Sentencia C-591/12

ACCION DE EXTINCION DEL DOMINIO-Causales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE CARGA DE LA PRUEBA DE AFECTADO EN ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Inhibición para decidir por falta de legitimación por activa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Calidades para su presentación

La Constitución no sólo es la norma básica de la sociedad. Representa también el acto político por excelencia emanado del pueblo en su condición soberana. Es por ello por lo que la facultad de hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad, concebida como mecanismo en defensa de la vigencia del ordenamiento supremo, se considera expresión de un derecho político y está reservada a quienes son titulares de esa clase de derechos. En el caso colombiano así se desprende de los artículos 40-6 y 241 de la Constitución. Según el primero, "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público", para lo cual puede "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley" (art. 241-6 CP). Por su parte, de acuerdo con el artículo 241-4 Superior, corresponde a la Corte decidir las demandas de inconstitucionalidad que presenten los "ciudadanos" contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios en su formación.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Legitimación/SUSPENSION EN EL EJERCICIO DE DERECHOS POLITICOS-Carencia de legitimación para ejercer acción pública de inconstitucionalidad

Este Tribunal ha explicado en repetidas oportunidades que la legitimidad para hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad está restringida a quienes ejercen derechos políticos. Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia C-536 de 1998 la Corte sostuvo: "El derecho que sustenta la posibilidad de instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad es de naturaleza política, y tiene por objeto la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos, lo que significa que está reservada a los nacionales colombianos y, entre éstos, a quienes hayan alcanzado la ciudadanía y estén en el ejercicio de ella. La Constitución, como estatuto supremo y

necesario de la organización estatal, corresponde ante todo a un acto de carácter político, en cuanto se deriva del ejercicio soberano del poder del que es titular el pueblo, y, a partir de la decisión fundamental que su promulgación implica, se erige en la norma básica en la que se funda y sostiene todo el orden jurídico del Estado. El primer derecho de todo nacional es el que tiene a la vigencia efectiva y cierta de la Constitución Política. Y el mecanismo del control de constitucionalidad, que en Colombia tiene una de sus expresiones en los procesos que ante esta Corte se surten a partir del ejercicio de la acción pública (arts. 40, numeral 6, y 241 C.P.), busca hacer efectiva la supralegalidad de la Constitución y posibilita el libre ejercicio de ese derecho ciudadano. La Corte Constitucional, que tiene definidas sus competencias en el propio texto de la Carta, en sus estrictos y precisos términos, como lo subraya el artículo 241, carece de competencia para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma si el conflicto no le es planteado por quien puede planteárselo, de conformidad con los expresos mandatos constitucionales, salvo que la propia Constitución haya dado lugar a su actividad oficiosa, como acontece con el control sobre los decretos presidenciales que declaran y desarrollan los estados de excepción (arts. 212, 213 y 215 C.P.)".

De acuerdo con la jurisprudencia, tres son las exigencias constitucionales que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad: (i) ser persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostentar la calidad de ciudadano y (iii) hallarse en ejercicio de los derechos políticos. (i) En cuanto al primer requisito, esto es, acreditar la condición de persona natural de nacionalidad colombiana, la Corte ha explicado que "las personas jurídicas, públicas o privadas, no pueden demandar la inexequibilidad de una determinada norma", por cuanto "los derechos políticos son ejercidos únicamente por personas naturales, concretamente por aquellas cuyos derechos ciudadanos se encuentran vigentes". (ii) El segundo requisito consiste en ostentar la calidad de ciudadano, adquirida por los nacionales colombianos cuando alcanzan la mayoría de edad, que mientras la ley no disponga otra cosa se da a partir de los dieciocho años (art. 98 CP). Como es sabido, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil es el documento que permite la identificación de las personas, el ejercicio de sus derechos civiles y la participación de los ciudadanos en la actividad política. En esa medida, al hacerse uso de la acción pública de inconstitucionalidad la calidad de ciudadano se acredita con la presentación personal de la demanda ante juez o notario público. De lo contario no estará demostrada la capacidad jurídica para iniciar y

concluir válidamente el juicio de inconstitucionalidad, como ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-562 de 2000, cuando la Corte dicto una providencia inhibitoria porque el entonces accionante omitió acreditar su condición de ciudadano a través de la presentación personal de su demanda. Dijo entonces la Corte:"En esta medida, resulta imprescindible que la Corte, antes de adelantar el respectivo análisis de fondo de las normas parcialmente acusadas, entre a determinar si la diligencia de presentación personal de la demanda comporta un requisito de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, si tal irregularidad le impide a la Corte proferir la respectiva decisión de fondo. (…)Así, la acción pública de inconstitucionalidad, con la que se pretende mantener la integridad de la Carta Política al margen de pretensiones o intereses de orden individual y subjetivo, constituye, entonces, uno de los derechos políticos que, con excepción de la participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (C.P. art. 100), se entienden reservados –en forma exclusiva y excluyente- a los nacionales colombianos, siempre y cuando éstos hayan obtenido la ciudadanía y se encuentren en ejercicio de la misma (C.P. art. 40). Tal como se infiere de las normas constitucionales que regulan la materia, es claro que el sólo hecho de ser titular de los derechos políticos no habilita al nacional para ejercerlos. Para estos efectos, resulta imperiosa la ciudadanía que se ejerce, mientras la ley no disponga otra edad, a partir de los 18 años (C.P. art. 98) y se acredita, según lo indica el Código Nacional Electoral, con la cédula que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil como organismo encargado de resolver los asuntos relativos a la identidad de las personas (C.P. art. 120). (…) En este orden de ideas, la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de manera que la Corte no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía, hecho que, además, sólo se logra cuando el escrito acusatorio es presentado personalmente ante el funcionario público competente que pueda dar fe del hecho. (…)De lo anterior se colige, sin lugar a equívocos, que para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución no es suficiente indicar en la demanda que se es ciudadano colombiano en ejercicio. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el

cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual". (iii) Finalmente, el tercer requisito exige que el ciudadano se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de manera que no haya sido privado o suspendido de los mismos. Así fue explicado desde la Sentencia C-536 de 1998, donde la Corte se declaró inhibida para proferir decisión de mérito en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano, quien se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos debido a una condena penal en su contra.

