

Sentencia C-827/13

Sustitución de medida de aseguramiento y deber de postulados de continuar en proceso de desmovilización, EN LEY DE REINCORPORACIÓN DE MIEMBROS DE GRUPOS ARMADOS-Inhibición para decidir de fondo por falta de legitimación

RESOCIALIZACION Y REINTEGRACION DE POSTULADOS EN DETENCION PREVENTIVA Y DE CONDENADOS A LA PENA ALTERNATIVA-Contenido

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Calidades para su presentación

Nuestra carta política estableció en su artículo 40-6, que “todo ciudadano tiene derecho a la conformación, ejercicio y control del poder público” para lo cual, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 241-6, puede “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley”. 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-Exigencias que condicionan su ejercicio/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisito de presentación personal/CEDULA DE CIUDADANIA-Finalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencia del requisito del ejercicio pleno de derechos políticos/DERECHOS POLITICOS-Titularidad y ejercicio

Son titulares de esta acción las personas naturales nacionales que gozan de la ciudadanía. Al respecto, la jurisprudencia estableció que tres son las exigencias que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad: (i) que el demandante sea una persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostente la calidad de ciudadano y (iii) se halle en ejercicio de sus derechos políticos. En cuanto al primer requisito, esto es,

acreditar la condición de persona natural de nacionalidad colombiana, la Corte ha sostenido 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”. La nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción, en las modalidades que contemplan el artículo 96 de la Constitución Política y no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. En relación con lo anterior, la Corte ha sostenido que la sola titularidad de los derechos políticos por el hecho de ser nacional colombiano no faculta para ejercerlos pues, para ello es necesaria la ciudadanía la cual requiere de la concurrencia de los elementos de la nacionalidad y la edad. El segundo requisito consiste entonces en ostentar la calidad de ciudadano, adquirida por los nacionales colombianos cuando alcanzan la mayoría de edad, la que, mientras la ley no disponga otra cosa, se da a partir de los dieciocho años. Así pues, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil permite la documentación 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 un juez o notario público. 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. Esta Corporación en Sentencia C-536 de 1998, al pronunciarse sobre el mencionado requisito, en un fallo en el que decidió declararse inhibida para proferir decisión de mérito en razón a que el demandante se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos, debido a una condena penal en su contra

Referencia: expediente D-9621 y D-9622

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) y artículo 35 (parcial) de la Ley 1592 de 2012

Actores: Expediente D-9621 Eckard Rodríguez Pérez y otros. Expediente D-9622 Adriano Crespo Pérez y otros.

Magistrado ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia en la revisión de los textos normativos demandados.

Previamente, debe advertirse que el estudio de los expedientes de la referencia correspondió por reparto al magistrado Mauricio González Cuervo, sin embargo el proyecto de sentencia que presentó ante la Sala Plena, no fue aprobado en la sesión efectuada el 13 de noviembre de 2013. La elaboración de la providencia de reemplazo que adoptó la mayoría correspondió entonces, en orden alfabético, a otro ponente.

La Sala Plena acogió, en su integridad, el texto de la providencia que a continuación se adopta, la cual reproduce, en lo fundamental, los antecedentes del proyecto del fallo originalmente presentado por el magistrado González Cuervo.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Expediente D-9621

1.1. Textos normativos demandados: En la demanda correspondiente al Expediente D-9621 se solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 19 (parcial) y del artículo 35 (parcial) de Ley 1592 de 2012. Los textos normativos demandados y que se subrayan son los siguientes:

Artículo 19. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 18A del siguiente tenor:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte

(20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la

presente ley.

PARÁGRAFO. En los casos en los que el postulado haya estado privado de la libertad al momento de la desmovilización del grupo al que perteneció, el término previsto como requisito en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 35. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 66. Resocialización y reintegración de postulados en detención preventiva y de condenados a la pena alternativa. El Gobierno nacional velará por la resocialización de los postulados mientras permanezcan privados de la libertad, y por la reintegración de aquellos que sean dejados en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario diseñará y ejecutará un programa especial para la resocialización de los postulados que se encuentren privados de la libertad en establecimientos penitenciarios o carcelarios. En estos casos, la finalidad de la detención preventiva incluirá la resocialización de los desmovilizados que hayan sido postulados por el Gobierno nacional al proceso penal de que trata la presente ley y que se encuentren activos en el mismo. El programa de resocialización deberá incluir un componente de atención psicosocial que les permita a los postulados participar de manera efectiva en los procesos penales especiales de justicia y paz.

La Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en armas, diseñará e implementará en el marco de la política nacional de reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas, un proceso de reintegración particular y diferenciado para los desmovilizados postulados a la presente ley que sean dejados en libertad, el cual tendrá como objetivo la contribución de estos postulados a la reconciliación nacional. Este programa de reintegración no estará supeditado a la prohibición establecida en el artículo 50 de la Ley 418 de 1997, y deberá incluir un componente de atención psicosocial. Este programa en ningún caso podrá incluir la financiación de proyectos productivos.

El proceso de reintegración será de carácter obligatorio para los desmovilizados postulados al proceso de la presente ley.

Para el desarrollo e implementación de la política nacional de reintegración de personas y grupos alzados en armas, el fortalecimiento institucional y en general para el cumplimiento de sus funciones, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, podrá adelantar alianzas, suscribir convenios y celebrar contratos con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, determinará y adoptará las medidas de protección para los postulados a la presente ley que quedaren en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento, previo estudio del nivel de riesgo y de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar su proceso de reintegración.

**PARÁGRAFO.** Para efectos de las disposiciones contenidas en el presente artículo, el Gobierno nacional realizará los ajustes y las apropiaciones presupuestales necesarias durante las respectivas vigencias fiscales.

## 1.2. Pretensión de los demandantes y cargos formulados

1.2.1. Pretensión: Los ciudadanos demandantes solicitan que se declare la inexequibilidad de las expresiones subrayadas y al efecto formulan los siguientes argumentos.

