicionada, y declarar executable el texto legal, pero expulsando del ordenamiento el entendimiento de ese texto que resulta contrario a la Carta”

3.5. En el caso concreto la demandante considera que la expresión contenida en el artículo 7º del Decreto 2636 de 2004 sobre “visitas de inspección y garantías” del Ministerio Público, en donde se establece que la Procuraduría General, el Defensor del Pueblo y los Personeros Municipales y Distritales deben constatar el estado general de los establecimientos de reclusión para verificar el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento a los internos, las situaciones jurídicas especiales y el control de las fugas ocurridas, y los fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante vulnera la Constitución, ya que se limita temporalmente dicha posibilidad del Ministerio Público a una visita por mes. Explica la demandante que dicha limitación temporal va en contra de las facultades institucionales del Ministerio Público (i), de los derechos de las personas privadas de la libertad (ii) y del derecho a la información de la comunidad (iii), derechos que están contenidos en los artículos 1º, 11, 12, 20, 23, 29, 30, 74, 93, 113, 117, 275, 277, numerales 2º, 3º, 6º, 7º, 9º, 282, numeral 3º, 9º, 284 y 313, numeral 8º, de la Constitución.

3.6. Como se analizó en los antecedentes de esta providencia, varias instancias en el trámite del proceso ante la jurisdicción contenciosa y los intervinientes en el trámite de la acción de constitucionalidad, advirtieron que la posible vulneración de los artículos constitucionales reseñados por parte de la actora, se sustentan en una interpretación restringida del precepto demandado. Explican que si por el contrario se efectúa una interpretación amplia o extensiva de la disposición que tenga en cuenta una interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal amplia, no puede ser entendida como inconstitucional.

3.7. Desde la interpretación histórica, en donde se tienen en cuenta el análisis del proceso de creación de la norma para conocer la opinión general de quienes la crearon y reconstruir de esta manera la intención de estos⁵⁵, se debe valorar el oficio 0545 del 13 de abril de 2005 enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia⁵⁶ en donde se daba respuesta a la solicitud de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre los antecedentes administrativos del Decreto 2636 de 2004⁵⁷. En dicho oficio se explicó que dentro del trámite del Decreto se estableció en primer término una Comisión Redactora constitucional que trató de cumplir con lo preceptuado en el artículo 4º transitorio y modificar las normas del Código Penitenciario y Carcelario para que se adecuara al nuevo sistema penal acusatorio antes del 20 de junio de 2004.

3.8. En el informe se indica que se presentaron varios proyectos ante el Senado para

modificar la Ley 65 de 1993, entre ellos el No 3 de 2003 Senado, que se publicó en la Gaceta del Congreso No 347 del 23 de Julio de 2003. En dicha Gaceta se proponía el proyecto de Ley Estatutaria 03 de 2003 “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, que contenía un total de 106 artículos⁵⁸. En la Exposición de motivos de dicha propuesta de Código se establecía que,

“La expedición de un nuevo código penitenciario en este contexto de un sistema acusatorio se estructura sobre la base de generar eficacia y transparencia en la reacción punitiva del estado. Pero supone también que dicha capacidad de reacción sea real y no meramente formal, porque si se pierde la capacidad de disuasión y de prevención tanto general como especial, el incentivo de las personas acusadas para declararse culpables desaparecería. Por lo anterior existe una relación íntima entre un buen sistema penitenciario y carcelario con el sistema acusatorio que se está formulando al interior de nuestro sistema jurídico (...) La presente iniciativa tiene como su eje central el ser humano y su conducta, sus necesidades, potencialidades para ser un integrante útil y productivo en la sociedad, reglando tanto sus derechos como persona privada de la libertad como la administración y el manejo de los centros de reclusión a efectos de obtener mayor eficiencia y organización del Sistema Nacional de Reclusión (...) 1. Como aspecto importante, la propuesta busca hacer realidad los postulados y orientación filosófica establecidos en la Carta Política y las normas internacionales sobre derechos humanos de los internos, ampliando para ello el plexo de garantías para las personas sometidas a privación de la libertad, lo cual se refleja en el desarrollo de los principios rectores, en la consagración expresa de los derechos de imputados, acusados y condenados así como aquellas disposiciones que regulan la especial situación jurídica en la que éstos se encuentran.”⁵⁹.

3.9. Por otra parte, en el tema específico de las “Visitas de inspección y garantías” 60 se dice en el artículo 31 de este proyecto que, “La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y los personeros municipales deberán constatar el estado general de los centros de reclusión y de manera especial el respeto de los derechos humanos, el tratamiento dado a los internos, las situaciones jurídicas especiales y el control de las fugas ocurridas. Para ese efecto realizarán visitas mensuales a los centros de reclusión”⁶¹. Este artículo vendría a modificar lo establecido en el artículo 169 de la Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario - que establecía que,

“La Defensoría del Pueblo, las Procuraduría General de la Nación, Fiscales y Personeros Municipales organizarán en forma conjunta o individual visitas a los centros de reclusión. En todo caso, se observarán las normas que garanticen la integridad de estos visitantes y las normas de seguridad del establecimiento. Estas visitas tienen por objeto constatar el estado general de los centros de reclusión y de manera especial, verificar el tratamiento dado a los internos, situaciones jurídicas especiales, control de las fugas ocurridas o fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante.

Los centros de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines.

La Defensoría del Pueblo rendirá cada año una memoria sobre el particular a la Cámara de Representantes; así mismo informará sobre las denuncias penales y disciplinarias y de sus

resultados, copia de esta memoria, el Defensor del Pueblo la enviará al Ministro del Justicia y del Derecho” (negrilla fuera del texto).

3.10. Como se puede apreciar, en esta propuesta integral de reforma del Código Penitenciario y Carcelario, se pasaba de un sistema de inspección y garantías que no contemplaba ningún término en las visitas por parte del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, de los Personeros Municipales y Distritales y de la Fiscalía, a un sistema en donde se empieza a regular temporalmente las visitas para que se realicen “visitas mensuales”, y en donde se elimina como entidad que salvaguarda los derechos humanos de los reclusos a la Fiscalía, ya que ésta pasa a ser la entidad acusatoria dentro del nuevo sistema.