DERECHOS POLITICOS-No son absolutos

INTERDICCION DE DERECHOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Impide instaurar acción de inconstitucionalidad

Es importante precisar que los requisitos constitucionales para hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad, cuya exigencia ha sido pacífica y reiterada en la jurisprudencia de esta corporación, de ninguna manera conducen a negar el derecho de acceso a la administración de justicia puesto que toda persona tiene siempre la posibilidad hacer uso de los diversos mecanismos que el ordenamiento ofrece para asegurar la protección efectiva y oportuna de sus derechos subjetivos. Simplemente se prohíbe hacer uso de una acción de control abstracto de constitucionalidad a quien no tiene la calidad de ciudadano colombiano o cuando luego de un proceso penal ha sido suspendido del ejercicio de sus derechos políticos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhabilidad del demandante deviene en un fallo inhibitorio/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de legitimación del actor por condena penal en su contra

Referencia: expediente D-8892

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, "por

medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad".

Actor: Santiago Wribb Ordeig

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veinticinco (25) de julio de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Santiago Wribb Ordeig -identificado con cédula de ciudadanía 3'353.933 de Medellín, según la presentación personal hecha ante el Notario 11 del Círculo de Bogotá- demandó los artículos 72, 82 y 86 (parciales) de la Ley 1453 de 2011, por considerar que vulnera los artículos 29 y 83 de la Constitución.

Por auto del 16 de diciembre de 2011 el magistrado sustanciador admitió la demanda respecto del artículo 72 (parcial), dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia1. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General de la Nación y a la Dirección Nacional de Estupefacientes -en Liquidación-, e invitó al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, así como a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, del Rosario y Sergio Arboleda, para que intervinieran

impugnando o defendiendo la norma acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subrayan los apartes acusados, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 48.110 de 24 de junio de 2011:

“LEY 1453 DE 2011

(junio 24)

Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

“ARTÍCULO 72. CAUSALES DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DEL DOMINIO. El artículo 2º de la Ley 793 de 2002 quedará así:

Artículo 2º.- Causales. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo.

2. Cuando el bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita.

3. Cuando los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a estas o correspondan al objeto del delito.

4. Cuando los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permute de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito.

PARÁGRAFO 1o. El afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición y el origen lícito de los bienes.

PARÁGRAFO 2o. Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son:

1. El delito de enriquecimiento ilícito.

2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.

3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, la seguridad pública, la administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, el secuestro extorsivo, la extorsión, el proxenetismo, la trata de personas y el tráfico de inmigrantes".

III. LA DEMANDA

El ciudadano considera que la expresión acusada del artículo 72 de la Ley 1453 de 2011, que a su vez modificó el artículo 2º de la Ley 793 de 2002, "por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio", desconoce los artículos 29 y 83 de la Carta Política.

Comienza por explicar que la inocencia no puede probarse, sino que se presume, y por ello

los jueces no declaran a alguien “inocente” sino “no culpable”. En tal sentido, recuerda que las sociedades organizadas han optado por presumir la licitud de las conductas, tal y como fue recogido en el caso colombiano en los artículos 29 (inciso 4º) y 83 de la Constitución.

En relación con la norma acusada, explica que hay una diferencia sutil, pero importante, entre demostrar que el origen de los bienes no es ilícito y demostrar que su origen es lícito, porque esto último siempre se debe presumir.

Aclara que lo que el interesado puede hacer es demostrar que el origen de sus bienes no es ilícito, que no ha habido ninguna ilicitud en la forma como los ha adquirido, pero “exigirle lo contrario es llevarle a probar lo imposible”.

Según sus palabras, “en la medida en que el precepto acusado invierte la forma como se examinan los hechos y las conductas de los afectados, de cara a la formulación de un procedimiento de oposición en el curso de una acción de extinción de dominio, la disposición resulta inconstitucional, por afectar y desconocer el alcance que entre nosotros tiene la presunción de inocencia, y de legalidad”.

IV. intervenciones

1.- Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Gloria Inés Córdoba Rocha, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Para iniciar hace un recuento de los antecedentes de la actual Ley 1453 de 2011, destacando que el argumento central para su aprobación fue la necesidad de enfrentar el terrorismo y la criminalidad organizada con cuatro objetivos centrales: eliminar la impunidad; luchar contra la delincuencia organizada; incrementar la efectividad del proceso penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil; y vincular a la comunidad a la prevención del delito. Es así como concluye que la ley es fruto del diseño de la política criminal del Estado que en manera alguna se ha de resolver en sede de control constitucional.

Recuerda que para adelantar la oposición en la acción de dominio, el parágrafo 1º del

artículo 2 de la Ley 793 de 2002 dispuso que “el afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición”, norma declarada exequible en la sentencia C-740 de 2003, donde la Corte encontró que no vulneraba ni el debido proceso ni la presunción de inocencia.

Precisa que el parágrafo ahora cuestionado sólo adicionó la expresión “y el origen lícito de los bienes”, lo cual no desnaturaliza la primera parte de la norma ni modifica los fines de la misma. Por el contrario, opina que al existir identidad entre los contenidos normativos, la ratio decidendi de la sentencia C-740 de 2003 constituye un precedente válido y pertinente para declarar la constitucionalidad del parágrafo acusado.

2.- Corte Suprema de Justicia

El –entonces- presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Javier Zapata Ortiz, considera que deben negarse las pretensiones del demandante y en consecuencia declararse exequible la disposición atacada, por cuanto el cargo propuesto parte de una equivocación conceptual.

Aclara que la extinción de dominio es una acción “real”, en tanto no se dirige contra una persona sino contra uno o varios bienes, desligándose de la responsabilidad penal en que pueda estar implicado su titular. Procede luego a ilustrar brevemente en qué consiste su trámite, para señalar que corresponde a un complejo proceso donde intervienen diferentes autoridades.

Puntualizado lo anterior, estima que la norma demandada “no hace nada distinto a reiterar un concepto procesal básico según el cual quien es demandado y puede ver en peligro sus intereses patrimoniales le compete oponerse a la pretensión y para ello una de las herramientas procesales es el derecho probatorio”. En esa medida, continúa, probar la licitud de los bienes deviene en una cuestión de lógica procesal en tanto la contraparte –la Fiscalía- pretende acreditar todo lo contrario, lo que en nada compromete ni la presunción de inocencia ni la buena fe.

