

C-768-98

Sentencia C-768/98

#### DERECHO A LA IGUALDAD-Trato diferenciado

El artículo 13 consagra la obligación del Estado de tratar a todos en igualdad de condiciones. Obviamente, esta norma no significa que no se puedan formular diferenciaciones en el momento de regular los distintos ámbitos en los que se desarrolla la convivencia, sino que opera a la manera de un principio general de acción del Estado, que implica que siempre debe existir una justificación razonable para el establecimiento de tratos diferenciados. No en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros. Ello implica que cuando las autoridades debatan acerca del tratamiento que se debe brindar a los extranjeros en una situación particular, para el efecto de preservar el derecho de igualdad, habrán de determinar en primera instancia cuál es el ámbito en el que se establece la regulación, con el objeto de esclarecer si éste permite realizar diferenciaciones entre los extranjeros y los nacionales. Por lo tanto, la intensidad del examen de igualdad sobre casos en los que estén comprometidos los derechos de los extranjeros dependerá del tipo de derecho y de la situación concreta por analizar.

#### LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INDULTO

El carácter político del indulto le asigna constitucionalmente al Legislador discrecionalidad para determinar en qué casos los concede y a cuál grupo de personas deben estar dirigidos. Dado que el Congreso es el que determina si existen graves motivos de conveniencia pública para proceder a conceder el indulto, en él debe reposar también la decisión acerca de cuál es la extensión adecuada de la gracia, de manera que la medida siempre responda al resultado benéfico que se espera lograr. Es decir, el Congreso tiene la atribución de excluir del beneficio las conductas y grupos, cuyo indulto no considera apropiado para el restablecimiento del orden público.

#### INDULTO-Beneficio otorgado una vez culminado el proceso penal

El artículo 50 de la Ley 418 de 1997 establece que el indulto se podrá conceder “a los nacionales que ya hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada”. Ello implica que en este caso el beneficio se otorgaría luego de culminado el proceso penal, en una etapa posterior a él. Es decir, la gracia se concedería después de que la persona ha sido objeto del proceso, en cuyo curso ha debido poder gozar de su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones respecto de los demás procesados. Sin embargo, una vez culminado el juicio, la gracia del indulto sí se puede otorgar de manera diferenciada, de acuerdo con los criterios que establezca la ley. Es claro que no puede derivarse de la Constitución un derecho al indulto o a la amnistía. La concesión del indulto o de la amnistía se vincula a una potestad graciosa del Estado y, por consiguiente, ella genera situaciones y posiciones jurídicas que sólo se sostienen en el acto de voluntad que las instituye.

#### EXCLUSION DE LOS EXTRANJEROS DEL BENEFICIO DE INDULTO-Discrecionalidad del legislador

En el caso bajo análisis, el Congreso consideró inadecuado contemplar dentro de los beneficiarios del indulto a los extranjeros. La decisión del Congreso fue tomada en uso de la facultad discrecional que le ha sido otorgada por la misma Constitución para delimitar la amplitud de la gracia del indulto. Por esta razón, es suficiente para fundamentar la constitucionalidad de la norma el hecho de que su fin sea legítimo y de que la medida sea adecuada al mismo. El fin de la diferenciación es legítimo, por debatible que sea, en la medida en que persigue desestimular, en aras de la paz interna, que ciudadanos extranjeros se vinculen a las organizaciones insurgentes del país. También es claro que la medida se ajusta al fin propuesto. Así, pues, dado que indudablemente estos dos requisitos se cumplen, habrá de concluirse que la norma demandada es constitucional. La norma demandada no viola la Carta Política, y se ha aseverado que el Congreso tiene una amplia libertad de configuración política para determinar la extensión de una ley de indulto. Esta libertad lo faculta tanto para establecer que los extranjeros pueden ser objeto de indulto como para determinar lo contrario, todo ello de acuerdo con su visión acerca de cuál es la mejor fórmula para lograr la paz en el país.

Referencia: Expediente D-2058

Actor: Blanca Amelia Medina

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 50 (parcial) de la Ley 418 de 1997.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., diciembre diez (10) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 50 (parcial) de la Ley 418 de 1997.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 418 de 1997, publicada en el Diario Oficial N°

43201 de Diciembre de 1997.

La ciudadana Blanca Amelia Medina demandó la inconstitucionalidad del artículo 50 (parcial) de la Ley 418 de 1997, por considerarlo violatorio del artículo 13 de la Constitución Política, y de los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho y de Relaciones Exteriores, a través de apoderado, abogaron por la exequibilidad de la norma demandada.

La Defensoría del Pueblo solicitó la declaración de inexecuibilidad parcial del artículo acusado.

En su concepto, el Procurador General de la Nación aboga por la declaración de inconstitucionalidad de la expresión “nacionales”, contenida en la disposición acusada.

#### TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Ley 418 de 1997

“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

(diciembre 26)

“El Congreso de Colombia”

#### D E C R E T A:

ARTÍCULO 50- El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con éstos, cuando a su criterio, la organización armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley a las que se les haya reconocido el carácter político y así lo soliciten, y hayan demostrado a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

(...)”

#### CARGOS DE LA DEMANDA

2. Después de recordar que la independencia nacional se obtuvo gracias a la participación de personas provenientes de distintas latitudes, la actora expone que mediante la norma acusada se discrimina, en razón de la nacionalidad, a los extranjeros pertenecientes a organizaciones armadas al margen de la ley, puesto que ellos quedan excluidos de la

posibilidad de obtener el beneficio del indulto.

Sostiene que la negación del beneficio del indulto a los extranjeros que militan en organizaciones insurgentes - que han expresado su voluntad inequívoca de reincorporarse a la vida civil -, implica una invitación del Estado colombiano para que sigan desestabilizando las instituciones, y establece una reprochable desigualdad ante la ley. Manifiesta que los extranjeros también deben tener la opción de escoger entre seguir la lucha política dentro de los marcos de la ley o continuar militando en una organización guerrillera.

Finaliza con la siguiente aseveración: "Que estos extranjeros deban permanecer privados de la libertad o huyendo exclusivamente por su condición de NO nacionales, constituye una discriminación ante la ley, y con respecto a sus demás compañeros colombianos que sí se pueden reinsertar a la vida civil y gozar de todos los beneficios jurídicos pactados y aprobados."

## INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio del Interior

3. El apoderado del Ministerio del Interior solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada. Considera que los incisos demandados se ajustan perfectamente a la Constitución Política, la cual determina, en su artículo 201, que la concesión de indultos es una de las facultades que tiene el Gobierno en relación con la rama judicial. Señala que así lo ha reconocido esta Corporación en la sentencia C-456/97.

Manifiesta que el inciso 2° del artículo 50 se debe aplicar en concordancia con el Decreto 1285 de 1994 - expedido con base en el artículo 13 transitorio de la Constitución -, en donde se consagra el procedimiento para acceder a los beneficios de indulto o amnistía para las personas que abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas y se presenten ante cualquier autoridad civil, judicial o militar. De igual forma, sostiene que normas idénticas a la acusada se encontraban en las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995 con la única diferencia de que en esas leyes se hacía referencia únicamente a las organizaciones guerrilleras.

Encuentra el interviniente que la exclusión de los extranjeros del beneficio del indulto tiene como fundamento constitucional el artículo 100 de la C.P., que expresa que por razones de orden público se puede negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros y que los extranjeros gozan en nuestro territorio de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. Ello indica que la ley sí puede establecer un trato diferenciado para los extranjeros, en torno al goce de distintos derechos.

De otra parte, señala que la restricción contenida en la norma demandada, con respecto a los extranjeros, obedece a razones de conservación del orden público, tarea que se encuentra a cargo del gobierno.