3.11. Por otra parte según el informe enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia sobre los antecedentes administrativos del Decreto-Ley 2636 de 2004, se especifica que el proyecto integral de reforma del Código no fue aprobado y se propuso por parte de la Fiscalía un proyecto de modificación de la Ley 65 de 1993 que contenía un total de 10 artículos⁶². El informe explica que, “La iniciativa fue aprobada en los primeros dos debates en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República, sin alcanzar a surtir los restantes dos debates en la Cámara de Representantes, antes del 20 de junio como se estipulaba en el Acto Legislativo 03 de 2002”.

3.13. En conclusión sobre la interpretación histórica, encuentra la Corte que los antecedentes de la modificación de las visitas para la inspección y garantías de los derechos de los reclusos por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales y distritales, se dieron con la propuesta de reforma integral del Código Penitenciario y Carcelario que estipulaba en el artículo 31 “las visitas mensuales”. Esta propuesta fue mantenida en el Decreto-Ley 2636 de 2004 expedido por el Gobierno Nacional, decreto que fue consultado a varias entidades pero en donde no se pidió concepto a aquellas que conforman el Ministerio Público. Por otro lado se debe tener en cuenta, que dentro de la Exposición de Motivos de la propuesta radicada en el Senado para una reforma integral de Código Penitenciario y Carcelario, se hacía énfasis en que dicha modificación va a propender a adecuar el sistema penitenciario al nuevo sistema penal acusatorio pero subrayando que dicha adecuación tiene como fundamento el cumplimiento de las normas constitucionales y las normas internacionales sobre derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Se observa entonces que conforme a lo dicho en precedencia, en el fundamento jurídico 3.10, es plausible interpretar que la norma acusada restringió el ámbito de aplicación que establece.

3.14. Por otra parte, acudiendo a la interpretación sistemática que se define como aquel entendimiento de una norma que se deriva de la comparación del precepto con la norma o normas en las que se integra⁶⁴, se pueden establecer tres interpretaciones. En primer lugar una interpretación intranormativa del término “visitas mensuales” dentro del mismo artículo 7º que reforma el artículo 169 de la Ley 65 de 1993; en segundo lugar una interpretación sistemática que relacione el término “visitas mensuales” con las otras normas contenidas en el Decreto-Ley 2636 de 2004, y una tercera posibilidad que consiste en interpretar el término “visitas mensuales” con todas las normas que conforman el Código Penitenciario y Carcelario - Ley 65 de 1993-.

3.15. Desde la primera posibilidad de interpretación sistemática intranormativa, se puede observar que el término “visitas mensuales” se encuentra contenido en el artículo 7º del Decreto-Ley 2636 que se titula “Visitas de inspección y garantías”, donde se establecen tres incisos o párrafos. En el primer inciso se establece que “la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los Personeros Municipales y Distritales, deberán constatar mediante visitas mensuales a los establecimientos de reclusión el estado general de los mismos y de manera especial el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento a los internos, las situaciones jurídicas especiales y el control de las fugas ocurridas, fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante”⁶⁵. El segundo inciso establece que “Los establecimientos de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines” y finalmente que, “La Defensoría del Pueblo rendirá cada año una memoria sobre el particular al Congreso de la República; asimismo, informará sobre las denuncias penales y disciplinarias y de sus resultados. Copia de esta memoria el Defensor del Pueblo la enviará al Ministerio del Interior y de Justicia”.

3.16. En este tipo de interpretación intranormativa se constata que el artículo 169 del Código Penitenciario y Carcelario trata de ser garantista con los derechos de las personas privadas de la libertad, ya que se establece específicamente en el párrafo primero los aspectos que tiene que constatar el Ministerio Público en sus visitas mensuales, la obligatoriedad de los establecimientos de reclusión de contar con una oficina destinada para el cumplimiento de dichos fines y la rendición de informes anuales por parte de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y ante el Ministerio del Interior y de Justicia.

3.17. En segundo lugar, con relación a la interpretación sistemática del precepto demandado y los aspectos que se regulan en el Decreto- Ley 2636 de 2004, se constata lo siguiente: El Decreto-Ley 2636 de 2004 contiene un total de 12 artículos que se refieren a la legalización de la captura y la detención (artículo 1º que reforma el artículo 8 de la Ley 65 de 1993), la finalidad de la detención preventiva (artículo 2º que reforma el artículo 11 de la Ley 65 de 1993), el contenido de las funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (artículo 3º que reforma el artículo 14 de la Ley 65 de 1993), las funciones del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (artículo 4º que reforma el artículo 51 de la Ley 65 de 1993), la Reclusión en casos excepcionales (artículo 5º que reforma el artículo 29 de la Ley 65 de 1993), las funciones de la policía judicial (artículo 6º que reforma el artículo 41 de la Ley 65 de 1993), la ejecución de la prisión domiciliaria judicial (artículo 8º que establece un artículo nuevo el 29A), la seguridad electrónica como pena sustitutiva de la prisión judicial (artículo 9º que establece un artículo nuevo el 29 B), el arresto de fin de semana como sustitutivo de la multa (artículo 10º que establece un artículo nuevo el 29C), y un artículo nuevo, el 158A que establece la posibilidad de que los egresados de las facultades de derecho, legalmente reconocidas, ejerzan la judicatura al interior de los establecimientos de reclusión.

3.18. Como se puede apreciar, no existe una unidad temática entre el artículo 7º del Decreto y las demás normas del Decreto 2636 de 2004. Si bien es cierto todas ellas tienen como finalidad adecuar el Código Penitenciario y Carcelario a las necesidades del sistema penal acusatorio, la única disposición que se refiere a la vigilancia, inspección y garantías de los reclusos por parte de las entidades que componen el Ministerio Público, es el artículo 7º parcialmente demandado.