3.- Fiscalía General de la Nación

La Fiscal General de la Nación de aquel momento, doctora Viviane Morales Hoyos, considera

que la norma demandada debe ser declarada exequible condicionalmente.

Apoyada en jurisprudencia constitucional, su intervención parte de recordar la naturaleza autónoma y patrimonial de la acción de extinción de dominio, que se desliga de la acción penal, aún cuando entre ellas existe alguna relación de convergencia –no dependencia- que impide desligarlas de manera absoluta.

Hace referencia a la carga dinámica de la prueba y encuentra que "si en el derecho penal, ámbito de mayor ejercicio de poder del Estado contra una persona, excepcionalmente, se puede sostener la tesis según la cual, la carga de la prueba se debe trasladar al acusado, luego de que la Fiscalía ha cumplido a cabalidad su rol, a tal punto que logró desvirtuar la presunción de inocencia, es perfectamente predicable una tesis de iguales connotaciones en el ámbito de la acción de extinción de dominio".

Según su parecer, la presunción de inocencia no se desconoce porque dicho concepto no tiene cabida en el proceso de extinción de dominio, donde no se discute la responsabilidad penal sino que se procura por la efectiva demostración de la ilicitud del origen de ciertos bienes. Tampoco observa menoscabo del principio de buena fe, porque en todo caso corresponde al Estado desplegar su actividad probatoria en aras de demostrar el origen de los bienes.

No obstante, encuentra que el parágrafo debe ser declarado exequible, "condicionado al entendido de que el afectado deberá actuar de manera positiva cuando el Estado ha cumplido a cabalidad su deber a tal punto que logró desvirtuar la presunción de buena fe, en atención a la doctrina de la carga dinámica de la prueba, y a él corresponde aportar la información y los medios adecuados al Estado para poder demostrar el origen lícito de sus bienes".

4.- Dirección Nacional de Estupefacientes –en liquidación-

La ciudadana María Mercedes Perry Ferreira, quien interviene a nombre de la Dirección Nacional de Estupefacientes –en liquidación-, solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada. Su exposición se sustenta en cuatro aspectos:

En primer lugar, estima que el actor desconoce el alcance de la acción pública de extinción

de domino, cuyo fundamento directo es el artículo 34 de la Constitución pero donde no son trasladables instituciones del derecho penal.

En segundo lugar, opina que no se transgrede el principio de buena fe por cuanto ese postulado no es absoluto, en especial en tratándose de conductas entre particulares respecto a las autoridades públicas, donde incluso se admite la presunción contraria (cita para el efecto las sentencias C-540/95, C-544/95 y C-1194/08). A su parecer, "lo que plantea el actor como contraventor del artículo 83 constitucional, no es otra cosa que la clara manifestación de una probable excepcionalidad que la propia ley consagra dentro del trámite de la acción de extinción de dominio, al partir de la obligación en que sea el propio afectado capaz de probar por sí mismo que no pone en riesgo a través de la comisión de sus actividades económicas o bien de sus conductas, el orden justo y la convivencia pacífica del Estado".

Tampoco vislumbra afectación del principio de presunción de inocencia, cuya garantía no tiene asidero en la acción de extinción de domino por ser un asunto de naturaleza totalmente diferente donde no se evalúa la responsabilidad penal de la persona.

Por último, asegura que la norma acusada se enmarca dentro de la teoría de la carga dinámica de la prueba, que constituye un elemento común del derecho procesal aplicable a la acción de extinción de dominio, según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional (sentencias C-740/02 y T-590/09).

5.- Universidad del Rosario

El ciudadano Mauricio Vanegas Moyano, en su condición de profesor de la Universidad del Rosario, solicita declarar exequible el parágrafo impugnado.

Inicia su intervención recordando que la acción de extinción de dominio es un mecanismo dirigido a restar cualquier asomo de legitimidad a los bienes adquiridos en contra de las funciones constitucionales que se asigna a la propiedad, al tiempo que tiene respaldo en diversos tratados internacionales. Luego de explicar sus características y configuración normativa, concluye que "la propiedad que no se ha adquirido con base en el trabajo honesto, en sintonía con el orden jurídico, no puede gozar de protección constitucional ni legal", porque en el fondo lo que hay es un derecho simulado o aparente, de manera que la extinción de dominio busca, precisamente, restar eficacia a esa ilicitud.

Añade que cuando una persona es afectada en el reconocimiento de un derecho real, ello no supone que se desconozca la presunción de inocencia porque la sanción es ajena a la responsabilidad penal individual, y en todo caso cuenta con las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa al interior del respectivo proceso.

De otra parte, desestima la violación del principio de buena fe, por cuanto al existir una inferencia lógica, apoyada en pruebas serias y rigurosamente acopiadas que indiquen que un bien no ha sido adquirido conforme a derecho, se activa la acción para confirmar o refutar su origen lícito, donde la persona que busca desvirtuar los materiales probatorios recopilados por las autoridades competentes está en mejor posición para defender aquello que considera legítimo a la luz de la teoría de la carga dinámica de la prueba.

6.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano William Monroy Victoria interviene en nombre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y solicita a la Corte declarar exequible la norma impugnada.

Aclara que el problema jurídico no gira en torno al derecho al debido proceso o la presunción de inocencia, porque la acción de extinción de domino no es un proceso de responsabilidad penal, sino al derecho de propiedad, y concretamente en el título que permite radicar derechos y obligaciones a favor de una persona. En su concepto, la norma brinda al titular de un bien la posibilidad de oponerse a la extinción de dominio, lo cual conlleva una carga probatoria razonable donde no hay una contradicción lógica ni es imposible demostrar el origen lícito de un bien ni que fue obtenido con arreglo a la ley.

De otro lado, entiende que en la sentencia C-740 de 2003 la Corte declaró la constitucionalidad de una disposición con el mismo contenido normativo, por lo que bien podría declararse la existencia de cosa juzgada material.

