

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA INHABILIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4º DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009-Cosa juzgada constitucional en lo que respecta a la expresión “en cualquier tiempo”/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA INHABILIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4º DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la expresión “o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales”

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia/ ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 241-1 y 379 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra los actos legislativos, solo por vicios de procedimiento en su formación y siempre y cuando la acción se formule dentro del año siguiente a la promulgación de la reforma constitucional. A su vez, la jurisprudencia ha destacado que el concepto “vicios de procedimiento en su formación”, contempla tanto los defectos generados por violación de las reglas del trámite legislativo, como por los vicios de competencia, esto es, cuando el Congreso excede su poder de reforma constitucional, de modo que la normatividad resultante no es una enmienda, sino una sustitución de la Constitución, en razón de la afectación de sus elementos definitorios o estructurales.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIO DE SUSTITUCION-Exigencia de especiales cargas argumentativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

REQUISITO DE CLARIDAD EN CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/REQUISITO DE ESPECIFICIDAD EN CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/REQUISITO DE CERTEZA EN CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/REQUISITO DE PERTINENCIA EN CARGOS DE

INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/REQUISITO DE SUFICIENCIA EN CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

DELITO POLITICO-Jurisprudencia constitucional

LEGISLADOR-Oposición a que los delitos de pertenencia, conformación o financiación de grupos armados ilegales, sean asimilados a delitos políticos

ANTINOMIAS JURIDICAS-Criterios para resolverlas

Referencia.: expedientes acumulados D-8164 y D-8184

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”.

Actores: César Augusto Sánchez Vásquez y Carlos Rodríguez Mejía

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil diez (2010).

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.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 1º de la Constitución y de manera separada, en expedientes cuya acumulación ordenó la Sala Plena de la Corte en decisión del 16 de junio de 2010, los ciudadanos César Augusto Sánchez Vásquez y Carlos Rodríguez Mejía, solicitan la declaratoria de inexequibilidad del artículo 4º (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayándose los apartados acusados:

Acto Legislativo 1º de 2009¹

Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 4º. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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,² 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.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

III. LAS DEMANDAS ACUMULADAS

3.1. Los actores sostienen unánimemente que el constitucionalismo colombiano ha mantenido como una constante la diferenciación entre el grado de punibilidad y las consecuencias jurídicas de los delitos políticos frente a los comunes. Documentan para ese efecto apartes de las discusiones sobre la materia en la Asamblea Nacional Constituyente, a partir de las cuales identifican dos perspectivas que definen dicha diferenciación. De un lado,

la posibilidad que sobre esos delitos el legislador pueda disponer de amnistías e indultos. De otro, el grupo de excepciones que prevé la Constitución en los casos que impide el ejercicio de dignidades y funciones públicas a quienes hayan sido condenados por hechos punibles, salvo que se trate de delitos políticos, contenidas en los artículos 35, 150-17, 179, 197, 201, 232, 299, 18 transitorio y 30 transitorio de la Carta Política. Agregan que esa diferenciación adquiere justificación adicional en el caso colombiano, habida consideración de la necesidad de otorgar un tratamiento penal más beneficioso para el delincuente político, específicamente en el marco de procesos de paz y otras formas de justicia transicional. Indican, en este mismo orden de ideas, que la diferenciación es reiterada por el derecho internacional de los derechos humanos, en especial por los artículos 4.3. y 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Destacan, por último, que esa diferenciación ha sido aceptada por la jurisprudencia constitucional, para lo cual hacen énfasis en los argumentos contenidos en la sentencia C-456/97.

Con base en estas consideraciones, sostienen que la distinción entre delitos comunes y políticos es un aspecto estructural de la Constitución y, en especial, el tratamiento especial más beneficioso para aquellos es un rasgo definitorio del Estado Social y Democrático de Derecho, desconocido por la reforma demandada. Resaltan que ese precepto trae como consecuencia la privación de derechos políticos para dichos delincuentes, afectándose con ello el mandato de tratamiento más favorable antes aludido.

3.2. Las demandas acumuladas manifiestan que la norma acusada también viola otros aspectos definitorios de la Constitución, lo que evidencia el exceso en el poder de reforma constitucional por parte del Congreso. Señalan que la disposición contradice el principio de igualdad, puesto que otorga el mismo tratamiento jurídico a situaciones de hecho que no son asimilables. Ello debido a que resulta razonable la interdicción de derechos políticos para conductas comunes, tales como la afectación del patrimonio del Estado, el narcotráfico y los delitos de lesa humanidad. Sin embargo, esta misma consecuencia no puede predicarse para el caso particular de quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales; en tanto esta categoría incorpora a los delitos políticos, que por definición constitucional no podrían recibir un tratamiento altamente gravoso, como el propuesto por el Acto Legislativo. En términos de la demanda propuesta por el ciudadano Rodríguez Mejía, "... la Constitución estableció un régimen especial y benigno respecto de los delincuentes políticos y, la norma materia de esta

demanda no solo desconoce este tratamiento constitucional, sino que establece un trato discriminatorio. || Si el condenado por un delito político, que incluye la pertenencia a un grupo armado ilegal pero de naturaleza política, no se ha beneficiado con una medida especial de indulto o amnistía, sin que exista motivo, razón o fundamento jurídico para establecer este trato diferente y, por lo tanto estaríamos ante una discriminación vedada por el derecho imperativo. || En conclusión, la reforma constitucional que se impugna introdujo una sustitución de la Constitución sin que el Congreso estuviere facultado para ello, pues establecer una pena imprescriptible no se puede armonizar con el principio de igualdad y no discriminación, erigiéndose en una modificación de uno de los ejes definitorios de la Constitución.”

3.3. Prevén, del mismo modo, que la sanción incorporada por la norma acusada desconoce el principio de participación democrática, el cual también estiman definitorio del Estado constitucional. Esto debido a que existe una regla superior definitoria, según la cual el delito político se diferencia del común en el hecho que este puede ser incompatible con el ejercicio de funciones pública, mientras que aquel no es inhabilitante. En contrario, la norma acusada afecta desproporcionada el derecho de participación del delincuente político, pues impide que pueda inscribirse como candidato a cargos de elección popular, lograr la elección en los mismos, desempeñarse como servidor público o suscribir contratos con el Estado. Además, prohibiciones de esta naturaleza desconocerían el derecho internacional de los derechos humanos, el cual prescribe la compatibilidad entre la condena por delitos políticos y el ejercicio de funciones públicas. Sobre este particular, la demanda formulada por el ciudadano Rodríguez Mejía señala que “[l]a Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), determina en su artículo 23 que los derechos políticos –que incluyen las dos formas de participación enunciadas antes – sólo pueden restringirse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Ahora bien, la condena y la pena que se imponga, en el caso de los delitos políticos, puede ser extinguida o reducida, mediante amnistías o indultos, eventos que la reforma materia de esta demanda deja de lado, pues la prohibición no prevé excepciones. La reforma insta una norma que resulta imposible de armonizar con los derechos constitucionales conferidos a los delincuentes políticos por otras normas, como es la posibilidad de beneficiarse de amnistías o indultos en las condiciones que la Constitución y la ley lo determinan. (...) Entonces, en conclusión, el legislativo se excedió en sus competencias al expedir el acto acusado, en tanto modifica sustancialmente la Constitución

en uno de sus ejes definitorios, cual es el acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación, a la función pública y el consiguiente derecho que tienen todos los ciudadanos a participar activamente en ella.”

3.4. Afirma la demanda del ciudadano Rodríguez Mejía que el aparte “en cualquier tiempo” contenido en la norma acusada, hace concluir que la prohibición para el ejercicio de funciones públicas se aplica a aquellos condenados con anterioridad a la vigencia del Acto Legislativo. Por ende, como tal prohibición debe ser considerada como una sanción derivada de la comisión del hecho, afecta los principios de imprescriptibilidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal y, de una manera más amplia, del derecho sancionador. A su vez, estos principios también son reconocidos por normas internacionales de derechos humanos. Por ende, a juicio del actor, tales características son ejes definitorios de la Constitución.

Para sustentar este cargo, transcribe varias decisiones judiciales, tanto nacionales como regionales, que aceptan que la imprescriptibilidad solo es predicable respecto de crímenes de guerra, de lesa humanidad y de graves infracciones al derecho internacional humanitario. Así, indica en la demanda que “... en el caso de los delitos políticos, no solo están cobijados por la regla general de prescripción, sino que también pueden ser objeto de indultos y amnistías. En consecuencia, la aplicación retroactiva en caso de delitos políticos, no resulta armonizable con el principio de legalidad, reconocido no solo en el texto constitucional colombiano, sino en las normas de derecho internacional como un derecho que no puede ser suspendido ni aún en estados de excepción. || Por otro lado, la aplicación retroactiva de la norma demandada afecta el principio de favorabilidad en materia penal, el cual constituye elemento definitorio del Estado social de derecho.”