1.2.2. Cargos: Las expresiones del artículo 19 vulneran los artículos 2, 6, 13, 28, 29, 34 y 121, por cuanto el legislador no puede desconocer el régimen jurídico aplicable en un momento determinado mediante la expedición de disposiciones que afectan la vigencia del anterior. Los apartes acusados, al establecer como condición para la sustitución de la medida de aseguramiento el haberse encontrado privado de la libertad durante un período de 8 años, desconocen que la Ley 975 disponía una permanencia mínima de cinco años y una máxima de 8 años. Así las cosas “[e]l haber permanecido ocho (08) años en centro de reclusión una vez efectuada la desmovilización, estaría significando el tener que haber cumplido la pena máxima alternativa”. El cambio legislativo introducido también implica la infracción del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica. Igualmente la

inconstitucionalidad se produce debido a que el cambio legislativo supone que quienes ya han estado privados de la libertad por 8 años podrán solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento por medida no privativa de la libertad y no la libertad por el cumplimiento de la pena. Además, el parágrafo del artículo implica una discriminación al establecer un trato diferenciado entre quienes estaban privados de la libertad al momento de la desmovilización y aquellos que no se encontraban en tal situación.

Las expresiones demandadas del artículo 35 de la ley 1592 de 2012 desconocen los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 34, 121 y 229 de la Constitución dado que implican una modificación del régimen jurídico preexistente, aplicable a quienes se encontraban vinculados a grupos desmovilizados en vigencia de dicho régimen. Este cambio conlleva la imposición de algunas restricciones como la relativa a la improcedencia de incluir la financiación de proyectos productivos. Las modificaciones así establecidas y aplicables a personas que aceptaron participar en el proceso de justicia transicional instrumentado en la ley 975 de 2005, derivan en el desconocimiento de la seguridad jurídica y de la confianza legítima.

## 2. Expediente D-9622

2.1 Texto normativo demandado: En la demanda correspondiente al Expediente D-9622 se solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 19 (parcial). Los textos normativos demandados y que se subrayan son los siguientes:

Artículo 19. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 18A del siguiente tenor:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido

con los siguientes requisitos:

1. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley.

**PARÁGRAFO.** En los casos en los que el postulado haya estado privado de la libertad al momento de la desmovilización del grupo al que perteneció, el término previsto como requisito en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

## 2.2. Pretensión de los demandantes y cargo formulado

2.2.1. Pretensión: Los ciudadanos demandantes solicitan que se declare la inexequibilidad de las expresiones subrayadas, indicando que:

“para las personas que se encontraban privadas de la libertad al momento de la desmovilización del grupo organizado al margen de la ley, que al tiempo de 8 años de privación física de la libertad requeridos para la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad por una no privativa de la libertad sea contado a partir del momento en que quedaron privados de la libertad en un centro de reclusión sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario y por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, protegiendo de esta manera el derecho de igualdad hasta ahora vulnerado con la norma aquí demandada”.

2.2.2. Cargo: El parágrafo demandado desconoce el derecho a la igualdad dado que establece un trato diferente entre los integrantes de grupos desmovilizados que hubieren estado privados de la libertad al momento de la desmovilización, de una parte, y los desmovilizados que no se encontraban en tal circunstancia, de otra. En efecto, para el caso de los primeros se prevé que el término de 8 años previsto en el numeral 1 del inciso primero del artículo 18A de la Ley 975 se cuenta a partir de su postulación a los beneficios, al paso que para los segundos ese término se cuenta desde el momento de la desmovilización. Conforme con ello el tiempo de reclusión de los primeros será mucho más amplio y, en consecuencia, la posibilidad de solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento se encontrará sometida a reglas más exigentes.

## 3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición. El cuestionamiento formulado en contra del artículo 19 se funda en una interpretación equivocada al confundir la sustitución

de la medida de aseguramiento con el beneficio de la pena alternativa previsto en Ley 975 de 2005. Adicionalmente la acusación en contra de dicha disposición es inespecífica, impertinente e insuficiente en tanto se limita a comparar ambas figuras “sin evidenciar las razones por las cuales su contenido es contrario a la Constitución”. Además, el cargo que se formula por la infracción del artículo 13 de la Carta Política no demuestra que el trato diverso resulte desproporcionado, irrazonable o injustificado. Defectos análogos a los que se predicen de la demanda en contra del artículo 19 de la ley 1592 de 2012, se configuran en el caso del cargo en contra del artículo 35. No logran ofrecer verdaderas razones que cuestionen la constitucionalidad de la disposición que se acusa.

3.2. Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad. La ley 1592 de 2012 tuvo como propósito corregir las dificultades identificadas respecto de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Desde esa perspectiva, la nueva ley tomó en consideración la óptica del ente investigador, de la institucionalidad diseñada y de la obligación de dar una respuesta oportuna a los postulados sobre la procedencia de la pena alternativa cuando se hagan contribuciones efectivas al proceso de reconciliación.

3.3. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas: inhibición (art. 19 parcial) y exequibilidad (art. 35).

La ley 1592 de 2012 debe ser examinada y comprendida como una etapa que hace parte de un proceso amplio de adopción de normas en materia de justicia transicional y que comprende, por ejemplo, la Ley 418 de 1997, la Ley 782 de 2002, la Ley 975 de 2005, la Ley 1421 de 2010 y la Ley 1424 de 2010.

Los argumentos formulados en contra del artículo 19 no cumplen las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional para fundamentar un verdadero cargo de inconstitucionalidad. La legislación preexistente no preveía la figura cuyas condiciones cuestionan los demandantes y, en esa medida, no se incorporó ningún ajuste, por ejemplo, a la regulación de la pena alternativa.

En todo caso, contabilizar el término desde el momento en que se pone a disposición del Inpec al desmovilizado es aceptable si se considera que es a partir de ese momento en “que

se formaliza el compromiso para la realización de los derechos de las víctimas a la Verdad, Justicia y Reparación (...)".