7.- Otras intervenciones

7.1.- Los ciudadanos Ana Druney Castiblanco Rojas, Martha Janneth Rojas Murcia, Luis Gabriel Barriga Bernal, Daniel Ignacio Méndez Suárez y Jefferson Casitiblanco Saldaña solicitan a la Corte que se inhiba de emitir un fallo de fondo. En su criterio, “el demandante no expuso en debida forma el motivo de la violación así como tampoco esboza los argumentos que

respaldan los cargos de inconstitucionalidad en donde no se ajusta al espíritu de la norma sino a una interpretación errada del actor". Destacan que en las sentencias C-1007 de 2002 y C-740 de 2003 la Corte analizó esta problemática, por lo que sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

7.2. Los ciudadanos Johanna Paola Ramírez Nuñez, Andrea Díaz Londoño, Bibiana Andrea Jiménez Bernal, Yaneth Cuervo Damián y Ana Noelia Amado Velandia solicitan a la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda. Estiman que el cargo formulado no cumple el requisito de suficiencia ya que "el estudio adelantado y los motivos expuestos por el actor no logran un pleno carácter persuasivo para declarar la inexequibilidad de la norma en cuestión".

7.3.- Los ciudadanos Andrés Cárdenas Boada, Jimmy Alexander García López y Mercedes Amanda Céspedes Rocha solicitan a la Corte declarar exequible la norma acusada. Luego de explicar la naturaleza y alcance de la acción de extinción de dominio, afirman que la norma se ajusta al ordenamiento superior porque la presunción de inocencia no tiene cabida al estar involucrados derechos de orden patrimonial.

V.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5325, radicado el 14 de marzo de 2012, solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse sobre la exequibilidad del aparte demandado del artículo 72 de la Ley 1453 de 2011.

Como advertencia preliminar pone de presente "una serie de hechos que ameritan ser investigados por las autoridades competentes". Al respecto explica que al momento de registrar la información de la demanda en la base de datos de la Procuraduría, que se encuentra en línea con la de la Registraduría Nacional del Estado Civil, "se pudo verificar que el número de cédula de ciudadanía que aparece en la demanda, corresponde al señor SANTIAGO ALBERTO URIBE ORTIZ"; y añade que siendo el autor de la demanda el señor SANTIAGO WRIBB ORDEIG, según figura en la presentación personal de la misma hecha ante el Notario 11 del Círculo de Bogotá, puede haber una grave inconsistencia en torno a la identidad del demandante, que ilustra en los siguientes términos:

"El señor SANTIAGO ALBERTO URIBE ORTIZ, según aparece en su Certificado Ordinario de

Antecedentes, del cual se anexa copia a este concepto, registra antecedentes penales e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas. Si el verdadero nombre del demandante fuera este, la información sobre sus antecedentes e inhabilidad sería relevante para este caso. Si bien la acción de inconstitucionalidad puede ser ejercida por cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos, conforme al artículo 40.6 Superior, no parece haber claridad en torno a la circunstancia de que la demanda sea presentada por un ciudadano inhabilitado para ejercer sus derechos, como podría ser en este caso. Por ello, el Ministerio Público solicita a la Corte que se pronuncie sobre esta cuestión, para precisar los efectos de la inhabilidad en comento, respecto del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad".

Seguidamente, el jefe del Ministerio Público hace una reseña de la demanda y encuentra que no se cumplen los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para abordar un pronunciamiento de fondo.

En su concepto los argumentos que plantea el actor, antes que presentar una confrontación directa entre la expresión demandada y la Constitución, parten de una lectura subjetiva de la norma según la cual se presume la ilicitud de los bienes adquiridos cuando no se ejerce la oposición. Asimismo, estima que el ciudadano "se limita a asumir de manera subjetiva que es imposible probar la inocencia, para argüir, a renglón seguido, que es imposible probar tanto el fundamento de la oposición como el origen lícito de los bienes".

Finalmente, opina que "los reproches del actor contravienen incluso las reglas del recto pensar, al sostener que no es posible probar el origen no ilícito de un bien, valga decir, su origen lícito, ya que las dos negaciones implican una afirmación y es evidente que tanto el origen lícito como el ilícito de un bien admiten prueba". Recuerda que los bienes no se adquieren "por arte de magia, de la nada", sino que para ello median actos objetivos, algunos de los cuales se hacen constar en documentos y registros públicos, que por lo tanto pueden demostrarse.

En consecuencia, solicita un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra una norma que hace parte de una ley de la República, en este caso la Ley 1453 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

2.- Asunto previo: De la falta de legitimación del actor.

El Ministerio Público advirtió a la Corte Constitucional sobre una eventual inhabilidad del demandante para ejercer derechos políticos, derivada de una condena penal en su contra y la interdicción de sus derechos políticos. En esa medida, antes de abordar un análisis de fondo la Corte debe definir si existe legitimación en la causa por activa.

2.1.- Calidades para presentar demandas de inconstitucionalidad.

La Constitución no sólo es la norma básica de la sociedad. Representa también el acto político por excelencia emanado del pueblo en su condición soberana. Es por ello por lo que la facultad de hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad, concebida como mecanismo en defensa de la vigencia del ordenamiento supremo, se considera expresión de un derecho político y está reservada a quienes son titulares de esa clase de derechos.

En el caso colombiano así se desprende de los artículos 40-6 y 241 de la Constitución. Según el primero, “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público”, para lo cual puede “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley” (art. 241-6 CP). Por su parte, de acuerdo con el artículo 241-4 Superior, corresponde a la Corte decidir las demandas de inconstitucionalidad que presenten los “ciudadanos” contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios en su formación.

Este Tribunal ha explicado en repetidas oportunidades que la legitimidad para hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad está restringida a quienes ejercen derechos políticos. Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia C-536 de 1998 la Corte sostuvo2:

“El derecho que sustenta la posibilidad de instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad es de naturaleza política, y tiene por objeto la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos, lo que significa que está reservada a los nacionales colombianos y, entre éstos, a quienes hayan alcanzado la ciudadanía y estén en el ejercicio de ella.

La Constitución, como estatuto supremo y necesario de la organización estatal, corresponde ante todo a un acto de carácter político, en cuanto se deriva del ejercicio soberano del poder del que es titular el pueblo, y, a partir de la decisión fundamental que su promulgación implica, se erige en la norma básica en la que se funda y sostiene todo el orden jurídico del Estado.