3.5. Conforme lo expuesto, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de la norma acusada. Además, para el caso de la demanda formulada por el ciudadano Sánchez Vásquez, requiere a la Corte para que adopte un fallo con efectos retroactivos, con el fin de cobijar a las personas que hicieron parte de grupos armados ilegales, se acogieron a procesos de paz y actualmente ejercen función pública. De otro lado, el ciudadano Rodríguez Mejía presenta como pretensión subsidiaria que se declare que la prohibición solo es aplicable hacia el futuro y no de manera retroactiva y que, a su vez, está sujeta a las normas generales de prescripción de las penas, sin perjuicio de lo establecido por el derecho internacional para los

delitos atroces, sin que pueda aplicarse a los delitos políticos.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, representado judicialmente por apoderada especial de la Dirección de Ordenamiento Jurídico, intervino en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello expone dos argumentos diferenciados.

En primer término, indica que los demandantes hacen una interpretación equivocada de la expresión “en cualquier tiempo” prevista en la norma acusada. De acuerdo con el interviniente, la lectura adecuada de la disposición lleva a concluir forzosamente que esa previsión solo es aplicable para quienes hayan sido condenados por delitos que afecten el patrimonio del Estado, más no a las personas condenadas por pertenencia o conformación de grupos armados ilegales. Además, del estudio de los antecedentes del Acto Legislativo no es posible inferir que el Congreso tuviera el objetivo de extender la intemporalidad de la prohibición a las diferentes conductas descritas en el precepto demandado. “Si así fuere, se hubiera dado una redacción muy diferente a la totalidad del inciso, de tal manera que resultara expreso o por lo menos tácitamente evidente que tanto la condena por delitos contra el patrimonio del Estado, como la condena por delitos relacionados con la pertenencia a grupos armados ilegales, fuera una condena “en cualquier tiempo”.

En segundo lugar, el Ministerio transcribe varias intervenciones realizadas durante el trámite legislativo, que a su juicio demuestran que el Congreso diferenció entre la conducta relativa a la pertenencia, financiación y promoción de grupos armados ilegales, y los delitos políticos.

De esta manera, concluyó que la prohibición era aplicable para delitos comunes y que la exclusión respecto de los políticos no era necesaria, en tanto existía norma constitucional que así lo preveía. Para el interviniente, “[q]uedó entonces claro desde la primera vuelta del trámite legislativo del proyecto del que es hoy Acto Legislativo 01 de 2009, que la razón por la cual no se incluyó en el texto final del artículo 4º del mismo la excepción por delitos políticos a la inhabilidad allí consagrada, fue porque consideraron los Honorables Congresistas que dicha excepción era innecesaria porque ya estaba contemplada en la Constitución, específicamente en el artículo 179 de la Carta Política. || Si bien durante la segunda vuelta se volvió a revivir y luego a eliminar esta excepción, no se dieron razones

específicas para ello, por lo cual subsiste en el texto final el debate razonado que se dio en primera vuelta, según los antecedentes legislativos antes descritos.”

4.2. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué presentó escrito en el que solicita que la Corte se declare inhibida de adoptar una decisión de fondo, en razón de la ineptitud sustantiva de las demandas formuladas.

Señala que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la estructuración del cargo por sustitución de la Constitución exige un particular grado de argumentación, consistente en la obligación del actor de demostrar que la reforma constitucional, en realidad, configuró una sustitución de la Carta, al subvertir uno de sus elementos definitorios o esenciales. En el caso planteado, esa carga no es cumplida, puesto que los demandantes se limitan a indicar que el aparte acusado desconoce las normas constitucionales que prevén tratos diferenciados entre delincuentes políticos y comunes, sin que indicara las razones que llevaran a inferir que esa presunta afectación tuviera carácter permanente y, por ende, pudiera desconocer algún eje estructural de la Constitución. En términos del interviniente, “... del texto de la demanda se concluye que los cargos de la demanda se reducen a que el aparte acusado resulta minando el principio de inscribirse, ser elegido a una corporación pública, desempeñarse en un cargo público, o contratar para el Estado por la comisión de un delito político, que no inhibe para el futuro desempeño de funciones públicas, ya que puede ser objeto de perdón y olvido según las reglas constitucionales aplicables, como la amnistía.

Sin embargo, no expone razones concretas, claras, específicas y suficientes con el fin de demostrar porqué la modificación introducida por la disposición legal (sic) que acusa , esto es, el artículo 4º del acto legislativo 01 de 2009 supone una sustitución de la Constitución Política de 1991.”

Advierte que las demandas omiten tener en cuenta que la prohibición para ejercicio de funciones públicas se enmarca dentro de los propósitos de la Reforma Política, en especial eliminar la influencia de los grupos armados ilegales en la composición del Congreso. Esta finalidad es distinta a la defendida por los actores, según la cual la enmienda constitucional tiene por objeto impedir que los responsables por delitos políticos ejerzan funciones públicas.

Además, no puede perderse de vista que aun desde la perspectiva del derecho internacional

de los derechos humanos, son admisibles regulaciones y limitaciones a tales funciones. Esto se desprende de lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades propias de los derechos políticos, entre otras situaciones, cuando medie condena penal proferida por juez competente.

Agrega que no es posible sostener que la reforma contradiga la posibilidad de conceder amnistías e indultos. Esto en la medida en que tales figuras están circunscritas a conductas distintas a las descritas en el aparte acusado, el cual refiere a delitos comunes. En otros términos, no existe evidencia que la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales se asimilen a conductas propias del delito político. Y esto es así más aún cuando las facultades estatales de amnistía e indulto se restringen a esa clase de delitos.

4.3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Académico Fernando Arboleda Ripoll, por encargo del Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presenta escrito justificativo de la constitucionalidad de las normas demandadas. Señala, en primer lugar, que contrario a lo afirmado por los demandantes, no puede sostenerse válidamente que la reforma demanda sea una sustitución de la Constitución, sino que, antes bien, reafirma valores de primer orden, como la legalidad y el principio democrático, sin duda afectados por la irrupción de grupos armados ilegales con interés en incidir en la conformación de los órganos de representación política, en especial el Congreso. En términos de la Academia, “[d]el contenido del Acto acusado puede establecerse como él aparece claramente fundado en el proyecto constitucional a que corresponde la Carta de 1991 en general, y en particular al de lucha contra la criminalidad en manifestaciones tan aberrantes como la de las alianzas de la corrupción administrativa, la promoción, pertenencia o financiación de grupos armados ilegales, los atentados de lesa humanidad o el narcotráfico con la política, la elección a Corporaciones públicas o el desempeño de funciones de autoridad y gobierno. || El artículo 4º del Acto Legislativo 1 de 2009, demandado, precisa y adecúa a las nuevas realidades de la criminalidad la consecuencia interdictiva para el desempeño de cargos en el Estado establecida por el Constituyente originario en el inciso final del artículo 122 de la Carta de 1991, cuando se hubiere proferido condena por delito contra el patrimonio del Estado. Las precisiones introducidas por el Constituyente derivado en 2009, siguen en la misma línea y expresan el

mismo proyecto constitucional de alejar el poder político del crimen, sea la corrupción, los grupos armados al margen de la ley, la criminalidad de lesa humanidad y el narcotráfico.”

Agrega que el argumento planteado por los demandantes, en el sentido que la reforma desconocería amnistías e indultos concedidos en el pasado, carece de sustento. Ello debido a que el presupuesto para la procedencia de la interdicción de funciones públicas es la existencia de una condena penal, y precisamente esta es contraria a la amnistía y el indulto.

4.4. Intervención de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda

El profesor Christian Wolffhügel Gutiérrez, adscrito al Departamento de Derecho Penal de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que profiera fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Esto debido a que en su criterio las demandas no cumplen con el nivel mínimo argumentativo propio de las acciones dirigidas a demostrar la sustitución de la Constitución. Sostiene que “... si los razonamientos de la demanda no satisfacen la carga argumentativa decantada en la jurisprudencia –por las que la enmienda constitucional supone una sustitución total o parcial de la Constitución- sino que más bien se plantea un cargo de violación material de la Constitución, no se logra vislumbrar un juicio de sustitución parcial de la Carta Política.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones acusadas del artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2009.

Luego de hacer algunas referencias jurisprudenciales sobre la materia, el Ministerio Público concluye que la diferenciación del delito político y el delito común se concretiza a partir de las móviles que llevan a una u otra conducta. Es a partir de esa diferenciación que puede darse un tratamiento más benigno a uno y no a otros, aunque ese trato, conforme al mismo precedente, tampoco tiene carácter ilimitado. En consecuencia, “... ese trato es excepcional y puede variar en el tiempo, según las circunstancias sociojurídicas y las condiciones políticas

en que se desenvuelve la vida en sociedad. Dicho en otras palabras, el trato más benigno a los criminales políticos no es un elemento estructural de la Constitución.”