El artículo 35 consagra mecanismos orientados a conseguir un equilibrio entre la necesidad de promover la consecución de la paz y la importancia de garantizar la materialización de la justicia, así como los derechos de las víctimas. El proceso de reintegración de los desmovilizados debe orientarse a la búsqueda de la reconciliación nacional y no únicamente a la reinserción. En ese contexto se inscriben las diferentes medidas que en materia de reparación de víctimas se han venido estableciendo.

En atención al propósito de reconciliación que inspira el proceso de reintegración es que ha sido prevista una prohibición de financiar proyectos productivos. Esta determinación se ampara, además, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado si se tiene en cuenta (i) que aquella ha sostenido que los beneficios económicos del proceso de reintegración son estímulos para que los desmovilizados participen en los programas pero no son una fuente de ingresos permanente, al tiempo (ii) que este ha sostenido que tal tipo de beneficios deben tener consagración expresa y estar sujetos al cumplimiento de determinadas condiciones y, no ocurriendo esto último en el caso examinado, se hace improcedente alegar confianza legítima. Esta regulación se inscribe en un marco de actuación integral respecto del proceso de reintegración de los desmovilizados de manera tal que se articulen adecuadamente no solo los intereses de estos sino, también, los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

El artículo 35 prevé una articulación del Inpec y la Agencia Colombiana para la Reintegración con el propósito de aplicar los programas correspondientes frente a los desmovilizados no solo considerando el momento de detención sino, también, su llegada a la libertad. Este ajuste en la política de reintegración no desconoce disposición constitucional alguna y considerando el tipo de delitos que quedan comprendidos por el ámbito de aplicación de la Ley 975 de 2005, es posible que el legislador establezca tratamientos diferenciados.

3.4. Comisión Colombiana de Juristas: inhibición y, en subsidio, exequibilidad (art. 19 parcial) y exequibilidad (art. 35). Respecto del cuestionamiento formulado en contra del numeral 1 del artículo 19 la Corte debe declararse inhibida dado que, de una parte, la

acusación se funda en una interpretación incorrecta al suponer que la postulación da lugar, por sí misma, a la activación de todos los beneficios previstos en la Ley de Justicia y Paz y, de otra, no presenta argumentos específicos que desvirtúen la constitucionalidad de la norma demandada. Ahora bien, en el evento en que la Corte decida adoptar un pronunciamiento de fondo debe declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada.

El parágrafo del artículo 19 no desconoce el derecho a la igualdad. En primer lugar, resulta admisible que el término empiece a contarse desde el momento de la postulación en tanto se requiere la verificación del cumplimiento de determinados requisitos. Esa verificación, adicionalmente, puede tomar algún tiempo. Además de ello, los demandantes no demuestran que la demora en la postulación hubiere correspondido a una negligencia del gobierno y no al tiempo que un proceso de semejante naturaleza demanda. Tampoco es posible afirmar que se desconozca el principio de confianza legítima si se considera que el beneficio establecido en la Ley 1592 de 2012 en materia de sustitución de la medida de aseguramiento no se encontraba previamente señalado en la Ley 975 de 2005. Adicionalmente incluso aceptando que la postulación de personas privadas de la libertad tuviera que producirse inmediatamente después de la desmovilización, el Estado podría ajustar las condiciones si de lo que se trata es de asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales a su cargo.

No se opone a la Constitución prever, como lo hace el artículo 35 parcialmente demandado, que los programas de reincorporación exijan de los desmovilizados contribuir a la reconciliación nacional. Esta exigencia se justifica por la participación de los desmovilizados en el conflicto y en las consecuencias que de ella se siguieron. Establecer la prohibición de financiar proyectos productivos no desconoce la pretendida confianza legítima. En efecto, de las disposiciones precedentes y, en particular, del artículo 66 de la Ley 975 de 2005 y del Decreto 3391 de 2006 no se seguía que corría a cargo del Estado una obligación de financiación de proyectos productivos.

3.5. Universidad Libre: exequibilidad. El beneficio establecido en el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012 es adicional a los previstos en la Ley 975 de 2005. Se trata de una medida que sometida a determinadas condiciones no desconoce norma constitucional alguna. Las exigencias requeridas para otorgar el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento se orientan, adicionalmente, a la protección efectiva de los derechos de las

víctimas. Con la disposición demandada el legislador no ha agravado el régimen jurídico anterior dado que la posibilidad ahora conferida, no se encontraba prevista en la legislación preexistente. En esa dirección, no resulta posible afirmar el desconocimiento de la confianza legítima. Tampoco puede fundarse la constitucionalidad en la posible infracción del artículo 6 del Decreto 3391 de 2006. Los apartes acusados del artículo 19 no desconocen el derecho a la igualdad dado que resulta admisible que el legislador tome como punto de partida la postulación efectiva de los desmovilizados privados de la libertad a efectos de contabilizar el término de 8 años pues, de otra forma, se estaría autorizando la aplicación retroactiva de la Ley 975 de 2005.

El artículo 35 (parcial) no tiene por objeto la eliminación absoluta de los planes y proyectos de iniciativa de los desmovilizados. Su finalidad es que la agencia estatal responsable se ocupe de establecer un plan especial y diferenciado para los movilizados.

3.6. Universidad de Caldas: exequibilidad (art. 19 parcial) e inhibición (art. 35). El numeral 1 del artículo 19 de la ley 1592 de 2012 no desconoce los artículos 1, 2 y 6 de la Constitución Política dado que lo que permite es que los desmovilizados que se han acogido a lo establecido en la Ley 975 de 2005 puedan solicitar una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, una vez cumplan sus obligaciones. El artículo 19 tampoco desconoce el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta. La medida adoptada no está eliminando los beneficios reconocidos en la Ley 975 de 2005 si se considera que los desmovilizados tienen el derecho de acceder, en igualdad de condiciones, al beneficio consistente en la libertad a prueba que prevé esta última ley, bajo la condición de cumplir los requisitos establecidos. Adicionalmente, resultaba indispensable ajustar las normas a las nuevas realidades del conflicto.