3.19. Por último, en cuanto a la relación que existe entre el artículo 7º y las normas que conforman la Ley 65 de 1993, se puede decir lo siguiente: como se había explicado con anterioridad el artículo demandado reforma el artículo 169 del Código Penitenciario y Carcelario que regulaba las “visitas de inspección”. Este artículo quedó contenido en el Título XVI del Código titulado “Disposiciones varias” en donde se encuentran un total de doce normas⁶⁶ con temática diversa como por ejemplo la posibilidad de establecer contratos de concesión para el mantenimiento de las cárceles (art. 163), la conformación del Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria (art. 167), los estados de emergencia penitenciaria y carcelaria (art. 168), la Comisión de Vigilancia y Seguimiento del Régimen Penitenciario (art. 170) y los rubros que componen los ingresos del Instituto (art. 171), entre otras disposiciones.

3.20. Con relación a la interpretación del aparte demandado con el resto del Código, solo se podría utilizar como fundamento de una interpretación amplia y no restrictiva del precepto demandado los artículos del Título I sobre Principios y fundamentos del Código⁶⁷, en especial el artículo 5º que establece como principio el “Respeto de la dignidad humana” en donde se dice que, “En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral” y el artículo 9º que establece como funciones y finalidad de la pena y las medidas de seguridad tener una “...función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación”.

3.21. En conclusión sobre la interpretación sistemática se puede decir que en las tres interpretaciones analizadas, el término “visitas mensuales”, puede ser entendido como una medida que se corresponde con la tutela de los derechos de los reclusos por parte del Ministerio Público en su función de inspección y vigilancia, que garantizaría los derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana de estas personas en los establecimientos de reclusión, sin que se deduzca a ciencia cierta la manera como dicho término debe ser entendido.

3.22. Esta misma comprensión del término se puede hacer si se realiza una interpretación teleológica del apartado demandado, en donde se tiene en cuenta la finalidad de la norma. Como se ha venido estudiando el artículo 7º del Decreto-Ley 2636 de 2004, que reforma el artículo 169 de la Ley 65 de 1993, tiene como finalidad regular las facultades del Ministerio Público en la vigilancia e inspección de los establecimientos carcelarios y en la tutela y defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Estas facultades constitucionales y legales se han fortalecido con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha venido estableciendo que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial vulnerabilidad por la relación de especial sujeción en la que se encuentran, y que respecto a los establecimientos carcelarios se presenta un estado de cosas inconstitucional, situación que se tuvo en cuenta en una primera instancia en la Sentencia T-153 de 1998⁶⁸ para resaltar las condiciones de hacinamiento que se vive en las cárceles del país y que se ha mantenido en la resolución de casos relacionados con la salud y las condiciones mínimas de higiene y salubridad que se deben guardar en los sitios de reclusión⁶⁹. Teniendo en cuenta lo

anterior se puede concluir que teleológicamente el término “visitas mensuales” debe ser comprendido desde una perspectiva amplia y garantista que se relaciona con las funciones que cumple el Ministerio Público en la verificación del respeto de los derechos humanos y la atención y el tratamiento de los internos en los sitios de reclusión.

3.24. Como se dijo en los antecedentes de esta providencia, se pueden dar al menos dos interpretaciones del término “visitas mensuales”: (i) la interpretación propuesta por la demandante de que dicha locución se refiere a que las visitas de inspección y garantías que realiza el Ministerio Público queda limitada a una sola visita al mes, y (ii) la interpretación más amplia del precepto, que considera que el término “visitas mensuales”, se refiere a un término mínimo de visitas que debe realizar el Ministerio Público a los sitios de reclusión. La segunda interpretación literal del precepto, para algunos intervinientes, resulta ser la adecuada debido a su redacción en plural, es decir que cuando se habla de “visitas mensuales” debe ser entendido como varias visitas dentro de un mismo mes⁷⁰.

3.25. Teniendo en cuenta estas dos posibles interpretaciones del precepto estima la Corte que la primera interpretación de la demandante sobre que las visitas a las cárceles queda limitada a una sola visita al mes no puede ser acertada, ya que limitaría las funciones del Ministerio Público en la vigilancia y tutela de los derechos de las personas privadas de la libertad en sus derechos a la dignidad humana (art. 1º), el derecho a la vida (art. 11 C.P.), a no ser sujeto de desaparición forzada, torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P.), al debido proceso (art. 29 C.P.) y al habeas corpus (art. 30) y demás derechos consagrados en pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia (art. 93). Además se vulneraría los derechos de los reclusos en la vigilancia e inspección constante que debe realizar el Ministerio Público, y que como quedó explicado suficientemente, dichas personas son sujetos de especial vulnerabilidad por la relación de especial sujeción en la que se encuentran y la situación de las cárceles ha sido declarado como de estado de cosas inconstitucionales por la situación de hacinamiento, salud, salubridad e higiene.

3.26. Por lo demás teniendo en cuenta la redacción en plural de la norma - “visitas mensuales” - se corresponde con las facultades constitucionales del Ministerio Público en su labor de proteger y tutelar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y presentar las acciones constitucionales pertinentes a favor de estos sujetos vulnerables contenidos en los artículos 277, a favor de estos sujetos vulnerables contenidos en los artículos 277, numerales 2, 3, 6 y 9 de la C.P.⁷¹. También se iría en contra del derecho de recibir y dar información por parte del Ministerio Público, facultades contenidas en los artículos 20, 74 y 284 de la C.P, especialmente en los informes anuales que debe rendir la Defensoría del Pueblo cada año ante el Congreso y ante el Ministerio del Interior y de Justicia⁷².

3.27. En conclusión, después de realizar una interpretación histórica, sistemática, teleológica y semántica de la expresión “visitas mensuales”, que hace parte del artículo 7º del Decreto 2636 de 2004, de todo lo cual concluyó que las visitas para la inspección y garantías de los recursos, por parte de la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales distritales no implica necesariamente una restricción del ámbito de aplicación, que desconozca el principio de separación de poderes, la autonomía institucional y el cabal

ejercicio de las competencias del Ministerio Público. Su propósito es velar por la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad, en la medida que la norma acusada establece de manera específica, los aspectos que tiene que constatar el Ministerio Público en sus visitas mensuales, la obligatoriedad de los establecimientos de reclusión de contar con la oficina destinada para el cumplimiento de dichos fines y la rendición de informes anuales por parte de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y ante el Ministerio del Interior y de Justicia.