Respecto de la inhabilidad contenida en el inciso final del artículo 122 C.P., adicionado por la Reforma Política de 2009, considera el Procurador General que en modo alguno configura una sustitución de la Carta. Antes bien, el cargo propuesto parte de dos imprecisiones metodológicas que le restan aptitud para comprobar tal sustitución. “La primera es que la disposición acusada es genérica, valga decir, no se refiere de manera específica a los delitos políticos. La norma habla de grupos armados ilegales, categoría en la que caben tanto los criminales que dicen perseguir una causa noble como los que no lo dicen, o como los que dicen perseguir una causa innoble. La segunda es que ninguna de las demandas hace un análisis, como era necesario de cara al cargo que plantean, de por qué la norma acusada no puede coexistir con los preceptos superiores que le otorgan un tratamiento especial al delito político. || Las omisiones anteriores les impiden apreciar que la inhabilidad del artículo 122 en modo alguno excluye la aplicación de los artículos 179-1 232-3 y 299, inciso segundo, normas que establecen algunas excepciones para los delitos políticos, así calificados por el juez, como un requisito para el acceso a algunos cargos públicos. También les impiden notar que la posibilidad de conceder amnistías o indultos, de manera generosa y no porque exista derecho a ello, se mantiene inalterada.”

Agrega que ninguna disposición de la Carta confiere un mandato de tratamiento benigno para la pertenencia, financiación o promoción de grupos armados ilegales, conductas descritas por la norma acusada. Antes bien, existe un consenso en el derecho constitucional sobre la necesidad de perseguir y sancionar con severidad esas conductas, pues las mismas contradicen aspectos centrales del Estado Social y Democrático de Derecho. A este respecto, el Ministerio Público insiste en que la inhabilidad derivada de la condena por estos delitos no es contraria al concepto de Estado constitucional, en tanto “(i) el monopolio de las armas pertenece al Estado, que dispone de ellas para la defensa nacional, para combatir el crimen y para conservar el orden público, cometidos que gozan de amparo constitucional para preservar la existencia del mismo, al tenor del artículo 2° Superior; (ii) el principio democrático y el pluralismo ideológico hacen parte del ideario en que se sustentan la participación y la libre decisión de las personas, sin interferencias armadas, al tenor del preámbulo y de los artículos 1°, 112 y 152.c ibídem; (iii) como lo dice la Corte en la Sentencia C-581 de 2001, el derecho de acceder a cargos públicos no es absoluto y, al no serlo, es

viable que la propia Constitución establezca restricciones razonables al mismo; (iv) defender al sistema democrático de la amenaza que representa la presión de grupos armados ilegales, para forzar la voluntad popular en los procesos electorales o para direccionar la contratación pública hacia el financiamiento de esos mismos grupos, es un fin legítimo; (v) atemperar el deber del Estado de imponer un freno a las nuevas formas que adoptan las empresas criminales, cuyo actuar subvierte el orden legal establecido, es de igual manera legítimo; (vi) la paz, que es un valor social que se materializa con el aseguramiento de las condiciones para el desarrollo de la vida en común, y que es una condición la para convivencia pacífica y para el logro de un orden social, al tenor del preámbulo y de los artículos 2, y 95-6 *ibid.*, se afecta de manera crucial por dichos grupos.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia y caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 241-1 y 379 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra los actos legislativos, solo por vicios de procedimiento en su formación y siempre y cuando la acción se formule dentro del año siguiente a la promulgación de la reforma constitucional. A su vez, la jurisprudencia ha destacado que el concepto “vicios de procedimiento en su formación”, contempla tanto los defectos generados por violación de las reglas del trámite legislativo, como por los vicios de competencia, esto es, cuando el Congreso excede su poder de reforma constitucional, de modo que la normatividad resultante no es un enmienda, sino una sustitución de la Constitución, en razón de la afectación de sus elementos definitorios o estructurales. 3

En el asunto de la referencia, la demanda contenida en el expediente D-8164 fue presentada el 28 de mayo de 2010 y para el caso del expediente D-8184, la demanda fue radicada el 15 de junio del mismo año. Habida cuenta que el Acto Legislativo 1º de 2009 fue promulgado el 14 de julio de 2009, las acciones cumplen el requisito de caducidad. Igualmente, las demandas acumuladas versan sobre un presunto vicio de competencia por parte de los apartes acusados, tópico que se inserta dentro de la competencia de este Tribunal.

De conformidad con las observaciones planteados por varios de los intervinientes, la Corte considera necesario, de manera previa al estudio de fondo de las censuras planteadas por los

actores, determinar si en relación con las expresiones acusadas han operado distintos fenómenos procesales de índole formal, que inhibirían a la Corte de adoptar un pronunciamiento de mérito. Ello en el entendido que si esto llegare a comprobarse, la Sala tendría que proferir fallo inhibitorio. Estos asuntos versan sobre (i) la posible existencia de cosa juzgada constitucional y caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad en relación con la expresión “en cualquier tiempo”, demandada por el ciudadano Sánchez Vásquez; y (ii) el incumplimiento del requisito de certeza y suficiencia del cargo de inconstitucionalidad, en relación con la expresión “o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales”.

Primer asunto preliminar. Cosa juzgada constitucional respecto de una de las expresiones demandadas

2. La Sala estima necesario resolver un asunto preliminar, evidenciado por el Procurador General, que pone en cuestión la admisibilidad del cargo respecto de la expresión “en cualquier tiempo” contenida en el artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 2009. El argumento que defiende la inhibición frente a esta frase se basa en considerar que tal contenido no fue introducido en la Constitución por el Acto Legislativo citado, sino por el artículo 1º del Acto Legislativo de 2004, disposición que al estar contenida en un referendo constitucional, fue sometida al previo análisis de este Tribunal. En tal sentido, debe la Corte corroborar la validez del cuestionamiento formulado.

3. El artículo 122 de la Constitución ha sido sometido a dos reformas constitucionales, todas ellas tendientes a añadir distintos enunciados normativos al inciso final de esta disposición. El texto original del artículo era del siguiente tenor:

“Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se

lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas.”

El artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2004 modificó el inciso quinto del artículo 122 C.P., el cual quedó del modo siguiente:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.”

El mismo inciso fue nuevamente objeto de reforma por parte del Acto Legislativo 1º de 2009, cuyo artículo 4º introdujo un inciso final para el artículo 122 C.P. con este contenido.

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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. Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma

con cargo a su patrimonio el valor del daño.”

4. Como se observa, la expresión “en cualquier tiempo” fue prevista en la reforma constitucional introducida por el artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2004. Debe acotarse que esta enmienda fue producto de un referendo popular de iniciativa gubernamental, modalidad de reforma constitucional que en los términos del artículo 241 C.P., fue objeto de análisis previo al pronunciamiento popular. Dicho estudio se llevó a cabo en la sentencia C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), decisión que estudió la exequibilidad de la Ley 796 de 2003, ““por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

5. Como se observa, la expresión “en cualquier tiempo” fue introducida en la Constitución por parte del Acto Legislativo 1º de 2004 y, a su vez, ese contenido normativo fue declarado exequible por la Corte, en razón del ejercicio del control previo de la Ley 796/03. Por lo tanto, la Sala está obligada a estarse a lo resuelto en la sentencia C-551/03, habida consideración de los efectos de la cosa juzgada constitucional.

Segundo asunto preliminar. Inhibición por la segunda expresión demandada ante la ineptitud sustantiva de las demandas

6. Para resolver este segundo asunto, la Corte debe partir de considerar que del análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la acción pública por vicio de sustitución, se infiere la existencia de especiales cargas argumentativas.⁴ En primer término, el cargo es cualificado, lo que implica que el nivel argumentativo exigido es más estricto que el de otro tipo de demandas, puesto que el actor o actora debe expresar razones específicas, ciertas, pertinentes y suficientes que permitan acreditar fehacientemente que (i) determinada materia es un aspecto definitorio o estructural de la Constitución, para lo cual deben definir cómo se trata de un tópico identificable a partir de una interpretación sistemática, y por ende, razonable, de la Carta Política; (ii) demostrar que la reforma constitucional acusada sustituye la Constitución, al destruirla, suprimirla, quebrantarla o suspenderla. Nótese que estas exigencias son mayores a la simple confrontación del texto de la enmienda constitucional y otras normas de la misma jerarquía. Ello en el entendido que el control que ejerce la Corte en este escenario difiere del de naturaleza material, propio de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, por vicios de fondo.

En segundo lugar, las exigencias argumentativas antes anotadas responden a la metodología de decisión para las acciones basadas en el exceso del poder de reforma constitucional. Si tales requisitos argumentativos mínimos no están presentes, no es posible tomar una decisión de fondo sobre la demanda propuesta, lo que implicará adoptar un fallo inhibitorio.