Finalmente, expone que, a pesar de que personas de diferentes nacionalidades contribuyeron a la independencia de Colombia, "el Gobierno Nacional no puede ni debe

avaluar o patrocinar el que ciudadanos de otras latitudes ingresen a nuestro país, con el propósito de desestabilizar nuestras instituciones democráticas legítimamente constituidas”.

Intervención de los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Relaciones Exteriores

4. Mediante apoderada común, los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Relaciones Exteriores solicitaron la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

La apoderada sostiene, en primer lugar, que el artículo demandado desarrolla el inciso 2º del art. 201 de la Carta, según el cual le corresponde al Gobierno conceder indultos particulares por delitos políticos, con arreglo a la ley. Expresa que, de acuerdo con la sentencia C-456/97, la ley a que se hace referencia en el artículo 201 de la Carta es la misma a la que se alude en el artículo 150 numeral 17 de la C.P., que indica que la concesión de indultos y amnistías debe hacerse por mayoría de los 2/3 de los votos de los miembros de Senado y Cámara. Seguidamente, la apoderada verifica si los requisitos mencionados se cumplieron en la promulgación de la Ley 418 de 1997, para concluir que éstos sí se cumplieron a cabalidad.

De otra parte, y citando a algunos doctrinantes, afirma que el indulto tiene un fundamento eminentemente político. Lo anterior implica que su concesión se sujeta a valoraciones de orden político que efectúen tanto el Legislador como el Ejecutivo. Al respecto sostiene:

“el perdón de la pena implica un acto soberano del Estado, cuya fuente motiva no es otra que su incumbencia para la convivencia a partir de un juicio de primacía del interés general. La subjetividad del juicio es inherente y se materializa en la persona del beneficiario; mientras que la objetividad del mismo ha de existir por su finalidad, esto es, el interés general. Por ello se permite la concesión de indultos particulares, mientras que se proscriben las amnistías con la misma característica. Sobre este punto, conviene recordar la posición de la Corte Suprema de Justicia [en sentencia 94 de la Sala Plena, del 12 de julio de 1990, MP. Jairo Duque Pérez] bajo la Constitución del 86:

‘Por implicar la amnistía renuncia del Estado a su potestad soberana de perseguir y castigar los delitos, y tener como ya se anotó el carácter de medida general e impersonal, su concesión es atributo privativo del Poder Legislativo; en cambio el indulto es particular ya que se refiere a determinada o determinadas personas, se concede por el Presidente de la República por acto administrativo según las condiciones generales señaladas por la ley”.

A continuación, la interviniente revisa los antecedentes normativos del indulto. Luego de comparar los artículos pertinentes de la Constitución de 1886 y de la última ley expedida para desarrollarlos - la 77 de 1989 -, con los artículos pertinentes de la Constitución de 1991 y de las leyes que han desarrollado estos últimos - la 104 de 1993 y la 418 de 1997 - llega a la conclusión de que “el instrumento del indulto, en desarrollo de los artículos 119-4 y 201-2 de la Constitución del 86 y del 91, respectivamente, no ha tenido variaciones importantes en la última década”.

Manifiesta que la fuente mediata de la norma acusada es el artículo 1 de la Ley 77 de 1989, el cual rezaba de la siguiente forma: “Artículo 1º. Autorízase al Presidente de la República para conceder indultos a nacionales colombianos de acuerdo a las reglas establecidas en la

presente ley". Este artículo fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, tribunal que determinó su constitucionalidad en la sentencia 94 de la Sala Plena, del 12 de julio de 1990, MP. Jairo Duque Pérez. La interviniente sostiene que los argumentos utilizados por la Corte Suprema de Justicia en dicha ocasión conservan su vigencia, a pesar del cambio constitucional que ha tenido lugar.

Afirma que existen dos razones que fundamentan la exequibilidad del artículo 50 de la Ley 418 de 1997. La primera se refiere al carácter eminentemente político de la institución del indulto, circunstancia que le concede un especial margen de discrecionalidad al legislador al regularlo, "pues es el mismo constituyente quien le autoriza, de manera especial, ante la presencia de situaciones de hecho equivalentes, y dada la transcendencia de la materia, para plantear tratos discriminados.". Al respecto añade: "El indulto, al igual que la amnistía, es un beneficio derivado de un acto político propio del legislador. En la producción del acto dominan juicios de conveniencia política (...) El dominio de la valoración corresponde al órgano representativo de la voluntad popular cuando se trate de amnistías o indultos generales por graves motivos de conveniencia pública, o del ejecutivo cuando se trate de indultos particulares con arreglo a la ley, quienes ante la exigencia de la coyuntura pueden amparar un proceso social de cambio mediante el perdón o el olvido de conductas ilícitas. Por tratarse entonces de motivaciones políticas, el legislador puede delegar, en ejercicio de la soberanía del Estado, al órgano ejecutivo la concesión del indulto a una persona o clase de personas, sin que ello derive en un tratamiento discriminatorio."

La segunda razón está referida al artículo 100 de la Constitución Política, que autoriza al legislador para condicionar o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, y para establecer limitaciones a sus garantías. Afirma que con esta norma "el constituyente le otorgó una discreción especial al legislador para materializar tratos diferenciados a los extranjeros", y que la disposición objeto del presente proceso de exequibilidad fue dictada con base en esa autorización constitucional.

#### Intervención de la Defensoría del Pueblo

5. El apoderado de la Defensoría del Pueblo pide declarar la inconstitucionalidad parcial de la norma acusada, precisamente en el punto relacionado con la limitación del indulto a los nacionales.

Expresa que el indulto es "un beneficio otorgado por el Presidente de la República en virtud de una ley, encaminado a extinguir la punibilidad, en relación con un tipo de conductas o comportamientos y frente a motivaciones especiales de tipo político evaluadas y calificadas por quien lo otorga". Sostiene que la Constitución Política ha establecido dos tipos de condiciones para el otorgamiento del indulto: una objetiva, que consiste en que el beneficio debe ser concedido exclusivamente por delitos políticos y mediante una ley aprobada por mayoría de los dos tercios de los votos de las dos Cámaras, y otra subjetiva, que exige que sea por graves motivos de conveniencia pública.

Observa que el requisito de ser nacional colombiano para obtener el indulto es totalmente ajeno a las condiciones mencionadas. Además, manifiesta que aunque el art. 100 de la Carta sí establece la posibilidad de establecer restricciones a los derechos y garantías de los extranjeros, éstas deben estar encaminadas a impedir que se creen desequilibrios o

discriminaciones en relación con los nacionales colombianos de nacimiento. Por eso, son admisibles las restricciones relacionadas con el derecho de los extranjeros al voto, al trabajo o a obtener propiedades en zonas de frontera.

Así, pues, afirma que motivaciones de orden público, como garantías de la seguridad y tranquilidad, justifican las restricciones y limitaciones que enmarcan el mandato constitucional consagrado en el artículo 100, “mas no el del beneficio del indulto, restringido implícitamente por la norma que se impugna”. El fundamento para la concesión del indulto es la existencia del delito político y el interés de reincorporar a los alzados en armas en la vida institucional, independientemente de la nacionalidad de sus posibles destinatarios. Esa sería, además, la única actitud compatible con los mandatos contenidos en el inciso primero del art. 2 y el inciso cuatro del art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### Intervención del Comisionado para la Paz

6. El Comisionado para la Paz apoya la demanda instaurada por la actora, “por cuanto considera que la concesión de este beneficio [el de indulto] únicamente a los nacionales crea una discriminación con los extranjeros, contraria al principio de igualdad consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26 y artículo 13 de la Constitución Política.” Por lo tanto, manifiesta que coadyuva la demanda, pero solicitando que la declaración de inconstitucionalidad se restrinja al término “nacionales”, contenido en la norma atacada.