3.28. Para la Corte, el término “visitas mensuales” debe ser comprendido desde una perspectiva amplia y garantista que se relaciona con las funciones que cumple el Ministerio Público en la verificación del respeto de los derechos humanos y la atención y el tratamiento de los internos en los sitios de reclusión. En ese sentido, aunque la locución “visitas mensuales” podría entenderse como que las visitas de inspección y garantías que realiza el Ministerio Público queda limitada a una sola visita al mes, una interpretación amplia del precepto, se refiere a un término mínimo de visitas a los sitios de reclusión por parte del Ministerio Público. Esta interpretación corresponde además al texto literal que empleo el término en plural, de manera que cuando se habla de “visitas mensuales” debe entenderse como la facultad de realizar varias visitas dentro de un mes, sentido acorde con las funciones que competen al Ministerio Público en la vigilancia y tutela de los derechos de las personas privadas de la libertad, con fundamento en el respeto a la dignidad humana (art. 1º C.P.), el derecho a la vida (art. 11 C.P.), a ser sujeto de desaparición forzada, torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P.), al debido proceso (art. 29 C.P.) y al habeas corpus (art. 30 C.P.) y demás derechos consagrados en pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (art. 93 C.P.).

3.29. Entendida de esta forma, la expresión normativa demandada del artículo 7º del Decreto 2636 de 2004, resulta compatible con la Constitución y por ello, la Corte encuentra que la norma debe ser declarada EXEQUIBLE, por los cargos examinados.

IV. 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:

Primero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos analizados, de la expresión “visitas mensuales” que se consagra en el artículo 7º del Decreto 2636 de 19 de agosto de 2004, que reforma el artículo 169 de la Ley 65 de 1993.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El inciso segundo artículo transitorio 4º del Acto Legislativo No 3 de 19 de diciembre de 2002 establecía que el Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes y que si no lo hiciere, "...se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía".

2 Página 24 del Expediente.

3 Corte Constitucional Sentencia T-153 de 1998, T-606 de 1998, T-256, T- 291 T-257, T-847 de 2000.

4 Cita que en la Sentencia C-178 de 1997 la Corte estableció que, "En lo que respecta al Ministerio Público como organismo de control del Estado, la total autonomía e independencia se manifiesta en el contenido del artículo 275 de la nueva Carta Política al disponer 'El Procurador General de la Nación es el Supremo director del Ministerio Público', lo cual es concordante, como ya se anotó, con lo dispuesto en los artículos 113, 117 y 118 del mismo ordenamiento". Página 17.

5 Página 18 de la demanda.

6 Dice la demandante, "Baste pensar en el derecho de Habeas corpus que el propio constituyente estableció con una periodicidad de treinta y seis horas (art. 30 C.N) para advertir la absoluta impertinencia de un plazo mensual de visitas a las cárceles por parte del Ministerio Público. Por ejemplo, si un detenido se le prorroga injustificadamente su detención, a partir del día siguiente al de la visita mensual del Ministerio Público, los organismos de control del Estado deberán esperar 29 días para accionar este mecanismo protector de la libertad, con lo cual se hace nugatorio el plazo fijado por el constituyente" (p. 19).

7 Indica que esta norma es una expresión concreta e institucional del derecho constitucional

fundamental de petición contenida en el artículo 23 de la C.N.

8 Página 20.

9 Explica que en cuanto a estos derechos se podrían ver “vulnerados los artículos 9, 10 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen diversos derechos de las personas privadas de la libertad, los cuales podrían verse comprometidos si los órganos de control del Estado sólo pudiesen acceder una vez por mes a las cárceles. También se destacan los derechos establecidos en los artículos 5, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica. Ambos instrumentos internacionales además lo que la Corte Constitucional ha denominado el bloque de constitucionalidad...” (pp. 20 - 21)

10 P. 21

11 Auto de 9 de diciembre de dos mil cuatro (2004) Expediente 1100103240002004.

12 “ARTICULO 152. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. <Subrogado por el artículo 31 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

13 Explica que, “Una vez circulado el texto de la propuesta, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la que participaron algunos Asesores del Ministerio, representantes de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y del INPEC, en la que se hizo un estudio del texto y se presentaron y escucharon sugerencias al respecto. Como paso final, en reunión efectuada días antes de la expedición de la norma y tomando en cuenta las observaciones y planteamientos que se habían hecho sobre el tema, se procedió a elaborar su texto, modificando algunos de los artículos aprobados en la Plenaria del Senado y adicionándole los artículos que regulan la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión y la judicatura en el interior de los establecimientos de reclusión” (Página 2 de la comunicación, 56 del expediente).

14 “ARTICULO TRANSITORIO 41. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes”.

15 La Sentencia estableció lo siguiente: “De tal manera, leyendo detenidamente el artículo 241 de la Carta, se observa que sólo sus numerales 5 y 7 se refieren a decretos con fuerza de ley o a decretos legislativos y que dichos numerales se contraen a conceder a la Corte Constitucional la vigilancia sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en los artículos 150 numeral 10, 341, 212, 213 y 215 de la Norma Superior (...) Con base en los planteamientos expuestos, a esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no le cabe la menor duda de que la competencia para conocer de las demandas señaladas que cursan contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, por una supuesta inconstitucionalidad, corresponde al Consejo de Estado en virtud de la competencia residual consagrada en el artículo 237, numeral 2 de la Carta a favor de esta Corporación...” (CFR. Consejo Superior de la Judicatura, Sentencia del 13 de octubre de 1994, M.P. Dr. Rómulo González Trujillo, Exp. 2902A).

16 Cita a su vez el Auto 204 de 2001 en donde la Corte expresó que, “De otra parte cabe indicar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237.2 de la C.P, corresponde al Consejo de Estado, conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no haya sido asignada a la Corte Constitucional (...) Es claro entonces que el Consejo de Estado, es competente para conocer de todos aquellos decretos cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, conforme ésta fue definida por el artículo 241 de la Carta Política en armonía con lo dispuesto en el artículo 237.2 ibídem”. (p. 7, y 68 del Expediente). Así mismo

17 Es decir hasta el 20 de junio de 2004.

18 P.4 de la contestación de la demanda y 75 del expediente.

19 Indica que la norma acusada se encuentra acorde con lo señalado en el Acto Legislativo, “...pues las visitas de inspección a los establecimientos de reclusión por parte del Ministerio Público constituyen una ampliación a la protección de las garantías dentro del nuevo sistema acusatorio y la verificación mensual de las mismas tan solo puede interpretarse como un mínimo de posibilidades de control, sin perjuicio de las atribuciones propias de carácter permanente constitucionalmente atribuidas al Ministerio Público en estos casos, pues no otro puede ser el sentido y alcance de la norma impugnada para ser considerada conforme a la norma superior”. (P.5 de la contestación de la demanda y 76 del expediente).