El primer derecho de todo nacional es el que tiene a la vigencia efectiva y cierta de la Constitución Política. Y el mecanismo del control de constitucionalidad, que en Colombia tiene una de sus expresiones en los procesos que ante esta Corte se surten a partir del ejercicio de la acción pública (arts. 40, numeral 6, y 241 C.P.), busca hacer efectiva la supralegalidad de la Constitución y posibilita el libre ejercicio de ese derecho ciudadano.

De acuerdo con la jurisprudencia, tres son las exigencias constitucionales que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad3: (i) ser persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostentar la calidad de ciudadano y (iii) hallarse en ejercicio de los derechos políticos.

(i) En cuanto al primer requisito, esto es, acreditar la condición de persona natural de nacionalidad colombiana, la Corte ha explicado que “las personas jurídicas, públicas o privadas, no pueden demandar la inexequibilidad de una determinada norma”, por cuanto “los derechos políticos son ejercidos únicamente por personas naturales, concretamente por aquellas cuyos derechos ciudadanos se encuentran vigentes”4.

(ii) El segundo requisito consiste en ostentar la calidad de ciudadano, adquirida por los nacionales colombianos cuando alcanzan la mayoría de edad, que mientras la ley no disponga otra cosa se da a partir de los dieciocho años (art. 98 CP).

Como es sabido, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil es el documento que permite la identificación de las personas, el ejercicio de sus

derechos civiles y la participación de los ciudadanos en la actividad política5. En esa medida, al hacerse uso de la acción pública de inconstitucionalidad la calidad de ciudadano se acredita con la presentación personal de la demanda ante juez o notario público. De lo contario no estará demostrada la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente el juicio de inconstitucionalidad, como ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-562 de 2000, cuando la Corte dicto una providencia inhibitoria porque el entonces accionante omitió acreditar su condición de ciudadano a través de la presentación personal de su demanda. Dijo entonces la Corte:

"En esta medida, resulta imprescindible que la Corte, antes de adelantar el respectivo análisis de fondo de las normas parcialmente acusadas, entre a determinar si la diligencia de presentación personal de la demanda comporta un requisito de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, si tal irregularidad le impide a la Corte proferir la respectiva decisión de fondo.

(…)

Así, la acción pública de inconstitucionalidad, con la que se pretende mantener la integridad de la Carta Política al margen de pretensiones o intereses de orden individual y subjetivo, constituye, entonces, uno de los derechos políticos que, con excepción de la participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (C.P. art. 100), se entienden reservados –en forma exclusiva y excluyente- a los nacionales colombianos, siempre y cuando éstos hayan obtenido la ciudadanía y se encuentren en ejercicio de la misma (C.P. art. 40). Tal como se infiere de las normas constitucionales que regulan la materia, es claro que el sólo hecho de ser titular de los derechos políticos no habilita al nacional para ejercerlos. Para estos efectos, resulta imperiosa la ciudadanía que se ejerce, mientras la ley no disponga otra edad, a partir de los 18 años (C.P. art. 98) y se acredita, según lo indica el Código Nacional Electoral, con la cédula que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil como organismo encargado de resolver los asuntos relativos a la identidad de las personas (C.P. art. 120).

(…)

En este orden de ideas, la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de

manera que la Corte no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía, hecho que, además, sólo se logra cuando el escrito acusatorio es presentado personalmente ante el funcionario público competente que pueda dar fe del hecho.

(…)

De lo anterior se colige, sin lugar a equívocos, que para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución no es suficiente indicar en la demanda que se es ciudadano colombiano en ejercicio. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual".

(iii) Finalmente, el tercer requisito exige que el ciudadano se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de manera que no haya sido privado o suspendido de los mismos. Así fue explicado desde la Sentencia C-536 de 1998, donde la Corte se declaró inhibida para proferir decisión de mérito en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano, quien se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos debido a una condena penal en su contra. De acuerdo con el fallo:

"La sola titularidad de los derechos políticos, por el hecho de ser nacional colombiano, no faculta al nacional para ejercerlos. Es necesaria la ciudadanía, que requiere de la concurrencia de los elementos de la nacionalidad y la edad. Esta última, establecida en la Carta de 1991, mientras la ley no disponga otra cosa, en 18 años, ha de acreditarse con la cédula que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se pierde la ciudadanía de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad "y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley" (art. 98

C.P.).

El artículo 52 del mismo Código señala que la pena de prisión implica la accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas, por un período igual al de la pena principal, y el 55 estipula que la aludida sanción accesoria se aplicará de hecho mientras dure la pena privativa de la libertad concurrente con ella. Cumplida la pena principal, comienza a correr el término señalado en la sentencia para la sanción accesoria.

Quienes hayan sido así sancionados pueden solicitar rehabilitación (art. 98 C.P). Desde luego, será el legislador el que determine los requisitos correspondientes.

En desarrollo de esa competencia, el artículo 92 del Código Penal (Decreto Ley 100 de 1980), declarado exequible por esta Corte mediante Sentencia C-087 del 26 de febrero de 1997, dispone que las penas accesorias, entre las cuales se encuentra la de interdicción de derechos y funciones públicas (art. 42, numeral 3, Ibídem), pueden cesar por rehabilitación, pero agrega que "si tales penas fueren concurrentes con una privativa de la libertad, no podrá pedirse la rehabilitación sino cuando el condenado hubiere observado buena conducta y después de transcurridos dos años a partir del día en que se haya cumplido la pena".

Es claro que en el caso ahora considerado, el actor, por sentencia judicial ejecutoriada, tiene suspendidos sus derechos políticos -entre ellos, por supuesto, el de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad-, que no ha obtenido rehabilitación y que aún no puede pedirla por encontrarse todavía cumpliendo la pena impuesta.

Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y manifiesta que, para hacer efectivo ese derecho, puede "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley" (numeral 6), pero es evidente que tal derecho no puede ser ejercido cuando, aun tratándose de un ciudadano, éste ha sido afectado por la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas según decisión judicial, en los términos de las normas legales que se comentan.

No otra cosa surge del artículo 241 de la Constitución cuando se refiere al ciudadano como sujeto activo único de las acciones de inexequibilidad que ante la Corte Constitucional pueden intentarse.