7. Varios de los intervinientes sostienen que el cargo contenido en las demandas de la referencia es inepto, en razón de que los accionantes hacen una interpretación errónea del aparte acusado. Sostienen que el aparte acusado no tiene por objeto regular las inhabilidades aplicables al delincuente político, sino al común, en cuanto incurra en las conductas de conformación, financiación o promoción de grupos armados ilegales. En ese sentido, el cargo contenido en las demandas de la referencia incumpliría el requisito de certeza, pues los actores estarían infiriendo contenidos normativos no previstos en el precepto acusado. Debe la Sala asumir este asunto, en razón que como se indicó en precedencia, las demandas de inconstitucionalidad fundadas en la existencia de un presunto exceso en la competencia del Congreso para reformar la Constitución, están precedidas de especiales exigencias argumentativas, que de no cumplimentarse, impiden que la Corte adopte un pronunciamiento de fondo.

Existe un precedente consolidado en materia de las exigencias argumentativas del cargo de inconstitucionalidad. Así, se ha determinado que dicha censura debe cumplir con atributos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.⁵

7.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

7.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que el cargo se dirija contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que

el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

7.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁶ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad^{7.}”⁸

7.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”⁹. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

7.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

8. Como se indicó al inicio, el argumento central de las demandas de la referencia es que el aparte acusado implica una inhabilidad para el ejercicio de función pública de los responsables de delitos políticos, lo que contraviene el trato diferenciado y benigno que la Carta prodiga a estos delincuentes, distinción que en su criterio es uno de los aspectos definitorios de la Constitución. Por ende, la premisa que subyace a dicha acusación consiste en considerar que los delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, son categorías que equivalen al delito político.

En primer lugar, las demandas no ofrecen ningún argumento que sustente esa equivalencia; en contrario, asumen como cierta y natural la identidad antes descrita. Esta sola falencia, según las reglas descritas en el fundamento jurídico anterior, conlleva el incumplimiento del requisito de suficiencia. No obstante, en segundo lugar, la Corte advierte que no solo esa condición es incumplida, sino también la de certeza, puesto que concurren distintas razones que obligan a concluir que el aparte acusado no tiene por objeto regular el régimen de inhabilidades de los responsables de delitos políticos, sino la de un grupo específico de delitos comunes. Es posible identificar al menos tres tipos de argumentos que comprueban esta conclusión, referidos a (i) la distinción conceptual y típica que ha hecho el legislador sobre las conductas; (ii) la interpretación histórica del precepto, fundado en el análisis de los debates que dieron lugar al Acto Legislativo 1º de 2009; y (iii) la interpretación sistemática de la norma acusada frente a otras disposiciones constitucionales. Pasa la Corte a exponer estas razones, que demuestran la falta de certeza del cargo expuesto.

9. El legislador colombiano, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional,¹¹ ha conferido la condición autónoma de delitos políticos a las conductas de rebelión, sedición y asonada.¹² A su vez, ha determinado que puede existir la posibilidad que el legislador confiera el carácter conexo del delito político a otros tipos penales, siempre y cuando se cumplan con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad,¹³ aunadas al cumplimiento de los deberes estatales de juzgamiento, sanción y satisfacción de los derechos de las víctimas de, entre otros, los denominados delitos atroces, al igual que de las conductas constitutivas de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, graves infracciones al derecho

internacional humanitario o a los derechos humanos.

Es bajo esta lógica que el legislador distingue entre los delitos políticos y las conductas que pudieren considerarse válidamente como conexos o subsumidos a estos, de otros tipos autónomos, entre ellos a los que refiere la norma acusada, que se encuadran prima facie dentro de la categoría de delitos comunes. Así, el actual Código Penal incorpora dentro del título XVII, que trata de los delitos que contrarían el bien jurídico de la protección al régimen constitucional y legal, a los delitos de rebelión,¹⁴ sedición¹⁵ y asonada¹⁶ (Artículos 467 a 469 del Código Penal). De otro lado, el mismo Código consagra en el título XII aquellas conductas que contravienen el bien jurídico protegido de la seguridad pública, de las que hacen parte, de entre otros, los delitos de concierto para delinquir,¹⁷ entrenamiento para actividades ilícitas,¹⁸ terrorismo¹⁹ y financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas²⁰ (Artículos 340 a 345 del Código Penal). En ese sentido, no resulta acertada la conclusión que equipara o subsume a los delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales a los delitos políticos, en tanto el legislador, adoptando la doctrina jurídica tradicional sobre la materia, ha distinguido entre las dos modalidades de conductas punibles.

10. El análisis del debate congresional que precedió al artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 2009 demuestra, de manera fehacientemente, que el legislador no tenía por objeto disponer con dicha norma una inhabilidad para el ejercicio de la función pública para las personas condenadas por delitos políticos. Antes bien, ese análisis permite concluir que la intención del constituyente derivado era aplicar la inhabilidad para los responsables de la pertenencia, conformación o financiación de grupos armados ilegales, en tanto punibles por delitos comunes, en especial aquellos relacionados con crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, graves infracciones al derecho internacional humanitario o a los derechos humanos.

10.1. El primer escenario en que se hace presente la distinción expuesta es en el debate en primera vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En ese momento, ante la discusión del artículo 4º del proyecto de acto legislativo, que adicionaba el artículo 122 C.P., se hizo evidente (i) que la inhabilidad propuesta tenía por objeto impedir el ejercicio de funciones públicas por los delincuentes comunes, involucrados en acciones desarrolladas por grupos guerrilleros o paramilitares; (ii) el reconocimiento que la Constitución confería un

trato diferente al delincuente político, en cuanto al ejercicio de funciones públicas, que debía armonizarse con la iniciativa, lo que obligaba a que la inhabilidad fuera comprendida en el ámbito del delito común. Estas razones, a su vez, se mostraban compatibles con el objetivo general de la Reforma Política de 2009, que tuvo por objeto ofrecer una normatividad que permitiera hacer frente a la influencia de grupos armados ilegales en la conformación de los órganos de representación popular, en particular el Congreso de la República, para lo cual era necesario regular el tema de las inhabilidades para el ejercicio de esas dignidades estatales.²¹ Sobre este particular, durante el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se expresó lo siguiente.

“La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias señora Presidenta. Simplemente en el artículo original de los ponentes, el texto se refiere a construir una inhabilidad para inscribirse como candidato a cargo de elección popular, cualquier cargo; no solamente los congresistas que s lo que ya existe en la Constitución, pero lo limita a quienes hayan sido condenados por delitos que afecten el patrimonio del estado o que hayan sido condenados por delitos que afecten el libre ejercicio del sufragio.

Y como el espíritu de la reforma es impedir que también en las regiones, los paramilitares y la guerrilla, se tomen las Alcaldías y las Gobernaciones; por eso extendemos el espíritu de la reforma, diciendo que además, aquellos que hayan sido condenados en cualquier tiempo, a penas privativas de la libertad, entiendo que nos referimos a esos delitos, también tengan la inhabilidad que tenemos los congresistas. A eso se refiere ese simple renglón adicional.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Tarquino Pacheco Camargo:

Dice en la norma constitucional que cuando una persona es condenada por delitos comunes, inmediatamente queda inhabilitada para ocupar cualquier cargo e incluso de elección.

Es una norma persistente; ya hay legislaciones y ríos de sentencias sobre ese tema; yo pienso que entrar a reglamentar un artículo de norma constitucional, a mí no me parece sano, porque realmente ya por hecho de facto, una persona que sea condenada,

inmediatamente está inhabilitada para ocupar cualquier cargo; así de sencillo.

La única sanción que da la Constitución, es por delitos culposos y por delitos políticos. Entonces en ese orden de ideas, colocar nosotros un reglón sobre algo que ya está, que existe, que está establecido, me parece que realmente puede tener un buen espíritu, pero si una persona fue condenada por paramilitarismo, obviamente que no puede participar en un debate electoral, ni mucho menos puede contratar con el Estado; porque ya existe la norma general en la norma Constitucional.

Entonces en ese orden de ideas, sí queremos hilar delgado, yo he estado apoyando totalmente todas las proposiciones del doctor Roy, porque sé que son bien intencionadas y llevan un propósito y una finalidad importante, nosotros no podemos coger y señalar aspectos minuciosos, porque eso hace parte de la norma o de la ley, que es la que reglamente la Constitución. Gracias señora Presidente.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias Presidenta. Una precisión, existe el artículo y la norma constitucional al que se refiere el doctor Tarquino, es el artículo 179 de la Constitución y dice: Específicamente, no podrán ser congresistas, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc., otras causales, incluyendo por supuesto quien sea condenado.

En buena hora los señores ponentes coordinado por el doctor Tarquino, extienden esa inhabilidad a los candidatos a cargos de elección popular; pero la limitan, repito, solo a quienes cometen estos dos tipos de delitos que están especificados y se refieren a los delitos contra el patrimonio del Estado o el ejercicio del sufragio.

De manera que no solamente no sobra la adición que estoy proponiendo, sino que resulta necesaria porque la intromisión del paramilitarismo y la guerrilla es mucho más viva y presente en las regiones y en los pequeños Municipios que en el Congreso de la República.