20 P. 7, 90 del expediente.

21 La cita de la Sentencia C-058 de 2010 es la siguiente, “(i) Decreto 2123 de 1992. En la sentencia C-358 de 1994 la Corte se pronunció sobre la acción pública intentada contra la parte final del numeral 7º del artículo 2 del Decreto 2123 de 1992 “por el cual se reestructura la Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, decreto dictado por el Presidente en desarrollo de las facultades a él otorgadas por el artículo transitorio 20 de la CP. En aquella ocasión la Corte Constitucional concluyó que no tenía competencia para conocer de la constitucionalidad de dicho decreto, dado que no fueron confiados expresamente a la Corte, como si aconteció con los previstos en los artículos transitorios 5, 6, 8, 23 y 39, y teniendo en cuenta que los decretos que expida el Presidente en desarrollo del indicado deber “no necesariamente son actos dotados con fuerza material legislativa”. (ii) Decreto 2067 de 1991. Por otra parte, en la sentencia C-534 de 2000, la Corte estudió la

constitucionalidad del Decreto 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 23 transitorio de la Constitución Política de Colombia, que revistió al Presidente de la República de “precisas facultades extraordinarias” para que dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la Constitución, regulara esa materia. Para determinar la competencia de esta Corporación respecto del Decreto 2067 de 1991, la Corte planteó que: i) una interpretación sistemática de la Constitución conduce a la conclusión de que el decreto bajo estudio tiene fuerza de ley, ya que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió directamente la Asamblea Constituyente, en el artículo 23 transitorio; ii) todas las materias que son de naturaleza legislativa y que excepcionalmente han sido asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República - como sucede con los decretos legislativos -, son objeto del control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación; y dado que iii) cuando el artículo 10 transitorio de la Constitución reconoce a la Corte la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos que expida el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas “en los anteriores artículos”, se debe entender que hace referencia a todos los artículos transitorios.(iii) Decreto 1421 de 1993; es tal la importancia del criterio material, que en la sentencia C-1191 de 2008, en la cual se demandó el artículo 5º (parcial) y los artículos 118, 119, 120, 121, 122 y 123 y 124 del Decreto 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” norma que fue dictada por el Gobierno Nacional, al amparo de las facultades que le fueron conferidas por el artículo 41 transitorio de la Constitución, la Corte hizo uso del criterio material para afirmar que sí tenía competencia para pronunciarse sobre el mencionado decreto, teniendo en cuenta que la norma fue (i) expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga los artículos transitorios de la Carta Política; y dado que (ii) regulan tópicos que constituyen reserva material de ley. Sin embargo, con anterioridad a dicho estudio, el Consejo Superior de la Judicatura había resuelto un conflicto de competencia para establecer en cabeza de que autoridad, Corte Constitucional o Consejo de Estado, recaía el análisis de constitucionalidad del Decreto 1421 de 1993, decidiendo con base en un criterio formal, únicamente, que el competente era el Consejo de Estado, decisión que hizo tránsito a cosa juzgada, motivo por el cual esta Corporación se inhibió para pronunciarse acerca del tema. Sin embargo, la Corte concluyó “que lo resuelto de este proveído no es incompatible con la posibilidad que, respecto de otras normas jurídicas, distintas a las contenidas en el Decreto 1421 de 1993 y adoptadas a partir de los criterios material y formal desarrollados en este fallo, la Corte declare su competencia para ejercer el control constitucional correspondiente.”

22 P. 8 del escrito y 134 del Expediente.

23 Indica que el artículo 169 de la Ley 65 de 1993 contenía lo siguiente: “ARTÍCULO 169. VISITAS DE INSPECCIÓN. La Defensoría del Pueblo, las Procuraduría General de la Nación, Fiscales y Personeros Municipales organizarán en forma conjunta o individual visitas a los centros de reclusión. En todo caso, se observarán las normas que garanticen la integridad de estos visitantes y las normas de seguridad del establecimiento. Estas visitas tienen por objeto constatar el estado general de los centros de reclusión y de manera especial, verificar el tratamiento dado a los internos, situaciones jurídicas especiales, control de las fugas

ocurridas o fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante. Los centros de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines. La Defensoría del Pueblo rendirá cada año una memoria sobre el particular a la Cámara de Representantes; así mismo informará sobre las denuncias penales y disciplinarias y de sus resultados, copia de esta memoria, el Defensor del Pueblo la enviará al Ministro de Justicia y del Derecho”.

24 Cita la Sentencia C-551 de 2003.

25 En este informe se dice lo siguiente: “La Misión considera que la gravedad y urgencia de la situación antedicha y el impacto negativo de la misma en materia de seguridad humana de la población general demanda la atención prioritaria por parte del Estado colombiano a fin de darle solución y cumplir así con sus obligaciones en materia de tratados y convenios de derechos humanos y regionales y universales (...) Sin embargo, la Misión notó con sería preocupación la frecuente falta de atención y cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo por parte de las instituciones y autoridades responsables para atender de manera expedita y efectiva los problemas identificados por aquélla. La crisis de derechos humanos del sistema penitenciario y carcelario de Colombia y su impacto en la seguridad humana de la población exige de manera inexcusable y sin dilaciones, el cumplimiento por parte del Estado de Colombia de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos como aquellas comprendidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos ‘Pacto de San José’, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. También impele a que se emprendan iniciativas concretas y medibles para garantizar una adecuada atención del sector”

26 P. 3.

27 Entre otras, en las Sentencias C-371 de 1994, C-504 de 1995 y C-509 de 1996

28 El conflicto positivo de competencias fue dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Sentencia del 13 de octubre de 1994, que resolvió el conflicto otorgando la competencia al Consejo de Estado.