Lo dispuesto en el artículo 19 demandado no desconoce los artículos 28, 29, 34 y 121 de la Carta. No se está afectando, de ninguna manera, el principio de legalidad ni desconociendo los beneficios que, previamente, habían sido otorgados. La regulación establecida, que tiene como propósito contribuir a la protección del derecho a la libertad, prevé un mecanismo de sustitución de la libertad preventiva que no sustituye el régimen preexistente en materia de pena alternativa y libertad a prueba, cuando se cumplan las condiciones previstas para ello en la Ley de Justicia y Paz. Así entendido el asunto, la regulación demandada “logra el equilibrio entre los derechos de los desmovilizados a beneficiarse de una medida de

aseguramiento no privativa de la libertad y las víctimas al asegurarles la efectividad de las medidas de verdad, justicia y reparación."

El parágrafo del artículo 19 no se opone al derecho a la igualdad al prever diferentes momentos para contabilizar el transcurso del tiempo requerido para acceder al beneficio de la medida de aseguramiento no privativa de la libertad. Para el caso de los desmovilizados que se encontraban privados de la libertad cuando se dio la desmovilización no se puede contar el término de los 8 años desde ese momento, en tanto la Ley 975 de 2005 no había entrado en vigencia. Ello implica que el tiempo de privación de la libertad de la persona que ahora se considera desmovilizada se computa a la justicia ordinaria y no a la justicia transicional. Cosa diferente ocurre con aquel que no se encontraba privado de la libertad al momento de la desmovilización en tanto su privación de la libertad se produce "dentro del marco de la justicia transicional". Se trata de supuestos diferentes que no pueden ser asimilados.

Además de lo anterior, contar el término para solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad desde el momento de la postulación puede resultar favorable si se considera que la postulación no confiere automáticamente los beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005, en tanto ello ocurre con la sentencia condenatoria correspondiente. Es importante advertir que no puede confundirse el régimen jurídico aplicable a la pena alternativa y el régimen jurídico que corresponde a la sustitución de la medida de aseguramiento. Considerando que los grupos que pretenden ser comparados en la demanda son diferentes, no puede admitirse la violación del derecho a la igualdad. Debe destacarse que en el régimen anterior, atendiendo lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4760 de 2005, no se preveía el acceso a los beneficios automáticamente sino que, en todos los casos, se requería la intervención de la autoridad judicial una vez surtidos los trámites correspondientes y verificadas las condiciones previstas.

El cargo formulado en contra del artículo 35 (parcial) no satisface los requerimientos mínimos de un cargo de constitucionalidad dado que se limita a formular apreciaciones respecto de la inconveniencia que tiene la no financiación de proyectos productivos para procurar la rehabilitación de quienes se desmovilizan.

#### 4. Procuraduría General de la Nación: inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Es necesario que la Corte establezca, en el caso de las cuatro personas que presentaron la acción pública de inconstitucionalidad en el Expediente D-9621, su habilidad para presentarla considerando “que al menos dos de esos accionantes, (...) actualmente tienen sanciones penales vigentes de conformidad con las cuales se encuentran, entre otras, inhabilitados para el ejercicio de los derechos y funciones públicas y, como consecuencia de ello, no podrían ejercer el derecho establecidos en el artículo 40, numeral 6º, tal como ya lo ha concluido esa misma Corporación, entre otras, en la sentencia C-591 de 2012 (...”).

En el caso de la demanda correspondiente al Expediente D-9622, la Corte debe precisar si existe legitimación en la causa por activa dado que quienes actúan como representantes lo hacen de personas que se encuentran condenadas con penas privativas de la libertad que implican, al mismo tiempo, una inhabilidad para formular acciones públicas de inconstitucionalidad. Admitir que personas respecto de las cuales se predica tal inhabilidad pueden presentar una demanda de inconstitucionalidad mediante apoderado “supone admitir una especie de burla a una inhabilidad que, precisamente, se impone a una persona como pena accesoria por haber incurrido en una conducta delictiva, sino que hace caso omiso tanto del rol del apoderado judicial -que claramente no actúa a nombre propio sino en representación de otro-, como del sentido y la razón de ser de la acción pública de inconstitucionalidad, entendida ésta como aquel instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos, en ejercicio pleno de sus derechos políticos, defienden en virtud del interés público y, por tanto en representación de toda la sociedad, el cumplimiento de la Constitución Política.” Adicionalmente, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-275 de 1996, tanto el mandante como el mandatario deben ser ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos. La aplicación de lo allí dispuesto no varía por el hecho de que en la referida sentencia se hubiere tratado de una persona jurídica que, dada su condición, no es titular de derechos políticos.

La acusación formulada en contra del artículo 35 de la Ley 1592 de 2012 no es clara en tanto “no son comprensibles las razones por las cuales la prevalencia del interés general, la efectividad de los derechos y la promoción de la prosperidad general son incompatibles con los derechos de quienes decidieron acogerse a un procesos de desmovilización como el de la Ley de Justicia y Paz”. Adicionalmente los cargos planteados resultan indeterminados y globales y no ofrecen razones que evidencien el desconocimiento de las normas

constitucionales que se consideran violadas. También los cuestionamientos carecen de especificidad y certeza en tanto que en la demanda no se demuestra la forma en que son incompatibles la reconciliación nacional con los proyectos particulares de quienes se desmovilizan.

No se viola el deber de respetar el acto propio ni el principio de la confianza legítima con la determinación legislativa de excluir los proyectos productivos de la ejecución del programa al que alude el inciso tercero del artículo 66, dado que en la norma preexistente en la Ley 975, artículo 66, no se establecía una obligación concreta en esta materia. En efecto, la disposición únicamente señalaba que el Gobierno Nacional procuraría la vinculación de los desmovilizados a los proyectos productivos.