Expone que, de acuerdo con el artículo 100 de la Carta, la regla general es que los extranjeros disfruten de los mismos derechos de los nacionales. Al respecto señala: “Si bien la norma permite que se limiten las garantías a los extranjeros, estas limitaciones tienen también el carácter excepcional, pues la regla general es el goce, por aquellos, de iguales garantías que las concedidas a los nacionales. O sea que las limitaciones legales a los derechos y garantías de los extranjeros tienen que tener como marco de referencia al principio de igualdad contenido en los tratados y convenios internacionales aplicables en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta. De igual manera, debe tenerse en cuenta que el artículo 13 constitucional al garantizar la igualdad prohíbe cualquier discriminación originada en razones de ‘origen nacional’”.

Estima que no existe ningún sustento válido para negarle a los extranjeros la concesión del beneficio del indulto, máxime si se tiene en cuenta que “lo que se quiere es lograr que estas personas se reincorporen a la vida civil.” Al respecto afirma que la medida no se justifica por motivos de orden público – pues el objetivo de la medida es precisamente “dar por terminado un conflicto armado por la vía pacífica” –, ni cumple con los supuestos en los que es posible dar un trato diferente a un grupo de personas. Asevera que la mayor severidad para con los extranjeros no es razonable ni admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.

Por lo tanto, concluye: “Esta discriminación no tiene racionalidad ni coherencia, no es proporcionada. El trato diferente no guarda proporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican. La aplicación de esta norma en la práctica daría lugar a una gran inequidad en un proceso de paz: el gobierno podría indultar a los nacionales, pero esta posibilidad le estaría vedada en relación con los extranjeros.”

## Concepto del Procurador General de la Nación

7. El Procurador General de la Nación manifiesta, en primer lugar, que la Ley 418 de 1997 fue tramitada de acuerdo con las formalidades previstas en el artículo 150, numeral 17, de la Constitución Política.

El Procurador define el indulto como “una institución de carácter político con consecuencias en el campo de la aplicación del derecho penal, originada en la prevalencia del interés general, ya que solamente puede ser concedido por graves motivos de conveniencia pública”. Observa que el otorgamiento de este beneficio, por parte del Presidente de la República, implica “una renuncia a la potestad de castigar las conductas infractoras del ordenamiento jurídico”.

Igualmente, destaca la relación existente entre el derecho a la paz y la naturaleza política del indulto. Así, manifiesta que la concesión de este beneficio “es un acto de soberanía, inspirado en la búsqueda de las condiciones necesarias para la convivencia pacífica entre los colombianos”.

Después de hacer referencia a distintas normas de la Constitución Política (arts. 4, 93 y 100), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 26) y del Protocolo II de Ginebra (art. 6, num. 5), el representante del Ministerio Público considera que asiste razón a la demandante cuando sostiene que la norma acusada consagra un trato discriminatorio, en desmedro de los extranjeros vinculados a organizaciones armadas al margen de la ley. Sostiene que, si bien el artículo 100 de la C.P. establece que el legislador puede limitar las garantías reconocidas a los extranjeros, lo debe hacer en concordancia con la Constitución y, especialmente, con el derecho de igualdad. De igual forma, asevera que la facultad del Congreso consagrada en el numeral 17 del artículo 150 C.P. “no es una atribución omnímoda”, porque la misma Constitución le impone límites.

Expresa que tanto la amnistía como el indulto son instituciones jurídicas de contenido político que pretenden contribuir a terminar los conflictos sociales. Manifiesta que el constituyente limitó su concesión a personas que hubiesen cometido delitos políticos. Por lo tanto, al analizar la constitucionalidad de la norma sólo debe tenerse en cuenta la naturaleza del delito político y el beneficio excepcional que se puede conceder, “pues la cualificación relacionada con la nacionalidad de quienes cometen las conductas punibles mencionadas en el precepto atacado, no sólo es irrelevante sino que, más importante aún, transgrede el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política”.

Expone que las conductas tipificadas como delitos de rebelión, asonada y sedición no tienen sujeto activo calificado, lo cual implica que “tanto los nacionales como los extranjeros pueden realizar los comportamientos tipificados”. De lo anterior concluye que “no es equitativo ni razonable que mientras el régimen punitivo, en los casos anteriormente mencionados, es igual para nacionales y extranjeros, el beneficio del indulto únicamente pueda cobijar a los nacionales, ya que de esta manera se atenta contra el principio de igualdad que debe ser tenido en cuenta por el Jefe de Estado en el momento de otorgar el perdón”.

Aclara que los beneficios de amnistía e indulto no son un derecho adquirido por las personas que eventualmente podrían ser favorecidos por ellos, sino una “gracia” o perdón que se concede a voluntad del Ejecutivo, dentro de los límites señalados por la Constitución Política y por la ley. Por lo tanto, cualquier “acto de coacción” que determine al Presidente de la República para que conceda o niegue indultos o amnistías es “reprochable” y “censurable jurídicamente”, porque desnaturaliza los mecanismos creados por el constituyente para ser utilizados por el Presidente.

Para terminar, la Vista Fiscal aclara que aunque la demanda se dirige contra la totalidad de la norma, la declaración de inconstitucionalidad sólo debe recaer sobre la distinción que ésta otorga a los nacionales frente a los extranjeros.

## II. FUNDAMENTOS

### Competencia

1. En los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

### La norma objeto del examen de constitucionalidad

2. La actora demandó los dos primeros incisos del artículo 50 de la Ley 418 de 1997. Sin embargo, tanto ella como todos los intervinientes se refieren únicamente al problema jurídico que se deriva del hecho de que el beneficio del indulto se restrinja a los nacionales colombianos. En vista de lo anterior, esta sentencia se limitará a analizar la constitucionalidad del término “nacionales”, que se encuentra en los dos incisos demandados.

### El problema planteado

3. Se trata de establecer si la norma acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución, al restringir la concesión del beneficio del indulto contemplado en aquélla a los nacionales colombianos, excluyendo del mismo a los extranjeros que hubieren cometido los mismos delitos.

### La historia de la norma demandada

4. En 1993, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso el proyecto de ley N° 40 de 1993, “por el cual se expiden normas para la preservación del orden público”, y como producto del cual fue expedida la Ley 104 de 1993. En la exposición de motivos del proyecto, el gobierno expuso, entre otras cosas, su propuesta de permitir la concesión del beneficio del indulto a los nacionales colombianos que hubieren sido condenados por delitos políticos, cuando el grupo guerrillero del cual formara parte el solicitante hubiera demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil. En la propuesta se contemplaba, asimismo, que el beneficio se otorgaría también a los nacionales colombianos que demostraran la misma voluntad, aunque no pertenecieran a organizaciones insurgentes insertas dentro de un proceso de paz.<sup>1</sup> Estas proposiciones del gobierno formaron finalmente parte del artículo 48 de la mencionada ley. Cabe resaltar que en el seno del Congreso no se presentaron debates acerca de la posibilidad de otorgar esos beneficios a los extranjeros que se encontraran en

las mismas circunstancias.

5. En vista de que la Ley 104 de 1993 tenía una vigencia de dos años, término que expiraba en diciembre de 1995, el gobierno nacional le propuso al Congreso de la República prorrogarla, e introducirle algunos ajustes para mejorar su eficacia. El Congreso aceptó la proposición del gobierno y expidió la Ley 241 del 26 de diciembre de 1995. Esta ley dispuso, en su artículo 1, la prolongación de los efectos del artículo 48 de la Ley 104 de 1993. Tampoco en este caso se presentó discusión alrededor de si debía extenderse la concesión del indulto a los extranjeros incurso en delitos indultables.

6. Posteriormente, en septiembre de 1997, el Gobierno presentó ante el Senado el proyecto de Ley N° 75, “por el cual se prorroga, modifica y adiciona la vigencia de la Ley 104 de 1993, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 241 del 26 de diciembre de 1995.”<sup>2</sup> Como fundamentos de esta iniciativa señaló los siguientes:

“Aún cuando las condiciones de orden público y las causas concretas que justificaron la expedición de la Ley 104 han variado parcialmente o han adquirido otra connotación, también es cierto que no han desaparecido, e incluso algunas se han agudizado.