29 Ver el punto 2.11. de esta providencia.

30 M.P. José Gregorio Hernández. En este caso se demandaba la parte final del numeral 7º del artículo 2 del Decreto 2123 de 1992, del Estatuto de Bogotá por el cual se reestructura la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom). En dicha ocasión se estableció que, “...puesto que, en el campo de la normatividad temporal, los decretos expedidos por el Presidente de la República con invocación del artículo transitorio 20 de la Carta -uno de los cuales es el aquí demandado- no fueron confiados expresamente a la decisión de esta Corte sobre su constitucionalidad, como sí aconteció con los previstos en los artículos transitorios 5, 6, 8, 23 y 39 -los cuales quedaron cobijados de modo que no deja lugar a dudas por el artículo transitorio 10 y por el 6º, literal a), según análisis que ha hecho esta Corte, Sala Plena, en Sentencia Nº C-105 del 11 de marzo de 1993-, y dado que, por otra parte, los decretos que expida el Presidente en desarrollo del indicado deber no necesariamente son

actos dotados de fuerza material legislativa, no se encuentra motivo para que la Corporación entre a fallar de fondo sobre la demanda incoada". Por esta razón la Corte finalmente se declaró inhibida para fallar.

31 En este caso se demandaba la inconstitucionalidad de los artículos 13, numeral 16 del Decreto 3133 de 1968 y 12, numeral 18 del Decreto 1421 de 1993, "por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá". En este caso y como quedó relatado se presentó un conflicto positivo de competencias que fue resuelto a favor del Consejo de Estado por parte del Consejo Superior de la Judicatura en la Sentencia del 13 de octubre de 1994. En la Sentencia C-508 de 1994 se dijo que, "...la competencia para conocer de las demandas presentadas contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, corresponde al H. Consejo de Estado, a donde se remitirán". Sobre el particular el Consejo Superior de la Judicatura manifestó que, "... la Constitución es un compendio de normas superiores que deben respetarse individual y conjuntamente consideradas, pero limitando la función de control a las puntualizaciones que la misma norma estableció; sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente. De tal manera, leyendo detenidamente el artículo 241 de la Carta, se observa que sólo sus numerales 5 y 7 se refieren a decretos con fuerza de ley o a decretos legislativos, y que dichos numerales se contraen a conceder a la Corte Constitucional la vigilancia sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en los artículos 150 numeral 10; 341; 212; 213; y 215 de la Norma Superior; expresiones que sin lugar a dudas conceden un control restringido y muy determinado en esta materia, toda vez que en estas normas no se agota la posibilidad del Gobierno de expedir decretos-ley (...) Por lo demás, el artículo 10 transitorio de la Constitución Nacional dispuso que 'los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos anteriores tendrá fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional'; pero como la norma acusada, Decreto 1421 de 1993, fue dictado por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confirió el artículo 41 transitorio de la Carta, resulta obvio que el tratamiento de control constitucional establecido en el artículo 10 mencionado no la cobija en vista de que es una norma muy posterior la que autoriza al Presidente de la República para expedirla".

32 Hay que subrayar que los decretos tienen un origen diverso. En primer lugar existen los decretos que han sido producidos con base en los artículos transitorios que se establecieron en la misma Constitución de 1991 una vez expedida, y en segundo término aquellos que han sido promulgados con base en los artículos transitorios de las reformas constitucionales que se han producido luego de aprobada la Constitución de 1991 a través del Acto Legislativo. En el primer caso se tiene en cuenta el contenido material de ley. En el segundo, como quedó establecido en la Sentencia C-358 de 1994, si dentro de las normas transitorias se establece directamente que el órgano que debe conocer de las demandas de inconstitucionalidad es la Corte Constitucional, en ella residirá la competencia.

33 El Acto Legislativo dice lo siguiente, "El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciera dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley

estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía”.

34 Se demandaba por sustitución de la Constitución, ya que se consideraba que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente para dictar leyes de contenido estatutario vulneraba el principio de separación de poderes.

35 La Corte estableció en dicha Sentencia lo siguiente: “La decisión del poder de reforma de acudir a esta alternativa de habilitación legislativa en relación con materias de ordinario sometidas a reserva de ley estatutaria, que incluyen en su tramitación el previo control de constitucionalidad, plantea un problema de asimetría en dichos cuerpos normativos, puesto que coexistirían en ellos, normas sobre las que ha operado un control integral de constitucionalidad, con otras que carecen del él y que sería por consiguiente susceptibles de ser demandadas por cualquier ciudadano. Como quiera que ello desnaturalizaría tales normas en cuanto que carecerían de un elemento central de su carácter de estatutarias, al paso que se desvertebrarían los estatutos a los cuales ellas se integran – en este caso la ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos donde se regula la financiación de la política- observa la Corte que, no obstante que no hay previsión expresa sobre el particular, una interpretación integral de la Constitución impone que en tales casos, en cuanto que en ejercicio de las facultades extraordinarias se modifiquen leyes estatutarias, los respectivos decretos deben ser remitidos por el gobierno para que la Corte ejerza el control de su constitucionalidad, y que en caso de que ello no ocurra así, la Corte habrá de aprehender de oficio su conocimiento. Solo de esa manera puede preservarse la naturaleza de las leyes estatutarias como cuerpos normativos que han sido objeto de un control integral y definitivo de constitucionalidad”.

36 Este artículo establece que, “ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

37 Artículo 150.20. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 20. Crear los servicios administrativo y técnicos de las cámaras”.