El derecho político del que se trata no se concreta en su ejercicio actual y efectivo sino bajo la condición indispensable de hallarse en ejercicio de la ciudadanía, luego quien sufre la pena de interdicción de derechos y funciones públicas está excluido de esa posibilidad, y si presenta una demanda ante la Corte Constitucional, ésta no puede resolver por falta de legitimación del accionante, de lo cual resulta que la demanda debe ser rechazada de plano, o proferir la Sala Plena sentencia inhibitoria, como se hará en el presente caso".

La anterior regla jurisprudencial está en consonancia con el artículo 44 del Código Penal, según el cual, "la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales". Dicha norma fue objeto de examen en la Sentencia C-581 de 2001, donde al declarar su exequibilidad la Corte precisó lo siguiente:

"Son derechos políticos el del sufragio, el de ser elegido, el de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, el de participar en referendos y plebiscitos, el de ejercer acciones públicas, todos los cuales están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía. Ninguno de estos derechos es de carácter absoluto, como se expresó anteriormente, y para ejercerlos se requiere haber adquirido la calidad de ciudadano, la cual solamente se obtiene cuando se han cumplido los requisitos de nacionalidad y edad establecida por el legislador (18 años). Además, se requiere que aquella no haya sido suspendida".

Esta limitación también es coherente con el artículo 52 del Código Penal, en cuanto advierte que "la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley".

El mismo razonamiento fue seguido en la Sentencia C-592 de 1998, cuando la Corte se inhibió de proferir decisión de mérito en la demanda de inconstitucionalidad promovida por varios ciudadanos, quienes habían sido condenados por la justicia regional y suspendido en el ejercicio de sus derechos políticos, y por lo tanto carecían de legitimidad para promover dicha acción.

Es importante precisar que los requisitos constitucionales para hacer uso de la acción pública

de inconstitucionalidad, cuya exigencia ha sido pacífica y reiterada en la jurisprudencia de esta corporación, de ninguna manera conducen a negar el derecho de acceso a la administración de justicia puesto que toda persona tiene siempre la posibilidad hacer uso de los diversos mecanismos que el ordenamiento ofrece para asegurar la protección efectiva y oportuna de sus derechos subjetivos. Simplemente se prohíbe hacer uso de una acción de control abstracto de constitucionalidad a quien no tiene la calidad de ciudadano colombiano o cuando luego de un proceso penal ha sido suspendido del ejercicio de sus derechos políticos.

2.2.- La inhabilitación del demandante para ejercer derechos políticos deviene en un fallo inhibitorio

Como ya se mencionó, el jefe del Ministerio Público puso de presente una eventual inhabilidad del demandante para ejercer sus derechos políticos, derivada de una condena penal en su contra. Para ello, con su intervención allegó el certificado de antecedentes número 34323896, según el cual6:

"La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN certifica que una vez consultado el Sistema de Información y Registro de Sanciones e Inhabilidades (SIRI), el(la) señor(a) SANTIAGO ALBERTO URIBE ORTIZ identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 3353933:

REGISTRA LAS SIGUIENTES ANOTACIONES:

PENAL:

A. Pena: Prisión

Tipo de pena: Principal

Duración: 48 Meses

Tipo de pena: Accesoria

Duración: 48 Meses

B. Descripción del delito:

FABRICACIÓN, TRÁFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O M (Ley 599 de 2000)

C. Providencias:

Instancia: Primera

Descripción Autoridad: Juzgado 1 Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Rionegro

Fecha de providencia: 24/10/2008

Fecha de inicio de efectos jurídicos: 24/10/2008

2. INHABILIDADES PENAL

Inhabilidad: Inhabilidad para contratar con el Estado Ley 80 art. 8 lit.d

Fecha de inicio: 24/10/2008

Fecha final: 24/10/2013"

Ante la circunstancia advertida, el Magistrado Sustanciador profirió un Auto de mejor proveer con el fin de contar con elementos de juicio suficientes para verificar lo concerniente a la legitimación en la presentación de la demanda y la consecuente habilitación de la Corte para proferir un fallo de mérito. En atención a dicho requerimiento, y concordante con lo señalado por el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó a la Corte lo siguiente, adjuntando los soportes documentales correspondientes7:

"Que consultado el Archivo Nacional de Identificación (ANI), se constató que el titular de la cédula de ciudadanía número 3.353.933., es el señor SANTIAGO WRIBB ORDEIG, documento de identificación que fue expedido el 06 de junio de 1977 en Medellín (Antioquia) y cuyo estado a la fecha se encuentra cancelada por baja por pérdida o suspensión de los derechos políticos mediante Resolución No 4213 del 25 de marzo de 2010.

Así mismo, se logró establecer que la Resolución No 4213 de 2010, proferida por la Dirección Nacional de Identificación en cumplimiento de las atribuciones legales conferidas por el artículo 70 del Decreto 2241 de 1986, se sustentó de acuerdo a la información reportada por

el Juzgado Primero Penal del Circuito de Rionegro (Antioquia), mediante sentencia 200880039.

Por otra, de acuerdo a las bases de datos del Archivo Nacional de Identificación (ANI), no existen (sic) registro de cedulación con el nombre de SANTIAGO URBE ORTIZ, SANTIAGO URIBE ORTIZ o SANTIAGO ALBERTO URIBE ORTIZ (…).”

Por su parte, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Rionegro (Antioquia) ratificó lo anterior y señaló:

“En respuesta a su oficio Nro POC-086/12 de fecha 15 de mayo de 2012, este Despacho se permite informarle que el señor Santiago Wribb Ordeig o Uribe Ortiz, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 3.353.933 expedida en La Ceja (sic) Antioquia, efectivamente fue condenado por este Juzgado el día 24 de octubre de 2008 por el delito de Fabricación, Tráfico o Porte de Arma de Fuego o Municiones bajo el radicado Nro. 05 3766000339 2008 80039; decisión en la que además se le impusiera como pena accesoria la de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. Cabe advertir que esta sentencia fue confirmada por la Sala Penal del Honorable Tribunal Superior de Antioquia el día 23 de enero de 2009 (…)”.