“Son varias las regiones del país cuya situación de orden público se encuentra visiblemente afectada producto de la acción indiscriminada de grupos armados al margen de la ley.

“En Colombia existe una correspondencia significativa entre los altos niveles de violencia y la presencia de estas organizaciones ilegales, que cada vez son más lesivas para la paz del país.

“Es preocupante observar cómo la guerrilla se ha venido expandiendo desde regiones marginales para la economía nacional y aisladas a la comunicación con el centro del país, hacia regiones donde se explota y genera gran parte de la riqueza productiva, industrial, agroindustrial, todo ello orientado a su fortalecimiento económico con el cual han potencializado su capacidad de intimidación. Sus acciones generadoras de violencia indican su afanosa búsqueda de posicionamiento estratégico, político y de dominio territorial.

“Por su parte, los grupos de autodefensas o mal denominados paramilitares han venido aumentado ostensiblemente y en su propósito de contrarrestar la acción de la guerrilla vienen creando el caos, la destrucción política y social en el campo. (...)”

El Gobierno justificó su intención de extender el ámbito temporal de vigencia de los instrumentos contemplados en las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, con la manifestación de que “las circunstancias que dieron origen a su aprobación siguen vigentes al cabo de cuatro (4) años y las medidas consagradas en la misma, es necesario continuar aplicándolas; nos atrevemos a afirmar que sin este instrumento las condiciones actuales de violencia serían peores”. Para el efecto, mencionó que, con base en la Ley 104, se había dictado el Decreto 1385 del 30 de junio de 1994, mediante el cual se creó el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, encargado de certificar el abandono voluntario de las mismas por parte de integrantes de las organizaciones guerrilleras, y su presentación ante las autoridades competentes. Igualmente, señaló que como resultado de la aplicación de las

leyes se habían presentado “voluntariamente ante las autoridades competentes aproximadamente cuatrocientos (400) subversivos a quienes se les resolvió favorablemente su situación jurídica por el delito de rebelión y se les brindaron beneficios económicos y sociales para facilitar su reincorporación y reinserción a la vida civil, política, económica y social”.

De igual forma, el Ministro mencionó que los mecanismos establecidos en las leyes habían permitido “la firma de acuerdos políticos con las Milicias Metropolitanas, Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo y Milicias Independientes del Valle de Aburrá, en la ciudad de Medellín, dando como resultado la desmovilización y reincorporación a la vida civil de setecientos (700) milicianos; también se suscribió el Acuerdo Político con la Corriente de Renovación Socialista, CRS; disidencia del Ejército de Liberación Nacional, ELN, que facilitó la desmovilización de ochocientos veinte (820) guerrilleros”.

7. La importancia de prorrogar la vigencia de los instrumentos contenidos en las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995 fue reconocida en la ponencia para primer debate al proyecto de Ley N° 75 de 1997, que se presentó en el Senado, en la cual se expresó lo siguiente:3

“Este proyecto de ley es el resultado del esfuerzo por integrar las disposiciones contenidas a lo menos en la Ley 104 del 30 de diciembre de 1993, la 241 del 26 de diciembre de 1995 mediante la cual se prorrogó por dos años la vigencia de la Ley 104 y del proyecto de Ley número 75, presentado por el gobierno, el cual tiene mensaje de urgencia, a efectos de que se prorrogara la vigencia de las normas contempladas en las dos leyes referidas. Además de tomar en consideración las sentencias de la Corte Constitucional, que declaró inexecutable varios artículos de las mismas y finalmente la Ley 365 de este año, que derogó expresamente algunas disposiciones relacionadas con la aplicación de la normatividad penal.

“Es decir, que con este proyecto, se busca obtener coherencia, consistencia e integralidad, para una mejor y fácil comprensión, consulta, interpretación y aplicación de una normatividad, tan importante para la búsqueda de la convivencia pacífica y el respeto de los derechos entre todos los colombianos.

“(…) Es una ley que, en todo caso, dota al Gobierno y a la sociedad colombiana de instrumentos eficaces para intentar acercamientos con los distintos actores armados, en un marco de respeto absoluto por la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho y de compromiso innegable por el reconocimiento de la dignidad predicable de todo ser humano, lo mismo que el núcleo esencial básico de sus derechos...”

8. En el proyecto presentado por el Gobierno se proponía practicar algunas modificaciones al texto del artículo 48 de la Ley 104 de 1993, tales como añadirle un párrafo destinado explícitamente a los menores de edad vinculados a organizaciones armadas al margen de la ley. Sin embargo, en el proyecto no se hizo ninguna mención acerca de la necesidad de extender el beneficio del indulto a los extranjeros que militaban en organizaciones al margen de la ley.

“Artículo 49 (El artículo 48 de la Ley 104 de 1993, prorrogado por el artículo 1° de la Ley 241 de 1995, modificado por el artículo 7° del Proyecto de Ley N° 75 de 1997, Senado, se

modifica y se renumera adicionándole "...y extranjeros..." y "...la organización armada al margen de la ley a la que se le reconozca carácter político...", en los dos primeros incisos, "...Organizaciones Armadas al margen de la ley a las que se les haya reconocido carácter político..." en el parágrafo 2º, y se adiciona el parágrafo 3º).

"Artículo 49. El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales y extranjeros que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con éstos, cuando a su criterio, la Organización Armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

"También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales y extranjeros que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales se les haya reconocido su carácter político y así lo soliciten, y hayan demostrado a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

"No se aplicará lo dispuesto en este título, a quienes realicen conductas que configuren actos atroces, de ferocidad o barbarie, secuestro, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate, con sevicia o colocando a la víctima en estado de indefensión.

"(...)"

Como se observa, en la propuesta se extendía el beneficio del indulto también a los extranjeros. Al respecto se expresó: "se amplía la norma respecto a la anterior en cuanto se reconocen los mismos beneficios tanto a nacionales como a extranjeros, pues se vulneraba el derecho constitucional de la igualdad ante la ley, lo que aparentemente puede leerse como una omisión u olvido en la redacción de la anterior normatividad. Esto se pone a tono con lo prescrito en el artículo 13 constitucional".

10. Posteriormente, en sesión ordinaria del 10 de diciembre de 19974, se llevó a cabo el segundo debate del proyecto en el Senado de la República. Acerca de la propuesta de incluir a los extranjeros como posibles beneficiarios del indulto, el senador Eduardo Pizano manifestó:

"(...) El artículo 50, resuelve facultar al Gobierno Nacional para que le conceda indultos a colombianos y a extranjeros, bendita la hora en que un colombiano salga a otros países del mundo, a poner una bomba en algún sitio para ver que es lo que le pasa, perdóneme es que Colombia es para los colombianos, si un extranjero no se siente a gusto en Colombia con el régimen democrático que rige este país, nadie lo ha llamado a quedarse en Colombia, estas no son las instituciones que le legaron su padres, ni a las cuales ha jurado defender la soberanía en este país, si no le gusta Colombia así como llegó a Colombia que continúe su rumbo hacia cualquier otro país, o vuelva a su madre patria donde seguramente allá sí podrá buscar indultos y eventualmente criticar unas instituciones que él considera que no son aptas o que no son las adecuadas para poder vivir, pero facultar uno al Gobierno Nacional para que

le entregue indulto a extranjeros, lo que estamos facultando es eventualmente o permitiendo que los grupos subversivos en Colombia se nos llenen es de brigadas extranjeras, que vengan a acabar a Colombia, porque esta es una patria donde se le concede el indulto a los extranjeros, somos tan ingenuos, somos tan buenos, como hasta para permitir que eventualmente se indulten extranjeros por Colombia por delitos, es que los delitos políticos siguen siendo delitos señores Senadores, siguen siendo ofensas contra todos los colombianos nadie puede decir de que por el hecho de que sea un guerrillero una persona, que eventualmente esté luchando por una patria distinta, tenga el derecho de salir y asesinar a una persona, tenga el derecho de salir y destruir instalaciones, infraestructura, boletear, extorsionar, todos sabemos que son conductas erradas en cualquier lugar del mundo y bajo cualquier sistema político, todos esos delitos están consagrados como delitos penales, pero aquí venimos a perdonarle a personas que desde el extranjero vienen eventualmente a agredir a las instituciones y los bienes y la vida de los colombianos, para decirle pueden hacerlo, que aquí el Presidente de la República les va a entregar su santa bendición el día que ustedes decidan que no quieren hacer más en cuánto a eso.