39 Igualmente en la Sentencia C-129 de 1995 se dijo que en un Código se trata “...de agrupar en un sólo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema...”. Del mismo modo en la Sentencia C- 577 de 2006 se estableció que, “La elaboración de códigos busca evitar la dispersión normativa propia de un Estado de Derecho con hipertrofia normativa. El segundo requisito, al exigir que el “código” se refiera a una rama específica del derecho, procura que el objeto de la ley sea el de proporcionar reglas de interpretación propias de un área o subarea del Derecho que tenga elementos o contenidos que deban ser diferenciados

de otras; así como, proporcionar normas que precisen, con propósitos de interpretación teleológica, fines, valores, normas de propósito o cometidos (tal y como sucede con los bienes jurídicos en el ordenamiento penal, entre otros). Además de lo anterior (que es el núcleo o tema principal “la estructura y esencia” del “código”), se exige también que un “código” contenga pretensiones de exhaustividad, esto es, la mayor cantidad posible de normas sobre esa área del derecho...”. Por último en la Sentencia C-655 de 2007 se diferenció el concepto de Código con el de Estatuto. En dicha ocasión se estableció que, “...un código es una sistematización de normas, pero que no todo orden sistemático es un Código’. En efecto, teniendo en cuenta que frente a un específico texto normativo pueden existir dudas sobre si se trata de un código o no, se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos, así como a separar los códigos de las llamadas recopilaciones o compilaciones. Mientras que el código como se ha indicado, tiene la pretensión de sistematizar de manera integral, plena y coherente, en un nuevo cuerpo normativo, una rama específica del derecho, la compilación implica agrupar o recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea, no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa”.

40 “Se ha dicho por parte de la Corte que la privación de la libertad implica la suspensión absoluta de algunos derechos como la libertad personal o la libre locomoción, que se encuentran limitados a partir de la captura. Sin embargo, otro grupo de derechos, como el derecho a la intimidad personal y familiar y los de reunión y asociación, pese a que pueden llegar a ser fuertemente limitados, nunca podrán ser completamente suspendidos” (Sentencia T- 479 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao).

41 Sobre el punto del estado de sujeción especial de los reclusos frente al Estado ver, entre otras, las sentencias T-596 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón); C-318 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-705 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-706 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-714 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), y T-966 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnet) y T-126 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

42 Ver punto 2.1

43 Sentencias C-143 de 1993, C-428 de 1996 y C- 1052 de 2001.

44 Entre otras las Sentencias C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia C-480 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, C- 451 de 2005. M.P Humberto Antonio Sierra Porto. C- 810 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil. C-811 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. C-908 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra, C-814 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt, C-008 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo, y C- 537 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

45 Ricardo Guastini distingue entre la idea de disposición y de norma. La primera se trata del enunciado normativo propiamente dicho y la norma se trata de la interpretación del contenido de la disposición. Dice Guastini que, “Finalmente, el vocablo ‘norma’ es usado de forma extendida -en el lenguaje doctrinal, judicial y legislativo- para hacer referencia a dos objetos radicalmente distintos. 1) Unas veces se denomina ‘norma’ a un enunciado

legislativo, más en general, a un enunciado perteneciente a un documento normativo, a una fuente del derecho. 2) Otras, se denomina 'norma' al contenido del significado de un enunciado legislativo, tal como resulta de su interpretación (...) Podemos llamar 'disposición' a todo enunciado perteneciente a una fuente del derecho. b) Podemos llamar 'norma' (no a la misma disposición sino) a su contenido significativo, que es una variable dependiente de la interpretación" (GUASTINI, Ricardo, Distinguiendo: estudios de teoría y metateoría del derecho, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 100 y 101).

46 Guastini explica que la interpretación literal o declarativa "es aquella que no atribuye a las disposiciones normativas nada más que su "propio" significado (...) A grandes rasgos, por interpretación literal o declarativa puede entenderse como aquella interpretación que atribuye a una disposición su significado "literal", es decir más inmediato - el significado prima facie, como suele decirse - que es sugerido por el uso común de las palabras y de las conexiones sintácticas" (Ibíd., pp. 211 y 212).

47 Dice Guastini que, "Un significado distinto del literal sólo puede ser más estricto o más amplio que aquél. Por ello, existen dos, y sólo dos, tipos de interpretación correctora, que requieren un análisis independiente: (1) la interpretación restrictiva, y (2) la interpretación extensiva" (Ibíd., p. 217).

48 KELSEN, Hans, La Teoría Pura del derecho: introducción a la problemática científica del derecho, Buenos Aires, Losada, (1 edición, 2da reimpresión) trad. Jorge Tejerina, p. 129.

49 Explica Guastini lo siguiente: "El argumento a contrario; Para justificar una interpretación literal se utiliza con frecuencia el argumento a contrario: ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit. Este argumento, sin embargo, se presenta en dos variantes muy diversas, la segunda de las cuales no pertenece para nada a la interpretación literal (sino que consiste en la producción de normas implícitas). Supongamos que debemos interpretar una disposición constitucional que otorga el derecho al voto a los ciudadanos: "Si C (ciudadano), entonces V (derecho al voto)" a) Y bien en su primera variante, el argumento a contrario - la constitución sólo habla de ciudadanos, no menciona ni siquiera extranjeros - permite concluir que la constitución se limita a otorgar el derecho en cuestión a los ciudadanos. Sin decir nada a propósito de los extranjeros inmigrantes: en otros términos, la constitución contiene una laguna respecto al derecho al voto de los extranjeros. Se sigue que el legislador, es libre para otorgar o negar el derecho al voto a los extranjeros. b) En una segunda variante, el argumento a contrario - *expressio unius est exclusio alterius* - permite concluir que la constitución, otorgando el derecho al voto a los ciudadanos, ha negado positivamente (aunque tácitamente) dicho derecho a los extranjeros ("Si C, entonces V" significa "Si y sólo si C, entonces V", lo que implica lógicamente "Si no-C, entonces -no V"). Por lo tanto, una ley que pretendiera atribuir el derecho al voto a los extranjeros sería inconstitucional" (GUASTINI, Ricardo, Teoría e Ideología de la interpretación constitucional, Madrid, Trotta, 2008, pp. 68 a 69).