Con la información acopiada la Sala encuentra que si bien el actor acreditó su condición de ciudadano colombiano, para lo cual efectuó la diligencia de presentación personal de la demanda de inconstitucionalidad, lo cierto es que en el devenir procesal ha podido constatar que desde el momento mismo de la interposición de la demanda se encontraba suspendido en el ejercicio de sus derechos políticos y, en esa medida, carecía –y carece aún- de legitimación para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad.

En consecuencia, de acuerdo con las exigencias constitucionales y las reglas fijadas en la jurisprudencia de esta corporación, no queda alternativa distinta a emitir un fallo inhibitorio para falta de legitimación por activa.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución:

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo en la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Santiago Wribb Ordeig en contra del artículo 72 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-591/12

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Restricciones para que sea interpuesta por persona condenada a pena privativa de la libertad resulta desproporcionada e innecesaria (Salvamento de voto)

La previsión del artículo 52 del Código Penal que tipifica la inhabilitación en el ejercicio de derechos políticos como pena accesoria automática a la pena privativa de la libertad, resulta claramente desproporcionada e innecesaria, pues a diferencia de las restantes penas accesorias privativas de otros derechos, su imposición no está sujeta a condiciones tales como la relación directa entre el derecho suspendido y la realización de la conducta punible, el abuso de los derechos restringidos mediante la pena accesoria, o el propósito de prevenir conductas similares a la que fue objeto de condena.

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Persona condenada a pena privativa de la libertad (salvamento de voto)

LEGITIMACION EN LA CAUSA PARA INTERPONER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ciudadanos colombianos en ejercicio (Salvamento de voto)

CIUDADANIA-Pérdida y suspensión (Salvamento de voto)/INTERDICCION DE DERECHOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Imposición como pena principal o como pena accesoria, y como pena accesoria automática (Salvamento de voto)

La regulación de la suspensión en el ejercicio de la ciudadanía es de carácter legal y no constitucional, pues la misma Carta confío la determinación de los supuestos en los cuales tiene lugar a la ley. En relación con las penas de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, pueden ser impuestas como pena principal, o como pena accesoria, la cual opera automáticamente siempre que se imponga en un caso concreto la privación de la libertad. Así pues, en virtud de una decisión judicial puede suspenderse el ejercicio de la ciudadanía, bajo la figura de la pena de inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas, que puede imponerse como pena principal o como pena accesoria cuando se imponga como principal la pena de prisión.

Referencia: Expediente D-8892

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Actor: Santiago Wribb Ordeig

Magistrado Ponente:

Jorge Iván Palacio Palacio

Con el acostumbrado respeto, me permito presentar el siguiente salvamento de voto a la sentencia C-591 de 2012, por las razones que expongo a continuación.

Estimó la mayoría, que el demandante carecía de legitimación activa para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad debido a que se encontraba cumpliendo pena privativa de la libertad.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política, el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley es una de las manifestaciones del

derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En el mismo sentido el artículo 241 de la Carta, al regular las competencias de la Corte, señala en sus numerales 1, 4 y 5 que corresponde a esta Corporación decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten o promuevan los ciudadanos e, igualmente, el artículo 242 constitucional prevé que cualquier ciudadano puede ejercer la acción pública de inconstitucionalidad e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública.

Una interpretación sistemática de los anteriores preceptos constitucionales arroja que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político reservado a los ciudadanos colombianos, regla que ha sido precisada por la jurisprudencia de esta Corporación8 en el sentido que, por tratarse de un derecho político, los únicos legitimados en la causa para interponer acciones de inconstitucionalidad son los ciudadanos en ejercicio9. Lo anterior supone, contrario sensu, que quienes no ostenten tal estatus no están legitimados para interponer la acción pública de inconstitucionalidad, lo que lleva necesariamente a indagar en torno a la regulación constitucional y legal de la suspensión de la ciudadanía.

La Constitución Política de 1991 prevé, en su artículo 98, la pérdida y la suspensión de la ciudadanía, el primer supuesto tiene lugar cuando se ha renunciado a la nacionalidad colombiana, en tanto que la suspensión procede en virtud de decisión judicial, en los casos que, para ese efecto, ha determinado la ley.

La Ley 599 de 2000 -Código Penal- en su artículo 35 enuncia las siguientes penas: la privativa de la libertad o prisión, la pecuniaria o multa y la privativa de otros derechos10. En esta última categoría incluye la restricción a derechos políticos como sanción penal a la comisión de un ilícito, bajo la denominación de “inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas”, la cual consiste, al tenor del artículo 44 del mismo Código, en privar “al penado de la facultad de elegir y ser elegido, [y] del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales”11.

Las penas de prisión y multa pueden ser impuestas como penas principales, mientras que las penas privativas de otros derechos pueden imponerse tanto como penas principales como

accesorias. Como antes se dijo, la pena inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas entra dentro de esta última categoría y así puede ser impuesta, sea como pena principal, porque el Código Penal, en su parte especial, la incluyó dentro del catálogo de sanciones a imponer a una determinada conducta12; sea como pena accesoria, la cual opera automáticamente siempre que se imponga en un caso concreto la privación de la libertad, pues el artículo 52 de ese mismo cuerpo normativo establece que toda pena de prisión "[…] conllevará la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley […]".

Recapitulando se tiene que en virtud de una decisión judicial puede suspenderse el ejercicio de la ciudadanía, en los casos que determine la ley, y que este supuesto ha sido regulado en el Código Penal bajo la figura de la pena de inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas, la cual puede imponerse como pena principal o como pena accesoria cuando se imponga como pena principal la pena de prisión.

En primer lugar como antes se dijo se trata de una pena accesoria automática, es decir, a diferencia de las restantes penas accesorias privativas de otros derechos su imposición no está sujeta a ciertas condiciones tales como la relación directa entre el derecho suspendido y la realización de la conducta punible, el abuso de los derechos restringidos mediante la pena accesoria, o el propósito de prevenir conductas similares a la que fue objeto de condena, señaladas en el inciso primero del artículo 52 del Código Penal. Por otra parte esta pena accesoria supone la inhabilitación para el ejercicio de todos los derechos políticos, entre los que se cuenta la legitimación para interponer acciones en defensa de la Constitución y de la ley.