(...)

En el mismo debate en la plenaria de la Cámara Alta, el senador Jaime Ortíz manifestó que las Comisiones Conjuntas no habían podido llegar a un acuerdo acerca del artículo 50 - el mismo 48 de la Ley 104 de 1993: "...las Comisiones Conjuntas sesionaron en forma amplia, en forma bastante participativa de todos sus integrantes y acordaron aprobar de los 132 artículos 131 artículos, hay un solo artículo que las Comisiones Conjuntas no pudieron acordar y es el artículo 50 en la ponencia que ustedes tienen, por razones que en su momento se podrán externar; entonces nuestra respuesta a las inquietudes planteadas es de que estos instrumentos no se dan a un gobierno en particular sino al Estado en general, al Gobierno que en su momento represente y también que son pertinentes porque han mostrado hasta ahora su eficacia.(...)"

11. En la ponencia presentada ante la plenaria de la Cámara de Representantes,<sup>5</sup> para efectos del segundo debate al proyecto en esa Cámara, se mencionó el cambio introducido durante el primer debate a este respecto. Allí se señaló: "Merece destacar la importante discusión y debate del artículo 49, que recoge los temas de amnistía e indulto por delitos políticos para nacionales y extranjeros, quedando finalmente aprobado el texto que presentaron los ponentes. (...) En el título que contempla las causales de extinción de la acción y de la pena en casos de delitos políticos se incluye la posibilidad de conceder en cada caso particular el beneficio del indulto, además de a los nacionales también a los extranjeros, que hubieran sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por considerar que algunos miembros de la guerrilla colombiana son extranjeros que llevan varios años de estar en el país. (...)"

La modificación fue comentada de la siguiente manera: "Se amplía la norma respecto de la anterior en cuanto se reconocen los mismos beneficios tanto a nacionales como a extranjeros, pues se vulneraba el derecho constitucional a la igualdad ante la ley, lo que aparentemente puede leerse como una omisión u olvido en la redacción de la anterior normatividad. ..."

“Gracias señor Presidente, para presentar otra proposición modificatoria del artículo 50, en el sentido de quitar la palabra extranjeros, el indulto para extranjeros. Señor Presidente, fíjese usted señor Presidente, que cualquier nicaragüense, o guatemalteco, que venga a tumbar al Gobierno colombiano constituido legítimamente por un proceso democrático, entonces se le concederá el indulto. Es que no hay derecho señor Presidente que ahora importemos también extranjeros para hacerle la guerra a Colombia, entonces, Presidente, yo quisiera eliminar la palabra extranjeros de ese articulado.(...)”

En consecuencia, el senador Victoria presentó una proposición, de acuerdo con la cual se debía eliminar el término “extranjero” del artículo 50. La proposición generó los siguientes comentarios:

Representante José de Jesús Aristizabal:

“...pero frente a la propuesta de eliminar la palabra extranjeros no estamos de acuerdo por la siguiente razón ; en primer lugar, en algunas de las anteriores negociaciones de paz ha habido uno que otro extranjero que ha estado peleando en el país por esos mismos ideales, por los cuales fueron indultados una serie de colombianos, que hasta el momento no han podido tener el indulto porque cuando se elaboró esa ley fue prácticamente tal como se sostiene en las distintas ponencias fue un olvido haber planteado además de nacionales la palabra extranjeros, ahora bien, hacia adelante si el Estado Colombiano, quiere hacer la paz por ejemplo con el ELN, tendrá que indultar indudablemente al cura Manuel Pérez.

“Yo entiendo que la preocupación de los honorables Representantes Victoria y Casabianca y otros se refiere al hecho de que hecha o planteada una negociación, aquí entonces el país se llenará de insurgentes de otros países; pero ocurre que en la misma ley está planteado un procedimiento para avanzar hacia el indulto y la amnistía, en el sentido de que ésta sólo procederá frente a la gente que en el momento de iniciar la negociación se haga presente en las zonas de distensión o en aquellos territorios en los cuales se defina y para ese efecto se elabore un listado el cual será aprobado por el Ministerio del Interior y solamente podrán ser sujetos de indulto, o de los beneficios de la ley quienes estén en ese listado del Ministerio del Interior, ese mecanismo que está en la ley impide el hecho de que otros extranjeros u otros se introduzcan dentro de estos listados del Ministerio del Interior para dicho efecto.”

Representante Pablo Victoria:

“(...) me parece que Colombia tiene suficientes problemas con los colombianos, que además de alguna manera política no sé, traída de los cabellos, los colombianos tenemos el derecho de repente de tumbar al Gobierno, de hacer un motín, una asonada de convertirnos en terroristas para modificar las estructuras sociales económicas todo de lo que la izquierda habla, honorable Representante ponente; pero que los extranjeros además vengan a nuestro país a modificar las estructuras socioeconómicas, a matar colombianos, a tumbar el Gobierno, pues por mi cuenta que al cura Pérez lo indulte la ETA, que vaya a pedir indulto a España, pero podríamos los colombianos ir a fomentar el terrorismo de la Eta, en España y pedir fuera de eso que los españoles nos indulten es decir llevar los problemas de nuestro país a ese país o por el contrario traer los problemas de ese país al nuestro, me parece que

esto es una exageración honorables colegas, que lo indulte la Eta por mi cuenta (...)"

Representante Santiago Castro:

"(...) sorprende la intervención del ponente que hable que irremediablemente en cualquier situación tendríamos que hablar del indulto al cura Pérez, quiero ver cómo se podría conjugar eso con el parágrafo uno del artículo 50 y dice que no procederán solicitudes de indulto por hechos cuando se configuren actos atroces de ferocidad o barbarie, secuestro, genocidio, homicidio cometidos fuera de combate con sevicia colocando a la víctima en estado de indefensión, me imagino que el cura Pérez está ajeno a toda esta clase de delitos o fueron cometidos a sus espaldas; creo que independientemente de que lo tenemos que hacer específico de que no podemos indultar extranjeros aun así tampoco estaría el cura Pérez, en proceso de cualquier indulto porque él, como cabeza de esa organización es responsable por los actos que ha cometido esa organización, dos de los cuales están tipificados aquí como excepciones a cualquier proceso de indulto."

Finalmente, la plenaria de la Cámara aprobó el artículo 50 del proyecto de ley número 092 de 1997 Cámara, 075 de 1997 Senado, mas con la modificación propuesta por el representante Victoria, acerca de la eliminación de la posibilidad de conceder el beneficio del indulto a los extranjeros vinculados a organizaciones armadas al margen de la ley.

13. El artículo 50 del proyecto fue entonces remitido a una comisión accidental de conciliación, en la cual se decidió excluir de su texto el vocablo "extranjeros", de manera que nuevamente el indulto allí contemplado sólo podía beneficiar a los nacionales colombianos.<sup>7</sup>

La libertad de configuración política del legislador en relación con las normas de indulto

14. El aparte anterior permite concluir que la decisión del legislador acerca de que el indulto se aplica únicamente a los nacionales colombianos estuvo precedida de diferencias y controversias entre los miembros del Congreso. En el proyecto del gobierno no se hicieron consideraciones al respecto, sino que simplemente se propuso continuar con la fórmula ya existente de limitar su concesión a los nacionales colombianos. Esta posición no fue aceptada durante los primeros debates que se realizaron en relación con el proyecto, y es así como se modificó el texto del proyecto para incluir a los extranjeros dentro del círculo de posibles beneficiarios de la medida. Sin embargo, luego de los debates presentados en la plenaria de la Cámara de Representantes y en la comisión accidental de conciliación se resolvió nuevamente restringir esta gracia a los nacionales colombianos, como finalmente quedó expresado en el artículo 50 de la Ley 418 de 1997.