Presidenta:

En consideración el artículo, con la proposición presentada por el Representante Barreras; anuncio que va a cerrarse; queda cerrado. ¿Lo aprueba la Comisión?

Secretario:

No lo aprueba Presidenta. Le propongo lo siguiente Presidenta; que ponga en consideración la de la ponencia base, sin la adición del doctor Roy Barreras.

Presidenta:

En consideración el artículo 4º, tal y como viene en la ponencia; anuncio que va a cerrarse; queda cerrado. ¿Lo aprueba la Comisión?

Secretario:

Ha sido aprobado el artículo 4º, tal y como viene en la ponencia Presidenta.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante David Luna Sánchez:

Presidenta; hay una proposición radicada, porque es que se cometió una equivocación en la ponencia mayoritaria, a propósito de la denominación de los delitos que ellos consideran se denominan contra el sufragio.

Según la última modificación del Código Penal, se denominan delitos contra los mecanismos de participación ciudadana.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Yo creo que con lo que ha dicho el doctor Luna, pero además con lo que yo insisto y quisiera oír la opinión del señor Ministro del Interior, me parece que hay que reabrir la discusión del artículo; pero yo insisto que hay que incluir en esta prohibición, a los delitos relacionados con grupos armados ilegales.

Me resisto a pensar que estamos respetando la inhabilidad para ser congresistas de quienes cometen tales delitos, pero que en las regiones y Municipios de Colombia es posible.

El artículo 179 de la Constitución, doctor Tarquino, solo se refiere a los congresistas. Si usted me ilustra, yo quisiera saber cuál norma hoy, les prohíbe a los colombianos ser Concejal o

Diputado; dígame usted si es así y es por cualquier delito, el artículo entero no se necesita, porque si ha sido condenado por delitos contra el sufragio o contra el patrimonio del Estado, pues también tienen una condena; entonces tampoco podría inscribirse.

Pero si tal prohibición no existe, yo lo que pido es que se incluya a aquellos que tienen vínculos con grupos ilegales; pero entiendo, si ya existe la prohibición en el artículo, entonces no se necesita.

Presidenta:

¿Aprueba la Comisión la reapertura del artículo 4º?

Secretario:

Ha sido aprobada Presidenta, la reapertura del artículo 4º.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Tarquino Pacheco Camargo:

Me parece que el doctor David Luna tiene razón en el sentido de que el término varió desde el punto de vista técnico; fue necesario hacer la corrección; por eso suscribí la proposición.

Yo quiero manifestarle al doctor Roy Barreras, que cualquier persona que haya sido condenada, cualquiera, no puede ocupar un cargo de elección popular; así de sencillo doctor Roy Barreras; una persona que ha sido condenada no podrá ser Alcalde; está inhabilitado; no puede ser concejal, está inhabilitado; no puede ser congresista.

Entonces tampoco puede celebrar contratos porque precisamente sobre eso hay jurisprudencia de obligatoria aplicación; de todas maneras doctor Roy Barreras, lo importante es que avancemos con el tema.

Yo le voy a proponer a usted, ya la Comisión votó; vamos a dejar como constancia la propuesta suya y la entramos a discutir y a analizar; de pronto usted puede tener razón para profundizar sobre prohibiciones y sobre sanciones; que a mí no me disgustan entre otras cosas, porque yo quisiera realmente que el ejercicio político en Colombia, pudiéramos desterrar de una vez por todas, a los grupos armados al margen de la ley, a quien les

compran votos, a quienes hacen tráfico en toda esta naturaleza; pero necesitamos establecer unas normas de carácter general y que la ley reglamente, porque si no imagine usted qué Constitución sería esta.

Entonces yo le propongo a usted que la dejemos como constancia y entramos a discutirla para la Plenaria, con la corrección que plantea el doctor David Luna, señora Presidente.”²² (Subrayas no originales).

10.2. La imposibilidad de aplicación de la inhabilidad adicionada al artículo 122 C.P. a los responsables de delitos políticos, fue una preocupación constante del Congreso en diversos momentos. Esto lo demuestra la proposición formulada en ese sentido por el senador Javier Cáceres Leal y el Ministro de Interior y de Justicia, quien solicitaron durante el tercer debate en la Comisión Primera del Senado, que se dejara expresa tal exclusión, proposición que fue aprobada. Al respecto, en el acta de la sesión correspondiente se señaló:

“Proposición número 37

Agréguese la siguiente frase al inciso final:

En el artículo 4º del articulado de la ponencia en el inciso final agréguese la expresión:

“Se excluyen los delitos políticos”.

Firmado, honorable Senador Javier Cáceres Leal.

Doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada esta es sometida a votación siendo aprobada por unanimidad.

El texto del proyecto aprobado es el siguiente:

(...)

Artículo 4º. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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 o actividades ilegales en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Quedan inmersos en la misma prohibición quienes tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil y haya sido condenado en Colombia o en el exterior por delitos descritos en el inciso anterior. Se excluyen los delitos políticos.”²³ (Subrayas no originales).

10.3. El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado en primera vuelta fue objeto de discusión por la plenaria de la misma corporación legislativa. En esa oportunidad se indicó que la proposición aprobada en la Comisión podía llevar al equívoco que los miembros de grupos paramilitares quedaran exceptuados de la inhabilidad, por lo que se optó por eliminar el texto adicionado. Sin embargo, durante el debate se señaló que dicha exclusión no tenía como finalidad extender la inhabilidad a los delincuentes políticos, sino que buscaba impedir que por esa vía se desnaturalizara el objetivo de la reforma constitucional, que era precisamente eliminar la influencia de los grupos armados ilegales, en especial el paramilitarismo y el narcotráfico, en la conformación del Congreso. Por lo tanto, se reforzó en diversas oportunidades el planteamiento que la inhabilidad para ejercicio de funciones públicas se aplicaba a delitos comunes, entre ellos la pertenencia, financiación o promoción de grupos armados ilegales. Debe resaltarse que este tópico fue objeto de intenso debate en la plenaria del Senado, puesto que varios congresistas consideraron que el texto aprobado en la Comisión tendería a impedir que la inhabilidad cobijara a los congresistas inmersos en la denominada parapolítica, razón que motivó el cambio de texto. Así, en el acta que recoge la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2008, se indica lo siguiente:

“Palabras del honorable Senador Armando Benedetti Villaneda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Presidente yo también tengo el mismo interés que el señor coordinador de ponentes el doctor José Darío Salazar, en el sentido de que llevamos varios días trabajando aquí en el Congreso de la República y sería procedente entrar a votar, en últimas señor Presidente con base en lo que han dicho varios de los voceros de los partidos, hay que dejar muchas cosas en claro que ya lo hizo José Darío Salazar pero quiero repetirlo, en el sentido que nos reunimos 2 veces con los voceros de Partido Liberal y del Polo Democrático y después de esa reunión se convino que el tema de las facultades fuera retirado, que el tema de la financiación para las personas que se inscriban como grupo significativos o sea por firmas también fuera replanteado, lo que acaba de decir el doctor Cáceres creo que es pertinente, e importante en señalar que todo lo que venía de la Cámara, de esas funciones que se le quitaban al Consejo de Estado y se le daban al Consejo Nacional Electoral también fueron retirados. Y doctor Parmenio, en lo que tiene que ver con el artículo 4° nosotros cambiamos la redacción por sugerencia de su copartidario, de su amigo y jefe el doctor Gustavo Petro, nosotros retiramos, perdón propusimos unas adiciones para que no se entendiera que aquel que hubiera sido condenado como él por haber pertenecido al M-19, no pudiera estar dentro del Congreso de la República.

Luego si no le gusta la redacción, acogemos la redacción que a usted mejor le parezca para ponerla para que ahora no quede ó se interprete, como que queremos lavarles la vida política a varios de los Senadores que han tenido problemas con el tema de la parapolítica. Entonces quiero que le quede bien claro que si nosotros cambiamos esa redacción fue a sugerencia y para bien del doctor Gustavo Petro, si quedó mal es equivocación de él y nuestra por buscar el bien de él. Mi amigo Héctor Helí Rojas la semana antepasada o pasada se refirió a ese tema, entonces yo le pediría a los 2 para que mejoraran la redacción en ese punto y entonces lo hacemos así, una interpelación pero sigo con la palabra señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Muy brevemente señor Presidente para aclarar lo que dice nuestro colega el doctor Benedetti y amigo mío pero eso no lo pidió Gustavo Petro, en la Comisión Primera el doctor Javier

Cáceres presentó una proposición, que simplemente decía exclúyanse los delitos políticos, eso fue todo lo que se habló en el Senado, yo no sé de dónde salió la redacción nueva, que ahora dice que las inhabilidades para contratar para desempeñar cargos públicos que tienen todos los servidores públicos, no se aplicarán a los sindicatos de paramilitarismo que sean condenados como delincuentes políticos, eso ni lo acordamos, ni se discutió en la Comisión Primera del Senado, ni estaba en la proposición del Senador Cáceres, que yo compartí porque era muy grave dejar por fuera los delitos políticos; pero lo de el paramilitarismo no lo aprobamos, no lo redactamos y no se le puede endilgar al Senador Cáceres, ni puede decirse que fue petición de Petro y si fue petición del Senador Gustavo Petro nos gustaría que él nos explicara y en últimas señor ponente, quién hizo esa redacción; porque es que es bien delicado ese parágrafo señor Presidente y le agradezco mucho doctor Benedetti por permitirme hacer esta claridad.