## II. CONSIDERACIONES

1. Competencia: La Corte es competente para pronunciarse en esta oportunidad sobre la constitucionalidad del numeral 1 y del párrafo del artículo 19 y del inciso tercero del artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, que adiciona el artículo 18 A y que modifica el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, respectivamente, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, solo si se verifica la legitimación de los demandantes y las aptitud formal de la demanda.

### 2. Cuestiones preliminares

#### 2.1. La legitimación en la causa por activa

Previa a cualquier otra consideración, de conformidad con lo que el Ministerio Público plantea, estima la Corte indispensable definir si existe o no inhabilidad de los demandantes para ejercer derechos políticos y, en consecuencia, para presentar la acción pública de inconstitucionalidad.

#### 2.2. Calidades para presentar demandas de inconstitucionalidad

Nuestra Carta Magna previó el control constitucionalidad como un instrumento efectivo que permite hacer valer sus mandatos, colocando como cúspide del ordenamiento jurídico a la propia Constitución, según lo contemplado en el artículo 4º de la misma[1] .

En virtud de lo que en dicha disposición se consagró, las demás normas deberán desarrollar su contenido y, materialmente, no podrán contravenir sus preceptos, pues en tal caso pueden ser sometidas al mecanismo de control contemplado en defensa de la vigencia del ordenamiento supremo. Es por ello que la acción pública de inconstitucionalidad fue concebida como el mecanismo idóneo para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, perspectiva bajo la cual bien puede considerársele como la máxima expresión de un derecho político, cuyo ejercicio solo está reservado para quienes son titulares de esa clase de derechos.

En efecto, nuestra carta política estableció en su artículo 40-6, que “todo ciudadano tiene derecho a la conformación, ejercicio y control del poder público” para lo cual, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 241-6, puede “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley”. 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.

De conformidad con las mencionadas reglas, son titulares de esta acción las personas naturales nacionales que gozan de la ciudadanía. Al respecto, la jurisprudencia estableció que tres son las exigencias que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad[2]: (i) que el demandante sea una persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostente la calidad de ciudadano y (iii) se halle en ejercicio de sus derechos políticos[3].

En cuanto al primer requisito, esto es, acreditar la condición de persona natural de nacionalidad colombiana, la Corte ha sostenido 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].

La nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción, en las modalidades que contemplan el artículo 96[5] de la Constitución Política y no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad.

En relación con lo anterior, la Corte ha sostenido que la sola titularidad de los derechos

políticos por el hecho de ser nacional colombiano no faculta para ejercerlos pues, para ello es necesaria la ciudadanía la cual requiere de la concurrencia de los elementos de la nacionalidad y la edad.

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

Así pues, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil permite la documentación de las personas, el ejercicio de sus derechos civiles y la participación de los ciudadanos en la actividad política[6]. 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 un juez o notario público.

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. Esta Corporación en Sentencia C-536 de 1998, al pronunciarse sobre el mencionado requisito, en un fallo en el que decidió declararse inhibida para proferir decisión de mérito en razón a que el demandante se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos, debido a una condena penal en su contra, dispuso lo siguiente:

“... De conformidad con lo estatuido en el artículo 50 del Código Penal, la interdicción de derechos y funciones públicas -pena accesoria, cuando no se establezca como principal, según lo establece el artículo 42 Ibídem- “priva de la facultada de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública u oficial y dignidades que confieren las entidades oficiales e incapacita para pertenecer a los cuerpos armados de la República.

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.

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 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” (...)

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”, 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”.

La anterior regla jurisprudencial es reflejo de lo estipulado en 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 limitación coincide con lo contemplado en 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 un tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley”

Bajo ese contexto, la Corte en providencia C-591 de 2012, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, en clara reiteración del precedente, concluyó 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 conduce a negar el derecho de acceso a la administración de justicia puesto que toda persona tiene siempre la posibilidad de hacer uso de los diversos mecanismos que el ordenamiento ofrece para asegurar la protección efectiva y oportuna de sus derechos subjetivos”. Así las cosas, se prohíbe hacer uso de la acción de constitucionalidad a quien no tiene la calidad de ciudadano colombino o a quien teniéndola le haya sido suspendido el ejercicio de los derechos políticos luego de un proceso penal.

### 2.3.- La inhabilidad del demandante para ejercer derechos políticos deviene en un fallo inhibitorio

Con fundamento en la cuestión planteada por el Ministerio Público, en la que se puso de presente una eventual inhabilidad de los demandantes para ejercer sus derechos políticos derivada de sus condenas penales, procede la Sala ha examinar, de conformidad con los antes reseñado, si, en efecto, los actores cumplen o no con los requisitos establecidos para la presentación de la demanda de constitucionalidad.

Al respecto, es oportuno destacar que en el caso sub examine no hay duda alguna en cuanto a que los demandantes satisfacen los dos primeros presupuestos de su legitimación (nacionalidad y mayoridad), pero sí la hay respecto del tercero, al existir serios motivos para asumir, tal y como lo expone el Ministerio Público, que al menos algunos de ellos se encontraban condenados y, por tanto, inhabilitados para ejercer el derecho previsto en el artículo 40.6 de la Constitución, esto es, presentar demandas de inconstitucionalidad.

Una de las consecuencias que se siguen de la pena de prisión, por ministerio de lo previsto en el inciso tercero del artículo 52 del Código Penal[7], es la de 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, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51[8]”. Por lo tanto, si

para la fecha de presentación de la demanda, que en el Expediente D-9621 es el 17 de abril de 2013 y en el Expediente D-9622 es el 18 de abril de 2013, los actores estaban condenados a la pena de prisión y esta condena estaba en firme, no habría legitimidad en la causa por activa.

La Corte Constitucional, en repetidas oportunidades, ha señalado que la legitimidad para hacer uso de la acción pública de constitucionalidad está restringida a quienes ejercen derechos políticos, de tal manera que la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública, de manera que no podría emitirse pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener dicha condición. En efecto, tal y como se desprende de los mandatos contenidos en los artículo 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de constitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía.