15. La demandante y distintos intervinientes consideran, sin embargo, que la decisión acerca de si el indulto se debe otorgar únicamente a los nacionales, o también a los extranjeros, no pertenece a la categoría de las que pueden tomarse mediante el método de las mayorías, sino que debe responder a principios y derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales. Es decir, ellos estiman que en este campo la potestad de decisión del legislador tiene límites, los cuales le han sido fijados por la Carta Política y los tratados de derechos humanos. En vista de lo anterior, lo procedente es pasar a establecer si esos límites son aplicables a la figura del indulto contemplada en la norma acusada.

En concreto, los defensores de esta posición expresan que con la norma se vulnera el derecho de igualdad consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales, el artículo 100 de la Carta Política y el numeral 5 del artículo 6 del Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra, ratificado por Colombia mediante la Ley 171 de 1994.

Evidentemente, la alusión al numeral 5 del artículo 6 del Protocolo II no es de recibo. Esta norma prescribe que “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de la libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado.” Como se observa, el precepto sugiere que se conceda una amnistía amplia cuando cesen las hostilidades - condición que lamentablemente no se cumple aún en Colombia -, pero abre un espacio a las autoridades nacionales para que decidan sobre ello, en la medida en que solamente señala que procurarán hacerlo, lo cual implica que se acepta que las instituciones estatales definan sus propios criterios de aplicación de la medida.

Al respecto es importante recordar lo señalado por esta Corporación en su sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero:

“43. En ese orden de ideas es pues claro que el Protocolo II no está obligando al Estado a conceder obligatoriamente amnistías, ya que la norma [el numeral 5 del artículo 6] establece únicamente que las autoridades ‘procurarán’ conceder este tipo de beneficios penales. Además, este artículo del Protocolo II tampoco ordena al Estado amnistiar todos los delitos cometidos durante la confrontación armada, puesto que simplemente señala que la amnistía será ‘lo más amplia posible...’”

Así, pues, el análisis deberá concentrarse en la posible vulneración del derecho de los extranjeros a ser tratados en iguales condiciones que los nacionales en materia de indulto.

16. El artículo 13 de la Constitución - a la manera de distintas normas contenidas en tratados internacionales - prescribe, en su inciso 1, que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

Los que abogan por la declaración de inexecutable expresan que en la norma demandada se configura una discriminación por causa del origen nacional, en la medida en que no se extiende a los extranjeros la posibilidad de concesión del indulto.

El artículo 13 consagra la obligación del Estado de tratar a todos en igualdad de condiciones. Obviamente, esta norma no significa que no se puedan formular diferenciaciones en el momento de regular los distintos ámbitos en los que se desarrolla la convivencia, sino que opera a la manera de un principio general de acción del Estado, que implica que siempre debe existir una justificación razonable para el establecimiento de tratos diferenciados.

Al mismo tiempo, el primer inciso señala cuáles son los criterios que, en principio, son inaceptables para el establecimiento de diferenciaciones. En su presencia, como ya lo ha señalado esta Corporación, el examen de igualdad que realiza el juez constitucional debe ser

estricto o intermedio, según el caso, de manera tal que el creador de la norma debe justificar sobradamente la necesidad o conveniencia de la diferenciación.<sup>8</sup>

Entre los criterios sospechosos mencionados en el inciso 1° del artículo 13 se encuentra el del origen nacional. Este criterio también hace relación a los extranjeros. Sin embargo, con respecto a este grupo de personas debe aclararse que el artículo 100 de la Constitución autoriza la limitación o supresión de algunos de sus derechos y garantías. Es así como la mencionada norma permite la restricción o denegación de algunos de sus derechos civiles, siempre y cuando medien razones de orden público. Asimismo, el artículo señala que la Constitución y la ley podrán limitar el ejercicio por parte de los extranjeros de las garantías concedidas a los nacionales e, igualmente, precisa que los derechos políticos se reservan a los nacionales, aun cuando se admite que la ley podrá autorizar la participación de los extranjeros residentes en Colombia en las elecciones del orden municipal o distrital. Es decir, el mismo artículo 100 de la Constitución atenúa la fuerza de la expresión “origen nacional” contenida en el artículo 13, cuando ella se aplica a las situaciones en que estén involucrados los extranjeros.

De lo anterior se colige que no en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros. Ello implica que cuando las autoridades debatan acerca del tratamiento que se debe brindar a los extranjeros en una situación particular, para el efecto de preservar el derecho de igualdad, habrán de determinar en primera instancia cuál es el ámbito en el que se establece la regulación, con el objeto de esclarecer si éste permite realizar diferenciaciones entre los extranjeros y los nacionales. Por lo tanto, la intensidad del examen de igualdad sobre casos en los que estén comprometidos los derechos de los extranjeros dependerá del tipo de derecho y de la situación concreta por analizar.

17. El artículo 50 de la Ley 418 de 1997 prescribe que el Presidente de la República podrá conceder el beneficio del indulto a los colombianos que cumplan las condiciones que se señalan en el mismo artículo. La exclusión de los extranjeros de la posibilidad de recibir este beneficio es objeto de la demanda de inconstitucionalidad que se debate en este proceso.

El interrogante que surge ante la demanda es si los extranjeros tienen el derecho fundamental de ser incluidos dentro del grupo beneficiario de la mencionada gracia. La Corte no lo considera así y fundamenta su posición en el carácter especial que ostenta el beneficio del indulto.

En efecto, tanto la amnistía como el indulto son instrumentos netamente políticos que puede utilizar el Estado con el fin de lograr la reconciliación y la paz en su territorio. El carácter político de estas gracias ha sido señalado tanto por esta Corporación como por la Corte Suprema de Justicia. Así, en la sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se expresó: “Conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos es una medida eminentemente política, que implica interpretar la voluntad de la Nación. Si el Congreso, con el voto de la mayoría exigida por la Constitución, dicta esta medida, será porque interpreta el sentimiento de la inmensa mayoría de los ciudadanos y si la niega, será porque no existe ese sentimiento.”<sup>9</sup>

Asimismo la Corte Suprema de Justicia manifestó lo siguiente sobre este punto, en su

sentencia 094 del 12 de julio de 1990, M.P. Jairo Duque Pérez:

“b) Amnistía e indulto. Puede decirse que la gran mayoría de los Estados modernos consagra diversas instituciones de excepción para sortear episodios extraordinarios o graves situaciones de conflicto social que atentan contra el equilibrio político, institucional o económico, a fin de asegurar la plena vigencia del orden jurídico, de las instituciones democráticas y recuperar la paz social.

(...)

“Nuestro ordenamiento constitucional, en prescripciones que datan de la Constitución de 1886 contempla esas dos instituciones especiales de carácter político [la amnistía y el indulto], con consecuencias en el campo penal, como modalidades extraordinarias de indulgencia, y son expresión de la facultad del poder soberano del Estado que por este medio renuncia circunstancialmente tratándose de la amnistía, a su potestad de perseguir y castigar los delitos en virtud de requerimientos graves de interés público y en particular por causas de carácter político, cubriendo con el manto del olvido al hecho que en antes fue delictuoso, y autorizando para tal fin, la extinción de la acción penal y de la pena, por delitos políticos...”