50 Según el Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, la analogía "es el método por el que una norma jurídica se extiende, por identidad de razón, a casos no comprendidos en ella". Existen dos tipos de analogías la analogía legis que consiste en que el intérprete acude a una norma jurídica concreta de la que extrae los principios aplicables al supuesto de hecho y la analogía iuris en donde el intérprete acude a varias normas jurídicas para de su

conjunto extraer los principios aplicables al supuesto de aplicación. Sobre la utilización de la analogía iuris ver las Sentencias T-176 de 2007 y la T-158 de 2010 en el caso de allanamiento a la mora en medicina prepagada. García Maynez establece que existe el razonamiento por analogía que, “se basa en la idea de que en todos aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición debe ser la misma (Ubi eadem ratio, idem ius). Para que la aplicación del razonamiento analógico sea correcta, no basta la simple semejanza de dos situaciones de hecho, una prevista y otra no prevista por la ley; requiérase asimismo que la razón en que la regla legal se inspira, exista igualmente en relación con el caso imprevisto (...) La aplicación se realiza bien porque existe igualdad o paridad de motivos (argumento a pari), bien porque hay una mayor razón (argumento a minori ad majus), bien porque lo que ocurre es precisamente lo contrario (argumento a majori ad minus) (...) Descubierta la ratio juris, la aplicación extensiva es posible, a menos de que la disposición legal consagre una excepción (exception est strictissimae interpretationis)” (GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al derecho, México, Porrúa, 1990. pp. 335 a 336). En la Sentencia C-037 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que, “...tratándose de una excepción al principio de aplicabilidad y obligatoriedad de normas jurídicas, la misma debe ser de interpretación restringida. En efecto, la aplicación analógica debe desecharse cuando la disposición que se pretende extender contiene una excepción a la norma general, pues en este caso es la norma general y no la excepción lo que debe ser aplicado”.

51 SAVIGNY, Friederich Karl, Sistema de derecho romano actual, Comares, 2005. Dice Karl Larenz que, “...Savigny hizo notar que estos elementos no deberían ser aislados, sino que tendrían que cooperar entre sí” (LARENZ, Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho, Barcelona, Ariel, 1994. p. 316).

52 Sobre el particular ver los textos de Ronald Dworkin, Los derechos en serio, Barcelona, Ariel, 2002, y el Imperio de la Justicia, Barcelona, Gedisa, 1986. Sobre la idea de los derechos fundamentales como principios, el texto clásico de Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001. Igualmente el libro de Carlos Bernal Pulido titulado “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003. Para una explicación general ver el libro de Ricardo Guastini antes citado, Teoría e Ideología de la interpretación constitucional.

53 Sobre las implicaciones de las Sentencias interpretativas o condicionadas dijo la Corte en la Sentencia C-569 de 2004 que, “Una sentencia condicionada o interpretativa implica un cierto control sobre las interpretaciones de los operadores judiciales puesto que expulsa del ordenamiento ciertos entendimientos de la disposición acusada. Sin embargo, ese control es indirecto y eventual pues opera en abstracto, ya que no se refiere a las interpretaciones específicas realizadas por determinados jueces o tribunales sino a entendimientos posibles e hipotéticos del texto acusado”.

54 M.P (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

55 USERA CANOSA, Raúl, Interpretación Constitucional y fórmula política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 101.

56 El Oficio fue enviado el 25 de mayo de 2005.

57 Pp. 55 a 57 del expediente.

58 Propuesta presentada por el Fiscal General de la Nación de entonces, Luis Camilo Osorio.

59 *Ibíd.*

60 Contenido en el Capítulo III del Título II sobre “Funcionarios competentes para el cumplimiento y la vigilancia”.

61 Negrillas fuera del texto.

62 Página 56 del expediente.

63 Como se expuso en el numeral 2.3 de los Antecedentes de esta providencia, “Una vez circulado el texto de la propuesta, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la que participaron algunos Asesores del Ministerio, representantes de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y del INPEC, en la que se hizo un estudio del texto y se presentaron y escucharon sugerencias al respecto. Como paso final, en reunión efectuada días antes de la expedición de la norma y tomando en cuenta las observaciones y planteamientos que se habían hecho sobre el tema, se procedió a elaborar su texto, modificando algunos de los artículos aprobados en la Plenaria del Senado y adicionándole los artículos que regulan la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión y la judicatura en el interior de los establecimientos de reclusión” (Página 2 de la comunicación, 56 del expediente).

64 Sobre este tipo de interpretación ver por ejemplo las Sentencias SU-047 de 1999, C-227 de 2002, C-730 de 2005, C-145 de 2010

65 En negrillas (fuera del texto) el apartado demandado.

66 Del artículo 163 al 174.

67 Igualmente hay que tener en cuenta el artículo 13 de dicha regulación que establece que, “Los principios consagrados en este título constituyen el marco hermenéutico para la interpretación y aplicación del Código”. Dentro de los principios se encuentran entre otros el de legalidad (art. 2), igualdad (art. 3), penas proscritas y prohibiciones (art. 4), legalización de la captura y detención (art. 8), funciones y finalidad de la pena y medidas de seguridad (art. 9), finalidad del tratamiento penitenciario (art. 10), finalidad de la detención preventiva (art. 11), y sistema progresivo (art. 12).

69 Por ejemplo en las Sentencias T-606 de 1998 y T-256 de 2000.

70 Esta segunda interpretación es dada por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado, en el trámite de la demanda ante el Consejo de Estado, y las intervenciones de la Universidad Santo Tomás, Ministerio de Interior y de Justicia y el concepto del Procurador General de la Nación en el trámite ante la Corte Constitucional.

71 Especialmente en su función de protección de los derechos humanos (artículo 277 numeral 2), la defensa de los intereses de la sociedad (art. 277 numeral 3° C.N.), la vigilancia de la conducta oficial (art. 277 numeral 6 C.N.), la intervención ante las autoridades administrativas cuando sea necesario proteger los derechos (art. 277 numeral 7° C.N) y exigir la información que considere necesaria (art. 277 numeral 9 C.N.), el artículo 282 numeral 3° C.N., concordado con el artículo 30 ídem., sobre la posibilidad del Defensor del Pueblo de invocar el derecho de habeas corpus e interponer las acciones de tutela para la defensa de los derechos humanos. Igualmente vulneraría el art. 313 numeral 8° C.N que establece la potestad de que los personeros municipales y distritales ejerzan sus funciones como Ministerio Público en lo local.

72 Se violarían según la demandante los artículos 20 y 74 de la C.N. en lo relacionada con el derecho de la comunidad a estar informado y la posibilidad de acceder a los documentos públicos. Igualmente se vulneraría el artículo 284 de la C.N. que establece que “Salvo la excepciones previstas en la Constitución y la ley, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo podrán requerir de las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérseles reserva alguna”.