Precisamente tal carácter indiscriminado de la pena accesoria, la torna en desproporcionada en ciertos casos, pues si bien podría estar justificada respecto de ciertos derechos políticos, tales como el ejercicio del derecho al sufragio pasivo o activo, no resulta proporcionada respecto de otros tales como el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, pues tratándose de este derecho en concreto no es clara la finalidad que persigue, en esa medida tampoco resulta necesaria, y menos aun proporcionada en sentido estricto pues además de significar una restricción excesiva de un derecho político específico –el derecho de impetrar acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley-, tiene a su vez graves

implicaciones para la defensa de la dimensión objetiva de ciertos derechos fundamentales, como el derecho a la libertad personal en el presente caso.

En esa medida imponer a quien está privado de la libertad la carga de recurrir a terceros para que demande una disposición legal no sólo es restringir de manera excesiva un derecho político, sino que también puede afectar otros derechos fundamentales, tales como por ejemplo el derecho a la libertad personal, pues puede impedir que una disposición legal que vulnere la dimensión objetiva de este derecho sea examinada por esta Corporación, lo que a su vez conllevaría la perpetuación de una regulación legal manifiestamente inconstitucional.

Por las anteriores razones estimo que el demandante condenado a pena privativa de la libertad debió entendérsele legitimado para impetrar la acción pública de inconstitucionalidad.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 La demanda contra los artículos 82 y 86 (parciales) de la referida ley fue inadmitida y su rechazo definitivo tuvo lugar por Auto del 30 de enero de 2012, al no haberse presentado escrito de corrección.

2 Sentencia C-536 de 1998. La Corte se declaró inhibida para proferir decisión de mérito en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano, quien se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos debido a una condena penal en su contra.

3 Corte Constitucional, Sentencias C-536 de 1998, C-592 de 1998, C-562 de 2000 y C-841 de 2010, entre otras.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-841 de 2000. En aquella oportunidad la Corte se pronunció en relación con una demanda de inconstitucionalidad presentada por el apoderado

especial de la Federación Nacional de Comerciantes –Fenalco-, aclarando que ello se hacía porque quien había interpuesto la acción tenía la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio, y no por representar los intereses de la persona jurídica referida. En sentido similar pueden consultarse las Sentencias C-275 de 1996, C-599 de 1996, C-366 de 2000, C-1647 de 2000, C-809 de 2002 y C-355 de 2006, entre otras.

5 Corte Constitucional, Sentencias C-511 de 1999 y T-069 de 2012.

6 Folio 131 del expediente.

7 Folios 142 y siguientes del expediente.

8 Sobre la necesidad de ostentar la condición de ciudadano en ejercicio para ser sujeto activo de la acción de inconstitucionalidad pueden estudiarse las sentencia de la Corte Constitucional C-003 de 1993, C-275 de 1996, C-536 de 1998, C-592 de 1998, C-113 de 2000, C-366 de 2000, C-562 de 2000 y C-1647 de 2000, C-708 de 2002, entre otras.

9 En ese sentido en la sentencia C-536 de 1998 se sostuvo:

"Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y manifiesta que, para hacer efectivo ese derecho, puede "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley" (numeral 6), pero es evidente que tal derecho no puede ser ejercido cuando, aun tratándose de un ciudadano, éste ha sido afectado por la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas según decisión judicial, en los términos de las normas legales que se comentan.

El derecho político del que se trata no se concreta en su ejercicio actual y efectivo sino bajo la condición indispensable de hallarse en ejercicio de la ciudadanía, luego quien sufre la pena de interdicción de derechos y funciones públicas está excluido de esa posibilidad, y si presenta una demanda ante la Corte Constitucional, ésta no puede resolver por falta de legitimación del accionante (…)"

10 Art. 35: Penas principales. Son penas principales la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos que como tal se consagren en la parte especial.

11 Art. 44: La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.

12 Únicamente 47 delitos consagran la restricción a los derechos políticos como pena principal, y sólo 29 eximen de su aplicación, toda vez que no la incluyen en la descripción típica y la pena principal a imponer, en esos casos, es la multa no la privación de la libertad. Así, los demás delitos consagrados en el Código Penal, esto es un poco más de 220 conductas, son sancionados con la privación de la libertad y además con la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

13 El inciso tercero del artículo 52 del Código Penal el cual prevé la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas siempre que se imponga como pena principal la prisión ha sido objeto de dos pronunciamientos de constitucionalidad, sin embargo hasta la fecha esta Corporación no se ha pronunciado sobre la exequibilidad del término derechos contenido en el citado precepto. En efecto, en la primera decisión, la sentencia C-393 de 2002 la Corte circunscribió su examen a "establecer si al legislador le está permitido imponer la pena de interdicción de derechos y funciones públicas como accesoria a la de prisión o solamente lo puede hacer el juez de manera discrecional mediante decisión judicial", debido a que el cargo formulado por el actor era que el legislador, al expedir el inciso 3º de la artículo 52 del Código Penal, se arrogó una facultad que le corresponde al juez ejercer en forma discrecional, excediendo de esa forma el limitado objeto que le impone la Constitución –artículo 98 C. P.-, cual es determinar los casos de suspensión de la ciudadanía, pero no provocarla en forma automática.

14 En la sentencia C-329 de 2003 se resumió de la siguiente manera las características de esta pena accesoria:

"Así las cosas, puede concluirse que el legislador ha dispuesto que: i) el juez penal está obligado a imponer como pena accesoria la de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, siempre que se imponga la pena de prisión; ii) la imposición de ésta sanción trae como consecuencia privar al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que

confieren las entidades oficiales, iii) la duración de la pena podrá ser la misma de la de la pena de prisión impuesta y hasta una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley, -es decir 20 años- sin perjuicio de lo que prevé la Constitución para el caso de la condena por delitos contra el patrimonio del Estado, iv) la imposición de la pena exige una fundamentación explícita sobre los motivos de la determinación cualitativa y cuantitativa de la misma, de conformidad con el artículo 59 de la Ley 599 de 2000, v) la persona condenada a la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, como consecuencia de haber recibido pena de prisión, puede solicitar su rehabilitación para el ejercicio de dichos derechos y funciones en los términos del artículo 92 de la Ley 599 de 2000, vi) de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 599 de 2000 la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas se aplicará y ejecutará simultáneamente con la pena de prisión."