“El indulto es el acto de gracia en virtud del cual se concede al delincuente el perdón de la penas impuestas judicialmente, librándolo de su ejecución en todo o en la parte que falte al momento de concederse la indulgencia; a diferencia de la amnistía que se refiere al delito borrando su criminalidad, el indulto implica sólo perdón de la pena pero no despojo al hecho de su carácter ilícito y de su tipicidad penal”.

La índole política de estos dos instrumentos se percibe también de la simple lectura de las normas constitucionales referidas a ellos. Obsérvese que tanto en la Constitución de 1886 - en su artículo 76, numeral 19 - como en la Carta de 1991 - en su artículo 150, numeral 17 - se prescribió que la amnistía y el indulto podrían ser concedidos o autorizados por el Congreso “por graves motivos de conveniencia pública”. Ello implica que la concesión de estas dos medidas estaría precedida de juicios por parte del Congreso acerca de la oportunidad y la adecuación de la misma a la situación política concreta existente en el país.

El carácter político de estos instrumentos le asigna constitucionalmente al Legislador discrecionalidad para determinar en qué casos los concede y a cuál grupo de personas deben estar dirigidos. Dado que el Congreso es el que determina si existen graves motivos de conveniencia pública para proceder a conceder el indulto, en él debe reposar también la decisión acerca de cuál es la extensión adecuada de la gracia, de manera que la medida siempre responda al resultado benéfico que se espera lograr. Es decir, el Congreso tiene la atribución de excluir del beneficio las conductas y grupos, cuyo indulto no considera apropiado para el restablecimiento del orden público.

Debe resaltarse, además, que esta concepción se adecua en forma precisa a la definición del indulto como una gracia que conceden los representantes del pueblo a las personas que han cometido cierto tipo de delitos, con el objeto de que se interrumpa la pena que les fue impuesta o de que no se les aplique. Como gracia que es, que se concreta a través del

concurso de voluntades del Congreso y del Gobierno, en principio, no existe un derecho subjetivo para exigir ser incluido también dentro del grupo de los beneficiarios.

18. La posición planteada puede ser objeto de distintas objeciones. Así, se podría argumentar que la no inclusión de los extranjeros dentro de los posibles beneficiarios del indulto vulneraría el principio de la igualdad de las personas ante la ley penal. De acuerdo con esta afirmación no se podría hacer ninguna diferenciación entre extranjeros y nacionales en punto a la concesión del indulto. Sin embargo, esta posición desconocería que el indulto se encuentra en un plano distinto al del proceso penal. El carácter de gracia que ostenta el indulto autoriza al Congreso y al Gobierno para brindarle un tratamiento especial a algunas personas, con miras a facilitar la consecución de la paz interna.

De otra parte, ha de tenerse en cuenta que el artículo 50 de la Ley 418 de 1997 establece que el indulto se podrá conceder “a los nacionales que ya hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada”. Ello implica que en este caso el beneficio se otorgaría luego de culminado el proceso penal, en una etapa posterior a él. Es decir, la gracia se concedería después de que la persona ha sido objeto del proceso, en cuyo curso ha debido poder gozar de su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones respecto de los demás procesados. Sin embargo, una vez culminado el juicio, la gracia del indulto sí se puede otorgar de manera diferenciada, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

También se podría argumentar que dado que el numeral 17 del artículo 150 se refiere a “amnistías e indultos generales” no cabe hacer diferenciaciones entre el grupo de personas que podría beneficiarse del indulto, conglomerado que estaría conformado por todos los individuos que habrían incurrido en delitos políticos y en los que estarían en conexidad con ellos. Este planteamiento implicaría que en las leyes de indulto no cabría el establecimiento de distinciones. Mas en el caso del indulto el término “generales” hace referencia a otra decisión del Constituyente. El mencionado vocablo tiene por fin indicar que la concesión del indulto concreto, particular, no reposa en manos del Legislativo, sino del Gobierno, y que, por consiguiente, las leyes de indulto no deben ser personalizadas, sino generales, definición que no impide de ninguna manera el establecimiento de distintos criterios legales para la concesión del beneficio por parte del Gobierno. En este mismo sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia en la sentencia citada, en la cual precisó: “Por implicar la amnistía renuncia del Estado a su potestad soberana de perseguir y castigar los delitos, y tener como ya se anotó el carácter de medida general e impersonal, su concesión es atributo privativo del Poder Legislativo; en cambio el indulto es particular ya que se refiere a determinada o determinadas personas, se concede por el Presidente de la República por acto administrativo según las condiciones generales señaladas por la ley.”

1. Es claro que no puede derivarse de la Constitución un derecho al indulto o a la amnistía. La concesión del indulto o de la amnistía se vincula a una potestad graciosa del Estado y, por consiguiente, ella genera situaciones y posiciones jurídicas que sólo se sostienen en el acto de voluntad que las instituye. La homologación de los extranjeros con los nacionales en lo concerniente al indulto, como resultado no de la voluntad política estatal sino de la aplicación del principio de igualdad, obligaría a refrendar la existencia de un derecho al indulto ex

constitutione y, por contera, desvirtuaría la naturaleza eminentemente política de estas competencias del Congreso. El derecho de los extranjeros al indulto tendría como fuente la Constitución y como tal resultaría oponible al Congreso. Esta conclusión es inaceptable. La tesis que se refuta obligaría a la Corte, en últimas, a complementar el juicio político del Congreso, asumiendo plenamente la responsabilidad de indultar a un conjunto de personas que el Legislador se negó a incluir dentro de la categoría de los beneficiarios.

20. En el caso bajo análisis, el Congreso consideró inadecuado contemplar dentro de los beneficiarios del indulto a los extranjeros. De acuerdo con los apartes citados en el capítulo anterior, la decisión se basó fundamentalmente en dos razones, a saber: que su inclusión podría estimular el ingreso de extranjeros a los grupos guerrilleros y que los derechos políticos están reservados en Colombia a los nacionales. De esta última razón se derivaría que únicamente los colombianos están autorizados para protestar contra el régimen existente y que, por lo tanto, solamente en relación con ellos podría aportar el Estado comprensión e indulgencia, por su decisión de acudir a métodos violentos en persecución del cambio institucional.

La decisión del Congreso fue tomada en uso de la facultad discrecional que le ha sido otorgada por la misma Constitución para delimitar la amplitud de la gracia del indulto. Por esta razón, es suficiente para fundamentar la constitucionalidad de la norma el hecho de que su fin sea legítimo y de que la medida sea adecuada al mismo. El fin de la diferenciación es legítimo, por debatible que sea, en la medida en que persigue desestimular, en aras de la paz interna, que ciudadanos extranjeros se vinculen a las organizaciones insurgentes del país. También es claro que la medida se ajusta al fin propuesto. Así, pues, dado que indudablemente estos dos requisitos se cumplen, habrá de concluirse que la norma demandada es constitucional.

21. Es pertinente formular una última aclaración. Desde el punto de vista del ejercicio de la política, la exclusión de los extranjeros del beneficio del indulto puede ser vista por muchos como un obstáculo para un eventual proceso de paz en el país. Pronunciamientos en este sentido se presentaron durante la discusión del artículo 50, tal como se consigna en algunos apartes transcritos en esta sentencia.