Con fundamento en esos considerando, encuentra la Sala que, tal y como se manifiesta en el texto mismo de la demanda, la aseveración que, por sí sola, brinda credibilidad sobre el punto, las personas que presentaron la acción identificada como D-9621 actúan en calidad de ciudadanos colombianos privados de la libertad. Adicionalmente, los certificados ordinarios de antecedentes proferidos por la Procuraduría y anexados al expediente, dan cuenta que los accionantes Eckard Alfredo Rodríguez Pérez y Omar Martín Ochoa Ballesteros, actualmente tienen sanciones penales vigentes de conformidad con las cuales se encuentran inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas y, como consecuencia de ello no podrían ejercer el derecho establecido en el artículo 40, numeral 6°, tal y como lo ha concluido esta Corporación[9].

De otra parte, también se advierte que en el caso de la demanda D-9622, si bien la acción se presenta mediante apoderado judicial, en el texto de la demanda manifiestan que actúan en representación de ciento treinta y ocho (138) ciudadanos que actualmente se encuentran recluidos en la cárcel modelo de Bucaramanga aseveración que, por sí sola, acredita suficientemente esta última situación. Adicionalmente, de conformidad con los certificados ordinarios de antecedentes proferidos por el organismo de control y anexados al expediente, se constató que catorce de ellos actualmente se encuentran condenados con penas privativas de la libertad lo cual, se reitera, implica una inhabilidad para el ejercicio

de derechos y funciones públicas y, por tanto, una inhabilidad para interponer una acción de constitucionalidad[10].

Así las cosas, para la Corte es claro que los actores, por sentencia judicial ejecutoriada, tienen suspendidos sus derechos políticos lo que les impide ejercer la acción pública de constitucionalidad, en la medida en que no han obtenido rehabilitación la que aún no pueden solicitar por encontrarse cumpliendo la pena que les fue impuesta.

De conformidad con lo reseñado, la Sala Plena concluye que los demandantes carecen de legitimidad para instaurar la acción pública de constitucionalidad, toda vez que el ejercicio de sus derechos políticos se encuentra suspendido en virtud de las condenas penales que se les impuso y que aún cumplen. En consecuencia, esta Corte se inhibirá de emitir un fallo de fondo, por ausencia de legitimidad de los demandantes para presentar dicha acción, no sin antes reiterar, que la inhibición no es óbice para que las personas condenadas a quienes se les impone la restricción temporal en el ejercicio de sus derechos políticos no puedan formular durante el respectivo lapso, las demás acciones judiciales que la constitución y la ley les reconoce para acceder a la administración de justicia en defensa de sus derechos.

### III DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- Declararse Inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo

en relación con la demanda formulada contra los artículos 19 (parcial) y 35 (parcial) de la Ley 1592 de 2012, por falta de legitimación de los demandantes.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-827/13

DEMANDA PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Legitimidad en la causa por activa (Salvamento de voto)/DEMANDA PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Además de ser manifestación del derecho del ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, es una manifestación del derecho fundamental a acceder a la justicia (Salvamento de voto)/FALTA DE LEGITIMACION PARA INTERPONER DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CONDENA DE PRISION-No parece ser razón suficiente para negar de tajo la posibilidad de su ejercicio (Salvamento de voto)/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL MARCO DE UN PROCESO JUDICIAL-No se enmarca de manera precisa en el escenario de la conformación o ejercicio del poder político (Salvamento de voto)/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Permite ejercer un control judicial, no un control político del poder político (Salvamento de voto)/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Se inscribe más en la esfera del derecho a acceder a la administración de justicia que en la esfera del ejercicio del control político (Salvamento de voto)

ACCIONES PUBLICAS-Por el hecho de ser públicas no dejan de ser acciones (Salvamento de voto)/ACCIONES PUBLICAS-Diferencia con las demás acciones (Salvamento de voto)

DERECHO A DEMANDAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES COMO DERECHO POLITICO Y DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA-En la ponderación debe prevalecer la interpretación favorable a los derechos de las personas, sobre todo si se trata de una limitación desproporcionada (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fundamentos jurídicos suficientes y adecuados para modificar la doctrina sobre legitimación en la causa por activa a partir de interpretación sistemática de la Carta y ejercicio de ponderación de principios (Salvamento de voto)

Existen fundamentos jurídicos suficientes y adecuados para modificar la doctrina reiterada de este tribunal sobre legitimación en la causa por activa, a partir de una interpretación sistemática de la Carta y de un ejercicio de ponderación de principios. En consecuencia, este tribunal debería estudiar las demandas de inconstitucionalidad que, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presenten las personas condenadas a pena de prisión y, con ello, remover uno de los obstáculos desproporcionados que existen aún para poder acceder a la justicia en Colombia.

Demandas de inconstitucionalidad contra algunas expresiones contenidas en los artículos 19 y 35 de la Ley 1592 de 2012, “por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005”.

Salvo mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-827 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), en la cual este tribunal decidió inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con las demandas, por falta de legitimación de los demandantes, por las razones que a continuación expongo:

1. Si bien la doctrina reiterada y pacífica de este tribunal sobre la legitimidad en la causa por activa ha sido la de que las personas condenadas a penas de prisión, al no hallarse en ejercicio de sus derechos políticos, merced a la pena accesoria prevista en el inciso tercero del artículo 52 del Código Penal, no están legitimadas en la causa para presentar demandas de inconstitucionalidad, encuentro que hay poderosas razones para reconsiderar esta doctrina, como lo planteé en la Sala y ahora lo recapitulo.

2. En primer lugar, no es posible pasar por alto que el ejercicio de acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley, además de ser una manifestación del derecho del ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 CP), es una manifestación del derecho fundamental a acceder a la justicia (art. 229 CP) y, en tanto corresponde al ejercicio de un derecho fundamental, la situación de haber sido condenado a una pena de prisión no parece ser una razón suficiente para negar de tajo la posibilidad de su ejercicio.