La Presidencia manifiesta:

Sí pero el coordinador ponente es el Senador Benedetti también.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Doctor Héctor Helí Rojas, yo entiendo lo que usted está diciendo con base en la letra explícita, yo le estoy diciendo la génesis de por qué se busca esa redacción, a mí me lo dijo el Senador Gustavo Petro dentro de la Comisión, desafortunadamente el día de la votación el 26, el 27 o el 28 de noviembre yo no estaba en el país, por lo tanto yo sé Presidente, el doctor Cáceres, doctor Andrade es que me están pidiendo una interpelación pero yo la cedo pero sigo con el uso de la palabra.

Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Javier Enrique Cáceres Leal:

Como ha explicado el doctor Héctor Helí sucedieron los hechos, nosotros presentamos una proposición doctor José Darío, la proposición solo decía exclúyase los delitos políticos, yo le solicito que volvamos a ese texto original.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Bueno yo estaba explicando, yo estaba respondiéndole al doctor Parmenio Cuéllar y yo sé

que con José Darío Salazar hablamos hace poco y dijimos que vamos a volver al texto original y vamos a retirar esa adición doctor Héctor Helí, pero yo le estaba respondiendo al doctor Parmenio que nos estaba acusando de algunas cosas que no son y le estaba haciendo claridad que la confusión que se había generado, venía de parte de su partido y de un compañero miembro del Polo Democrático, quería dejar bien claro ese punto señor Presidente que se me hacía pertinente en dos sentidos, uno en lo que había dicho Parmenio y dos que José Darío Salazar ya tiene la proposición efectiva para subsanar ese tipo de inconvenientes.

Termino señor Presidente hablando de que este Congreso tiene que jalarle a este proyecto de ley de acto legislativo que está agonizando, porque si no qué va a decir el país de nosotros señor Presidente, que somos un Congreso investigado, impedido para legislar, le vamos a dar entonces la gracia a aquellos que han denigrado del Congreso de la República dentro y fuera de sí mismo, yo quiero decirle señor Presidente muy rápidamente para ver si entramos a votar, que este proyecto tiene responsabilidades para los partidos y dirigentes políticos que coadyuven a infiltrar o a inscribir gente dentro de sus listas, que hayan participado en delitos como narcotráfico, con las autodefensas, guerrilla o de lesa humanidad. Por eso señor Presidente se puso para que no hubiera problema en el tema de los impedimentos que sería con las investigaciones a partir de 2009 y se introdujo que el doctor José Darío Salazar lo sabe que automáticamente, con la medida de aseguramiento entra a regir la silla vacía, ahí hay correctivos que mucha gente aquí hoy ha querido descalificar, al igual que la financiación, al igual que el umbral al igual que las revocatorias que pueda hacer el Consejo Nacional Electoral doctor Parmenio, que no quedan al libre albedrío o al azar sino de acuerdo a unas genialidades y a unos requisitos que se están poniendo aquí muy explícitos, quería con esto señor Presidente molestarlo y aclarar

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Gracias señor Presidente, quiero hacer unos comentarios en este estado del proceso del debate. (...) El tema que se ha planteado, que me llamó la atención inclusive después de pedir el uso de la palabra, y que quiero también dejarlo muy claro, y le pido al Senador

Ponente, que por favor atienda este comentario, que reitero, lo advierto con posterioridad haber pedido el uso de la palabra, y es que efectivamente en este artículo 4º, el Parágrafo debe referirse básicamente a la exclusión de las condenas por delitos políticos; porque esa ampliación en los términos en que se plantea en la Ponencia, o en el pliego de modificaciones, a quienes por pertenencia, promoción, o financiación de grupos armados ilegales, sean o hayan sido condenados por delitos políticos, me parece que desborda como lo dijo el Senador Cáceres, lo que en su momento quiso y decidió o aprobó la Comisión Primera del Senado. De tal manera que allí debemos tener un máximo cuidado, como también decirle que no solamente se está reformando en ese artículo 4º el Inciso final del artículo 122, sino que se está planteando un adicional que es el Inciso 6º. Muchas gracias señor Presidente.

(...)

La Presidencia abre la discusión del artículo 4º, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente, José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

En el cuarto. Voy a leer estas Propositiones, que son todas iguales, por lo que acabo de ver y si quienes las presentaron creen que no entonces me dicen, suprimase del artículo 4º el inciso 2º y el parágrafo, es el delito de sangre y la que causó tanta polémica en las toldas del Polo Democrático y el Partido Liberal, porque querían responsabilizar a algunos Senadores, de estar eximiendo la parapolítica de las inhabilidades generales.

Proposición, elimínese el inciso 2º del artículo 4º, es la misma Proposición, elimínese el Parágrafo del artículo 4º, es el mismo, y viene uno último, claro, pero es que hay unas que hacen referencia al inciso y otra al parágrafo, y hay otra que hace referencia a ambas, básicamente es la eliminación del parágrafo y la eliminación del inciso número dos.

(...)

Bueno, entonces elimínese el parágrafo del artículo cuarto. Presentada por Armando

Benedetti y el suscrito.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la modificación presentada por el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria la modificación propuesta?

Y esta responde negativamente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Entonces no se elimina el párrafo del artículo, elimínese el inciso 2° del artículo 4°, son los delitos de sangre, solicito, solicito que se apruebe para que se elimine.

Por solicitud del honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz, la Presidencia pregunta a la Plenaria si aprueba la reapertura de la modificación al artículo 4°, presentada por el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda y, cerrada su discusión, esta responde negativamente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Suprímase del artículo 4° el inciso segundo y el párrafo, fueron negadas, les pido que se niegue y fue presentada por el Senador Manuel Guillermo Mora y Manuel Enríquez Rosero.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la modificación presentada por los honorables Senadores Manuel Guillermo Mora Jaramillo y Manuel Enríquez Rosero, y cerrada

su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria la modificación propuesta?

Y esta responde negativamente.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Queda una última del artículo 4º, que dice, adiciónese un inciso al artículo 122 de la Constitución, que dice así, tampoco podrán inscribirse como candidatos a cargos de elección popular quienes hayan ocupado cargos de elección popular, de carácter uninominal durante las elecciones siguientes a la terminación del cargo en su respectivo periodo.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 4º leído por el honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz, y pregunta: ¿Adopta la Plenaria el artículo con la modificación propuesta?

Y esta responde negativamente.

Por Solicitud del honorable Senador Javier Cáceres Leal, la Presidencia pregunta a la Plenaria si acepta la reapertura del artículo 4º y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia abre la discusión del artículo 4º, y concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

El Senador Cáceres que pidió primero que se negara ahora pide que se apruebe, entonces el Senador Cáceres pide que se elimine el, que se elimine el párrafo que habla de los delitos políticos.

Dice lo siguiente, la inhabilidad general contenida en los incisos 5º y 6º de este artículo, no

aplicará a quienes por pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, sean o haya sido condenados por delitos políticos, yo pedí que se aprobara para que saliera el artículo y la Plenaria en dos ocasiones dijo que no, les ruego que se reabra, entonces lo explica Senador de nuevo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Señor Presidente, el tema es el siguiente, en la Constancia que dejó el Senador Cáceres, en la cual estamos de acuerdo al menos algunos integrantes de la Comisión Primera del Senado, queremos establecer que no se debe en ese caso excluir, a quienes pertenezcan, promuevan o financien grupos ilegales, sino fundamentalmente o exclusivamente a quienes hayan sido condenados por delitos políticos, no creemos que se cree, que se establezca esa confusión, de tal manera que solo reducir la exclusión a delitos políticos, pero no a quienes hayan pertenecido a grupos armados ilegales, de manera genérica.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Presente la Proposición.

Con la Venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

No, no, es que esta presentada así bueno.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Presente la Proposición Senador Valdivieso.

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Señor Presidente, honorables Senadores, miren la discusión es el tema de los delitos políticos, la Constitución Nacional en su artículo 179 ya consagra este tema, dice, no podrán ser Congresistas, quienes hayan sido condenados en cualquier época por Sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

Senador Cáceres, Senador Valdivieso, honorables Senadores, ya está consagrado en la Constitución, es suficiente con este artículo y por eso aquí quienes han sido condenados por delitos políticos han venido al Congreso sin más ni más, entonces yo le ruego señor Presidente que reabramos la discusión del artículo 4°, para excluir el párrafo del artículo que es el que nos viene suscitando problemas y el inciso final del artículo 4°, que es el que nos ha suscitado el enredo.