La decisión acerca de si es conveniente o inconveniente la no inclusión de los extranjeros dentro del círculo de personas que podrían ser objeto del indulto no cabe, sin embargo, dentro del marco de competencias de la Corte Constitucional. A esta Corporación le corresponde únicamente examinar si las normas se ajustan a la Constitución. En este caso concreto se ha llegado a la conclusión de que la norma demandada no viola la Carta Política, y se ha aseverado que el Congreso tiene una amplia libertad de configuración política para determinar la extensión de una ley de indulto. Esta libertad lo faculta tanto para establecer que los extranjeros pueden ser objeto de indulto como para determinar lo contrario, todo ello de acuerdo con su visión acerca de cuál es la mejor fórmula para lograr la paz en el país. Por consiguiente, la oportunidad o inoportunidad de estas decisiones deberá debatirse en otras esferas, distintas de la de la jurisdicción constitucional.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E

Declarar la EXEQUIBILIDAD del término “nacionales”, contenido en los incisos 1 y 2 del artículo 50 de la Ley 418 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-768/98

INDULTO-Discriminación entre nacionales y extranjeros/DERECHO A LA IGUALDAD-

## Vulneración (Salvamento de voto)

Es cierto que el Congreso, al otorgar las facultades referentes a la concesión de indultos, goza de un amplio margen de apreciación acerca de la cobertura del beneficio, según las circunstancias y las características del proceso de paz adelantado. Pero de allí no se colige que, a la luz de la Constitución, a la que está sujeta su actividad, pueda discriminar entre los favorecidos por razones subjetivas y no por los hechos delictivos sobre los cuales el indulto habrá de recaer. Entre los delincuentes políticos pueden darse diversas situaciones: todos han cometido los mismos delitos -y entonces ninguna justificación objetiva tiene el que se favorezca con el indulto o la amnistía sólo a los nacionales o únicamente a los extranjeros-; o los nacionales han cometido delitos más graves que los perpetrados por los extranjeros o a la inversa -evento en el cual la distinción favorable a los colombianos, con exclusión de los foráneos, o viceversa, es ostensiblemente injusta-. Todo ello muestra a las claras no solamente la violación del artículo 13 de la Carta, sin una justificación razonable o siquiera susceptible de considerarse, sino el palmario desconocimiento del artículo 22 *Ibíd.*, que hace de la paz un objetivo al que deben propender en especial los órganos y servidores estatales, y la vulneración, por interpretación y aplicación equivocadas, de los artículos 150, numeral 17, y 201 de la Constitución, que además de no efectuar distinción alguna entre nacionales y extranjeros, aluden directamente al carácter general de los indultos. Que el artículo 100 de la Constitución autorice a la ley, por razones de orden público, para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de “determinados derechos civiles” a los extranjeros, no implica simultáneamente la autorización para desconocerles derechos fundamentales constitucionales, que son por definición universales.

Referencia: Expediente D-2058

Discrepamos de lo resuelto por la Corte, en cuanto, a nuestro modo de ver, la expresión “nacionales”, utilizada en los incisos 1 y 2 del artículo 50 de la Ley 418 de 1997, para calificar el ámbito personal de la norma, relativo a los beneficiarios del indulto en ella previsto, vulnera abiertamente la Constitución Política y, por ende, si la Corporación hubiese seguido su reiterada jurisprudencia, ha debido declararla inexecutable.

En efecto, los procesos de paz, como los conflictos y la guerra cuya terminación persiguen y a los que se refieren, no pueden distinguir entre sus protagonistas atendiendo a elementos accidentales como el origen nacional -o como a la raza, la religión, el sexo, las concepciones políticas o las posiciones ideológicas-, para excluir de ellos a ciertas personas o categorías de personas, incorporando a las demás.

Es cierto que el Congreso, al otorgar las facultades referentes a la concesión de indultos, goza de un amplio margen de apreciación acerca de la cobertura del beneficio, según las circunstancias y las características del proceso de paz adelantado. Pero de allí no se colige que, a la luz de la Constitución, a la que está sujeta su actividad, pueda discriminar entre los favorecidos por razones subjetivas y no por los hechos delictivos sobre los cuales el indulto habrá de recaer.

Es evidente, tal como resulta de la más reciente historia de la guerra en nuestro territorio, que los grupos alzados en armas, que han cometido la misma clase de delitos y que han aspirado por igual a derrumbar el orden establecido, bajo la inspiración de diversas

corrientes ideológicas, no están conformados únicamente por nacionales colombianos. Y aunque el afectado por su actividad sea primordialmente el Estado, los hechos punibles que prohijan y cometen están vinculados entre sí por una unidad fáctica, que es precisamente la que se pretende contrarrestar en los procesos de paz, y no por el origen nacional de los subversivos. Entre otras cosas, debe tenerse en cuenta que las raíces del conflicto armado en Colombia son políticas, económicas y sociales, pero no raciales ni relativas a la pugna de nacionalidades, como ha acontecido en otras latitudes. Y si lo fueran, sería precisamente la eliminación de todo trato odioso un factor de primer orden en el proceso de paz.

Es bien claro que si un número plural de personas pertenecientes a determinado movimiento guerrillero se compromete, por ejemplo, en la toma de un municipio y en su desarrollo incurre en un mismo conjunto de actos delictivos (además de la rebelión, el daño a bienes públicos y privados, homicidios y saqueos), el proceso de paz que se adelanta y en cuyo desarrollo se pretenda cobijar esos actos pasados por la amnistía o el indulto, habrá de comprender los hechos en cuanto tales, sin que para el proceso mismo ni para el Estado interese la nacionalidad de quienes conformaron el grupo asaltante.

Es más, entre los delincuentes políticos pueden darse diversas situaciones: todos han cometido los mismos delitos -y entonces ninguna justificación objetiva tiene el que se favorezca con el indulto o la amnistía sólo a los nacionales o únicamente a los extranjeros-; o los nacionales han cometido delitos más graves que los perpetrados por los extranjeros o a la inversa -evento en el cual la distinción favorable a los colombianos, con exclusión de los foráneos, o viceversa, es ostensiblemente injusta-; o se ignora, por la naturaleza misma del conflicto o del acto, quiénes llevan la carga de la mayor gravedad del ilícito -y allí se pierde de vista toda consideración material sobre el asunto-, ...y en todas esas hipótesis el proceso de paz tiende a fracasar, por cuanto los grupos alzados en armas no querrán dejar excluidos del beneficio a algunos de sus miembros.

Todo ello muestra a las claras no solamente la violación del artículo 13 de la Carta, sin una justificación razonable o siquiera susceptible de considerar, sino el palmario desconocimiento del artículo 22 *Ibíd.*, que hace de la paz un objetivo al que deben propender en especial los órganos y servidores estatales, y la vulneración, por interpretación y aplicación equivocadas, de los artículos 150, numeral 17, y 201 de la Constitución, que además de no efectuar distinción alguna entre nacionales y extranjeros, aluden directamente al carácter general de los indultos.

No ha podido convencernos el argumento esgrimido por la mayoría acerca de la relación entre los derechos políticos -exclusivos de los nacionales- y la discriminatoria restricción que establece la norma. Del hecho de que exista al respecto reserva a favor de los nacionales en modo alguno se deriva que en la aplicación de la ley y aun de las normas constitucionales, en lo concerniente a administración de justicia e imposición de penas -o en la voluntaria renuncia del Estado a hacerlas efectivas, con miras a la paz-, se encuentre autorizado el legislador para plasmar una excepción al trato igual que merecen todas las personas, según el artículo 13 de la Carta.

Que el artículo 100 de la Constitución autorice a la ley, por razones de orden público, para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de "determinados derechos civiles" a

los extranjeros, no implica simultáneamente la autorización para desconocerles derechos fundamentales constitucionales, que como tantas veces lo ha sostenido esta Corte, son por definición universales.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Gaceta del Congreso N° 271 de 1993, del 10 de agosto de 1993, pp. 1-25.

2 Gaceta del Congreso # 371, pp. 2 - 12.

3 Gaceta del Congreso N° 467, del 7 de noviembre de 1997.

5 Gaceta del Congreso N° 524, de diciembre 11 de 1997, pp. 1 - 20.

6 Gaceta del Congreso N° 579, del 29 de diciembre de 1997.

7 Gaceta del Congreso N° 580, del 29 de diciembre de 1997, pp. 7-8.

8 Ver al respecto la sentencia C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 Ver también la sentencia C-245 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual señala que las amnistías e indultos son decisiones “de contenido político.”