3. En segundo lugar, la defensa de la Constitución por medio del ejercicio de una acción pública de inconstitucionalidad, de la cual conoce un tribunal constitucional, en el marco de

un proceso judicial y, por ende, se define en una sentencia, no se enmarca de manera precisa en el escenario de la conformación o ejercicio del poder político. Y no lo hace, porque se trata de un proceso judicial que debe tramitarse ante jueces y que se debe decidir con arreglo a derecho y no con fundamento en razones de conveniencia o de interés mayoritario. El proceso judicial tampoco es un escenario de control político del poder político, como sí lo puede ser el proceso parlamentario, aunque sí es un escenario de control judicial del poder político. Este matiz es importante, pues las acciones públicas permiten ejercer un control judicial, no un control político, del poder político, a partir de normas jurídicas.

En el escenario del proceso judicial, que es propio de las acciones públicas, se controvierte la conformidad entre dos normas, que es una cuestión objetiva, que se plantea y se decide con independencia de los intereses políticos de los intervenientes y de los jueces, y en no pocas ocasiones a pesar de dichos intereses. Esta controversia puede ser planteada por la persona condenada a una pena de prisión ante diversas autoridades, por medio de la llamada excepción de inconstitucionalidad, que es otra forma del control judicial del poder político, con efectos tangibles en su caso concreto, como cuando lo hace ante un juez de ejecución de penas, por ejemplo, pero no se podría siquiera enunciar por medio de la acción pública de constitucionalidad, a pesar de que de ello no se siga, al menos de manera inmediata y evidente, un efecto directo en su caso o situación.

Así, pues, el derecho a demandar la inconstitucionalidad de las leyes se inscribe más en la esfera del derecho a acceder a la administración de justicia que en la esfera del ejercicio del control político y, por ello, tras reconocerse esta circunstancia debe reconocerse la intangibilidad de este derecho para todas las personas, incluso para las personas condenadas a penas de prisión.

4. En tercer lugar, las acciones públicas, por el hecho de ser públicas no dejan de ser acciones. La diferencia entre las acciones públicas y las demás acciones estriba en el interés del actor, que en las primeras se presume, pues se trata de defender la Constitución o la Ley, mientras que en las segundas debe acreditarse dicho interés ante el juez. El mero hecho de que, por ministerio de la ley, a las personas condenas a la pena principal de prisión se les imponga también la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derecho y funciones públicas, no hace desaparecer dicho interés. Y es que las personas

privadas de su libertad no por ello tienen menos interés y menos necesidad de acceder a la justicia para defender la Constitución y la Ley. Por el contrario, este interés puede ser más marcado cuando su condena se debe a una ley contraria a la Constitución.

En la ponderación del derecho a demandar la constitucionalidad de las leyes, como derecho político y como derecho de acceder a la justicia, debe prevalecer la interpretación favorable a los derechos de las personas, pues el derecho a acceder a la justicia es también un derecho humano, sobre su limitación, sobre todo si se trata de una limitación desproporcionada. Para advertir la desproporción conviene recordar que si bien el inciso tercero del artículo 52 del Código Penal fue declarado exequible en la Sentencia C-393 de 2002, esta declaración se limitó únicamente al cargo analizado, que fue el de vulnerar el artículo 98 de la Carta. En efecto, el problema jurídico que resolvió este tribunal en tal oportunidad fue: "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". Nada se dijo sobre el derecho de acceder a la justicia, que se vería conculado con tal previsión legal, que se aplica a todos los condenados a pena de prisión sin ninguna distinción. Así que sobre el particular no hay cosa juzgada constitucional. Como lo puso de presente el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa en su salvamento de voto, y bien vale la pena repetirlo ahora,

2. La restricción de los derechos políticos de los condenados a pena de prisión es demasiado gravosa. Tal es la conclusión que se desprende de tomar en serio el principio de proporcionalidad en el examen de la constitucionalidad de la medida. La sentencia no aborda el análisis de la proporcionalidad entre, por un lado, la medida legislativa correspondiente a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y, por otro lado, la afectación de cada uno de los derechos políticos, como por ejemplo, el derecho fundamental a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40 numeral 6 C.P.). No basta a la Corte afirmar, genéricamente y sin ningún análisis, que la ley respeta los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena. Dado que la disposición demandada inhabilita al condenado con pena de prisión para el ejercicio de la totalidad de sus derechos políticos fundamentales, la Corte debía aplicar al examen de tal medida un control cuidadoso, lo cual no hizo, limitándose a declarar la exequibilidad relativa de la norma demandada según el cargo analizado entendido como un asunto competencial. De haber efectuado el análisis de constitucionalidad de los cargos en todos sus aspectos, la

Corte habría llegado a la conclusión de que la medida es desproporcionada, ya que no se limita a suspender el ejercicio de algunos derechos políticos relacionados en el artículo 99 de la Carta, sino que suspende la totalidad de los mismos al condenado a la pena de prisión, pese a que el ejercicio de algunos – como es el caso de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución – no requieren para su ejercicio del goce de la libertad física. Lo drástico de esta medida con respecto a la limitación de los derechos políticos fundamentales de la persona del presidiario no es proporcional con la efectividad de la medida penal, ya que el recorte de derechos es absoluto sin que ello tenga relación con el tipo de delito cometido, con lo que el legislador pasa incluso por encima de la excepción constitucional referente a las inhabilidades para ejercer altos cargos públicos a quienes han sido condenados penalmente, salvo si se trata de delitos políticos o culposos (art. 179 num. 1, 232 num. 3, 299 C.P. )

5. En suma, a partir de las anteriores razones considero que existen fundamentos jurídicos suficientes y adecuados para modificar la doctrina reiterada de este tribunal sobre legitimación en la causa por activa, a partir de una interpretación sistemática de la Carta y de un ejercicio de ponderación de principios. En consecuencia, considero que este tribunal debería estudiar las demandas de inconstitucionalidad que, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presenten las personas condenadas a pena de prisión y, con ello, remover uno de los obstáculos desproporcionados que existen aún para poder acceder a la justicia en Colombia.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-827/13

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR CIUDADANO CONDENADO A PENA DE PRISION-Jurisprudencia constitucional (Aclaración de voto)/ACCION PUBLICA DE

INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de legitimación por suspensión de derechos políticos  
(Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9621 y D-9622

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) y artículo 35 (parcial) de la Ley 1592 de 2012

Actores: Expediente D-9621 Eckard Rodríguez Pérez y otros. Expediente D-9622 Adriano Crespo Pérez y otros.