Porque las Propositiones excluyendo esos artículos se negaron, yo les ruego el favor, aquí todo el mundo se opone a esos artículos pues excluyámoslos que ya el artículo 179 dice, por las inhabilidades no operan para los delitos políticos.

El Secretario informa:

Es que el Senador Salazar, dice aprobaron las Propositiones que presentaron sobre el artículo 4°, el artículo 4° como tal, el que viene en la Ponencia no se ha aprobado, entonces usted lo tiene es que, someterlo eliminando ese.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Claro señor Secretario, pero es que las Propositiones eran para eliminar el inciso final y el párrafo, pero aquí el Senado no quiso aprobarlas, las negó, las Propositiones y sin embargo todo el mundo dice que hay que modificar o excluir esos artículos por el tema político que ya está consagrado en el 179 de la Constitución Nacional, que dice que no podrán ser Congresistas, quienes hayan sido condenados en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos, es suficiente con ese artículo.

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Entonces mi solicitud, señores Senadores es que reabramos el artículo para excluir el párrafo y el inciso final que hacen referencia, a delitos políticos y a delitos de sangre, el delito político ya está instituido como excluido de causal, para no poder aspirar al Congreso en el artículo 179 de la Constitución Nacional.

Le ruego señor Presidente que le solicite a la Plenaria que nos autorice reabrir el artículo para excluir esos incisos que aquí no quisieron excluirlos.

Señor Secretario, reabrir señor Secretario.

El Secretario informa:

Ya esta reabierto, está en discusión

(...)

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Gracias Presidente, señor Ponente mire, usted dice que no hay necesidad de excluir a las personas sancionadas por delitos políticos, porque ya está expresamente establecido en el artículo 179, pero resulta que esta es una norma constitucional la que vamos a aprobar, que tiene el mismo valor que la contemplada en la 179, que dice: no podrán ser Congresistas y allí establece la excepción de los que hayan sido condenados por delitos políticos.

Pero aquí, aquí está estableciendo una reforma que dice: sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley no podrán ser inscritos, 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 y agrega: 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 o promoción o financiación a grupos armados o con el narcotráfico.

Entonces las personas, las personas que hayan sido condenadas por delitos políticos aquí quedan si la posibilidad de inscribirse, quedan inhabilitados, quedan inhabilitados y por eso hay necesidad de la propuesta que hace el Partido Cambio Radical, lo que pasa es que al hacer el párrafo la extendieron a los grupos armados ilegales, lo que acaba de decir el Senador Valdivieso es lo correcto.

Yo le pido que dejemos la precipitud, estamos reformando la Constitución, no podrían ser candidatos las personas que hayan sido condenadas y eso está, por delitos políticos y eso

está mal señor Presidente.

La Presidencia manifiesta

Senador Parmenio le asiste a usted toda la razón, vamos a proponer, la proposición del Senador Valdivieso, en su momento la vamos ya a considerar, le damos toda la razón; continúa la discusión del artículo 4º, Senador Salazar, Senador Salazar ¿qué proposición vamos a someter?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

No hay más proposiciones señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

¿Entonces votamos el artículo cuarto con la proposición del Senador Valdivieso?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

No ha presentado proposición el Senador Valdivieso.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Presidente es que estábamos, yo había mencionado con respecto al párrafo, en la forma como se tramitó este párrafo se propuso una reforma eliminándola y se negó, entonces ahora al reabrirlo queda claro que debe ser eliminado, luego estamos de acuerdo ahí, la referencia del Senador Parmenio Cuéllar, que es pertinente también hace alusiones al inciso primero de ese artículo, al inciso primero del artículo, entonces es otro aspecto ¿no?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

No hay proposición del Senador Valdivieso, no hay proposición del Senador Parmenio Cuéllar, como hacemos? Yo lo que propuse es que se vote excluyendo el párrafo y el inciso, bueno entonces sométalo así.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 4º, con las modificaciones planteadas por el

honorable Senador ponente, José Darío Salazar Cruz, y pregunta: ¿Adopta la Plenaria el artículo con las modificaciones propuestas?

Y esta responde afirmativamente.”²⁴ (Subrayas no originales).

Conforme a la discusión antes descrita, el Senado decidió eliminar la referencia a la exclusión de delitos políticos, por lo que el texto aprobado en la plenaria en la primera vuelta del trámite legislativo fue, en cuanto al artículo 4º, el siguiente:

“Artículo 4º. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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 o con el narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”. ”²⁵

10.4. Nuevas discusiones acerca del alcance de la inhabilidad adicionada al artículo 122 C.P. se hicieron presentes en la plenaria del Senado, con ocasión del debate y aprobación del texto conciliado en primera vuelta. En esa instancia, varios senadores insistieron en que la exclusión de la proposición aprobada por la Comisión Primera del Senado, que señalaba expresamente que la inhabilidad no aplicaba a delitos políticos, implicaría la imposibilidad que los responsables de tales conductas pudieran ejercer funciones públicas y, especialmente, cargos de elección popular. Ante este reclamo, otro grupo de congresistas señalaron que esa interpretación del artículo 4º del proyecto era exagerada, puesto que (i) en ningún caso el Congreso avalaba la aplicación de la inhabilidad para los delincuentes políticos; y (ii) concurrían normas constitucionales, como el artículo 179-1 C.P., que permitían el ejercicio de funciones públicas a los condenados por tales hechos. En cualquier caso, aceptaron que la redacción del texto podría resultar equívoca, por lo que se hizo el compromiso expreso de modificarlo en la segunda vuelta, asunto que incluso fue avalado por

el Ministro de Interior y de Justicia, representante del Gobierno y ponente de la iniciativa. Los apartes pertinentes de dicha discusión son los siguientes:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Javier Enrique Cáceres Leal:

Quiero dejar una Constancia señor Ministro, en el artículo 4° en el hecho de que en la Comisión Primera, usted y yo, presentamos una Proposición para excluir los delitos políticos, hoy en la Conciliación no aparece, pero que sea una regla de juego, que en la próxima vuelta excluyamos los delitos políticos del artículo cuarto, para que nuestros colegas que están en el Congreso y que tienen ese problema, no se declaren impedidos. Entonces señor Presidente para dejar esa Constancia en el artículo 4°, señor Presidente, aquí está el Ministro comprometiéndose, aquí hay un retroceso de la democracia, si no excluimos el artículo 4° los delitos políticos, entonces el señor Ministro se está comprometiendo, para que en la próxima vuelta al artículo cuarto se le incluya la exclusión de los delitos políticos.

También señor Presidente para dejar expresa Constancia de que sea tenido en cuenta las opiniones del Consejo de Estado en la Conciliación, en cuanto se refiere a las atribuciones que venían cercenadas de Cámara, estas han quedado completamente desaparecidas del proyecto en la Conciliación, y creemos en la palabra del Gobierno, aquí va hablar el señor Ministro.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio:

Señor Presidente, simplemente para esto, mire, en el artículo 179 de la Constitución, están excluidos los delitos políticos, pero yo me comprometo como Gobierno, a que si es necesario reiterarlo, lo reiteramos, porque el Gobierno está totalmente de acuerdo con esa observación.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Hay necesidad Ministro, respecto de todos los cargos de elección popular, hacer un

salvamento respecto del tema de excepcionalidad para los delitos políticos, si no vamos a hacer que quienes hayan sido condenados por delitos políticos, no puedan ejercer la actividad política, que es lo que en el mundo se ha excepcionado, de manera que ahí hay un grave entuerto Presidente.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

Señor Presidente, yo no sé si el Congreso de la República, el Senado de la República está de acuerdo con esta decisión absurda que se ha tomado, con referencia a los derechos políticos.

La Presidencia manifiesta:

No, no estamos de acuerdo.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

Contra los delitos políticos.

La Presidencia manifiesta:

No estamos de acuerdo lo digo como Presidente del Congreso y ya dejamos la Constancia.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

No está de acuerdo con qué Presidente.

La Presidencia manifiesta:

Porque sería castrar la posibilidad de alguien que se ha reintegrado a la sociedad, para poder competir en el escenario político nacional ese es el sentido y así dejo la constancia.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

La Presidencia manifiesta:

Porque Cámara se impuso en la conciliación y dejamos constancia con el Ministro y con Javier Cáceres, palabra de caballero y yo he cumplido que eso quede radicado en la segunda vuelta Senador Dussán.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón:

(...)

Yo creo señor Presidente que el Senado de la República de Colombia debe dejar plenamente constancia y así me gustaría saberlo del Presidente del Partido Conservador, como del Partido Liberal, como el vocero de Cambio Radical y del Partido de la U. y por supuesto de todos los partidos políticos, que ese no puede ser realmente un mensaje, sino que es una equivocación, yo lo escuché a usted decir, que se había comprometido con el doctor Petro en la discusión de la Comisión Primera, que ese artículo quedaba, o quiere que regresemos al pasado. Nosotros hemos proscrito y así lo decimos con autoridad de político de la izquierda colombiana, la utilización de la guerra para la acción política, y lo decimos sin sonrojarnos, así varios de nuestros militantes del partido el Polo Democrático Alternativo en el pasado hayan sido guerrilleros, como el doctor Navarro que hoy es Gobernador de un departamento, o como el doctor Petro que hoy es Senador de la República de Colombia, o como un Alto Consejero del Estado colombiano del Gobierno del Presidente de los Derechos Humanos, que igualmente hizo parte de estos hechos históricos de la vida nacional.