Magistrado ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

1. Con el acostumbrado respeto aclaro el voto, para precisar por qué decidí apoyar la inhibición en el presente caso.

2. La jurisprudencia hasta ahora en vigor indica que quienes estén condenados a pena de prisión, por sentencia en firme, carecen en todo caso de legitimación para interponer acciones públicas de inconstitucionalidad. Esa tesis se ha fundado reiteradamente en la ley penal colombiana, conforme a la cual toda pena de prisión lleva como accesoria una de inhabilitación para ejercer "derechos y funciones públicas" por un tiempo que, en el actual Código, es igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley (Código Penal art. 52).[11] Esta postura jurisprudencial se inició en la sentencia C-536 de 1998, en un caso en el cual la Corte se inhibió para emitir un fallo de mérito respecto de la acción promovida por un ciudadano condenado a pena de prisión.[12] En dicha sentencia, la Corporación sostuvo que el derecho a instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad tenía la connotación de un derecho político, susceptible de ejercerse únicamente por quienes hayan alcanzado la ciudadanía y "estén en el ejercicio de ella". Luego se ha reiterado y precisado, entre otras, en las sentencias C-592 de 1998,[13] C-329 de 2003,[14] y recientemente en la C-591 de 2012[15] y en el auto 113 de 2013.[16]

3. Si bien considero que esta jurisprudencia merece ser revisada a fondo, por cuanto plantea un requisito no expresamente previsto en los artículos 40, 241 y 242 de la

Constitución para ejercer un derecho fundamental, a mi juicio en este caso no estaban dadas las condiciones para hacerlo por dos motivos. En primer lugar, porque las acciones públicas presentaban problemas graves y ciertos de ineptitud. Pero además porque el compromiso de todo juez constitucional consiste en mantener la jurisprudencia que le es dada a menos que concurran “[...] razones poderosas que lleven no sólo a modificar la solución al problema jurídico concreto sino que prevalezcan sobre las consideraciones relativas al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica que invitarían a seguir el precedente”.[17] En mi criterio, no obstante, en este proceso no se plantearon razones suficientemente poderosas para modificar esa jurisprudencia. Por lo cual, sin perjuicio de que en otra ocasión se presenten y la Corte pueda examinarlas, estimo que un cambio en la postura hasta hoy en vigor no era entonces procedente en este caso. Aunque coincido pues con la preocupación por el mantenimiento de la jurisprudencia referida, parto del hecho de que actualmente está vigente y, en tal virtud, tiene fuerza vinculante incluso para esta Corte. De ella depende además la garantía de principios constitucionales como la igualdad (CP art 13), la seguridad jurídica (CP arts 1 y 2) y la confianza legítima (CP art 83). Por estas razones, debía evidenciarse más allá de toda duda la existencia de razones de mayor peso para introducir una modificación que para mantener el curso hasta ahora tomado, lo cual en mi concepto no se hizo.

Fecha ut supra

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

[1] Artículo 4º CP: La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y repetar y obedecer a las autoridades.

[2] Ver entre otras las Sentencias C-536 de 1998, C-592 de 1998, C-562 de 2000 y C-841 de 2010.

[3] Cfr. Sentencias C-003 de 1993, C-536 y C-592 de 1998, C-1047 de 2000, C-581 de 2001, C-393 y C-708 de 2002, C-329 de 2003, C-426 de 2008 y C-591 de 2012.

[4] En el mismo sentido se pronunció la Corte en Sentencia C-841 de 2000, 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] Artículo 96: Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, algunos de sus padres estuvieren domiciliado en la República en el momento del nacimiento y, b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República. 2. Por adopción: a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción; b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos, antes la municipalidad donde se estableciere, y c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

[6] Ver Sentencias C-511 de 1999 y T-069 de 2012.

[7] Este inciso fue declarado exequible por este tribunal en la Sentencia C-393 de 2002.

[8] La excepción prevista en el inciso segundo del artículo 51 del Código Penal es la relacionada con las “penas impuestas a servidores públicos condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, en cuyo caso se aplicará el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política”. Y, según lo dispuesto en el inciso del artículo de la Constitución al que la ley se remite, se dispone que “no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del

Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior”.

[9] Ver folios 407 y 408.

[10] Ver folios 411 al 431.

[11] El artículo 52 del Código Penal, dice al respecto que “[e]n todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley”.

[12] Sentencia C-536 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime).

[13] Sentencia C-592 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz. SV. Alejandro Martínez Caballero). En esa ocasión, la Corte se inhibió de emitir un fallo de mérito respecto de una de las demandas acumuladas, en consideración a que había sido instaurada por personas condenadas a pena de prisión. En la parte resolutiva dispuso, al respecto: “Declárase INHIBIDA para proferir decisión de mérito en cuanto a la demanda de inconstitucionalidad promovida por JORGE ELIECER PINEDA LARGO y otros internos de la Cárcel del Distrito Judicial de Armenia, en su condición de condenados por la Justicia Regional.” El salvamento de voto del entonces Magistrado Alejandro Martínez Caballero no versó sobre la resolución inhibitoria, sino sobre un pronunciamiento de exequibilidad que también emitió la Corte en esa oportunidad.

[14] Sentencia C-329 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis. Unánime).

[15] Sentencia C-591 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Humberto Sierra Porto).

[16] Auto 113 de 2013 (MP. Alberto Rojas Ríos. Unánime).