(...)

Con su venia señor Presidente, el señor Ministro me está pidiendo una interpelación, con mucho gusto.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el Señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio:

Muchas gracias, con la venia del señor Presidente, no, simplemente para reiterar que la política del Gobierno es de apertura hacia la participación política, aquí evidentemente hay un error que vamos a enmendar, es el compromiso solemne del Gobierno y es la palabra empeñada del Ministro del Interior.

La Presidencia manifiesta:

Senador Dussán yo complemento ello y es la palabra del Congreso y de la Presidencia del Congreso.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Doctor Dussán estas palabras van dirigidas para usted y para el Partido del Polo Democrático, sí hay alguien que ha reconocido que el doctor Petro y algunas personas que se han desmovilizado y hoy están en la democracia, ha reconocido que la democracia les debe mucho a ellos, porque ellos se han acogido y se han vuelto otra vez a la vida civil he sido, lo he hecho repito en esta Plenaria y en la Comisión Primera en múltiples oportunidades.

Yo le voy a echar un cuento que ayer referí, todo empieza doctor Dussán porque en la Cámara viene aprobado el texto que a usted no le gustó, que a mí no me gustó y que dejé constancia en la Comisión Primera, radicando una aditiva para cambiar el articulado, entre otras cosas porque el Senador Petro nos hizo caer en cuenta en el error que estábamos haciendo. Luego el Senador Cáceres, yo no estuve en esa Comisión, en esa Plenaria de Comisión en la que se votó, hizo un articulado en el que personas como Héctor Helí Rojas y el doctor Parmenio Cuéllar empezaran a decir, que era que queríamos lavar a unos parapolíticos para que volvieran a la vida civil, le pedimos al doctor Parmenio Cuéllar que está al lado suyo, que coadyuvara, que fuera constructivo, que nos ayudara a buscar una redacción, en la que los compañeros de su partido estuvieron de acuerdo para subsanar el error, enmendar el error, pero el doctor Parmenio Cuéllar estaba en plan de hacer oposición, por oponerse absolutamente a todo y, en eso que le correspondía a un compañero de él no hubo eco dentro de la inteligencia del doctor.

(..)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Dentro de la inteligencia del doctor, no, él entiende que ya hoy empiezan las novenas y se va a quedar juicioso el doctor Parmenio y no quiso entender que nos podía ayudar con el tema de la redacción doctor Dussán. Para hacer le resumen a su intervención, usted tiene toda la

razón, tampoco nos gusta la redacción, dejamos constancia aquí en la Plenaria, en la Cámara ayer con los problemas y los afanes de tiempo que teníamos, dijimos que era mejor dejar ese articulado como venía de la Cámara, porque entre otras cosas doctor Dussán está igualito al 179 de la Constitución, aunque yo creo como usted, que entonces para contratar o para ser servidores públicos no existe eso dentro del 179, sino que es cuando es para elección a Corporación Pública.

Por eso entonces le repito que palabra, compromiso de caballero, de Senador, de amigo suyo, para decirle entonces que vamos a enmendar ese error, pero quiero dejarle la espinita, la banderilla bien puesta, en el sentido de que sus compañeros son los que ayudaron a armar el desorden y, nosotros por andar de buenos quisimos enmendarlos y lo hicimos peor, ellos no fueron capaces de ayudar absolutamente nada.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Palabras del honorable Senador José Darío Salazar Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Gracias señor Presidente, mire, yo creo que se ha armado un escándalo mayúsculo y se ha maximizado el tema, nadie en el Congreso de Colombia, quiere hoy desconocer los esfuerzos de Paz que el M-19 hizo, el acuerdo de Paz, su reintegro a la vida civil, el reconocimiento que el pueblo colombiano le ha hecho a ese grupo al elegir muchos de sus miembros en las Corporaciones Públicas, el reconocimiento que los Gobiernos Nacionales le han hecho a esos grupos, cuando los han nombrado Ministros del Despacho, Diplomáticos como fue el doctor Petro, como fue la doctora Vera Grave. De ninguna manera el Estado colombiano ni este Congreso tienen la intención de echar para atrás esos acuerdos, vamos a ratificarlos, vamos en la segunda vuelta a buscar la mejor redacción.

Hoy hay un artículo de la Constitución que nadie lo ha tocado y es bueno decírselo al país y es el que los habilita para ser congresistas, dice el artículo 179 de la Constitución: “No podrán ser Congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”, y por eso están sentados en las Corporaciones, quienes pertenecieron a los grupos que antes estaban

en la ilegalidad y quienes fueron amnistiados, quienes fueron indultados, de modo que decirle al país que este Congreso pretende o quiere desconocer los acuerdos de paz, o sacarlos del Congreso es una exageración, vamos a buscar la mejor redacción en la segunda vuelta, porque entre otras cosas ayer Senador Benedetti cuando estábamos en el debate le preguntamos al Senador Parmenio Cuéllar, qué proposición tenía, le solicitamos qué pasará una proposición y no suscribió ninguna proposición, de modo que no exageremos, faltan 4 debates y tengo la seguridad que el texto en ese aspecto y en los otros saldrá lo mejor para el país; gracias señor Presidente.”²⁶ (Subrayas no originales).

“La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)

Sí señor Presidente.

El artículo 4º, que es el que vamos entrar a votar, tiene dos proposiciones. Una aditiva del doctor Julián Silva, que puede ser votada después de que se vote el artículo, y una del doctor Miguel Ángel Galvis, Franklin Legro, Pedro Obando que dice: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser escritos 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.

Me excusa, esta proposición modifica el inciso final del artículo 122.

Tampoco quien haya dado lugar como servidor público con su conducta dolosa o levemente culposa así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial.

Dice el doctor que el artículo es tal como está en la ponencia y que él le incluye en el primer inciso, exceptuando los delitos políticos o de procesos de paz anteriores o futuros pactados con el Gobierno.

Intervención del honorable Representante Tarquino Pacheco Camargo:

Vamos a hacer honor a la palabra y le vamos a cumplir al doctor Franklin Legro y le vamos a aprobar esta proposición, porque en la ponencia nuestra excluimos a las personas que en procesos de paz han suscrito acuerdos con el Gobierno, y de esta manera podamos

permitirles que se incorporen a la vida política.

En ese orden de ideas le solicito a la Plenaria que apruebe la proposición presentada por el doctor.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Germán Varón Cotrino):

Se somete a consideración de la Plenaria la proposición. Como la proposición modifica el artículo, se puede someter el artículo completo con la modificación.

En consideración de la Plenaria el artículo completo con la modificación suscrita por el doctor Franklin Legro, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueba la Plenaria?

La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):

Aprobado por unanimidad señor Presidente, con las mayoría exigidas en la Constitución, de acuerdo al último registro de votación efectuado.”²⁸

Esta modificación se reflejó en el texto aprobado por la plenaria, que fue del siguiente tenor:

Artículo 4°. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 122.

(...)

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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 o con narcotráfico en Colombia o en el exterior exceptuando los delitos políticos o de procesos de paz anteriores o futuros pactados con el Gobierno.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”²⁹ (Subrayas no originales).

10.6. El asunto de la circunscripción de la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas a los condenados por delitos políticos fue nuevamente tratado en el séptimo debate del proyecto de acto legislativo, surtido en la Comisión Primera del Senado. En esa oportunidad se aprobó una nueva proposición que reiteraba el texto aprobado por la Cámara de Representantes, el cual no hacía expresa la exclusión de los delitos políticos como supuesto para la aplicación de la inhabilidad regulada por el artículo 122 C.P. En la discusión de esa proposición se hizo evidente que a pesar de no haberse aceptado la posición de algunas congresistas de oposición, que insistían en que la exclusión fuera explícita, en todo caso la voluntad del Congreso era contraria a extender la inhabilidad a los condenados por delitos políticos. En tal sentido, la eliminación del aparte que hacía referencia expresa a la inaplicabilidad de la inhabilidad a los responsables de delitos políticos, tuvo como único objeto conjurar el riesgo, insistido por los congresistas opositores y relacionado con la posibilidad que personas condenadas por delitos relacionados con la pertenencia o promoción de grupos paramilitares no fueran cobijadas por la inhabilidad para ejercicio de funciones públicas. Sobre el particular, el acta respectiva señala lo siguiente:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con la siguiente proposición:

Proposición número 90

Artículo nuevo.

Propongo para artículo 4°, tal como fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulados número 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara, 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia, cuya supresión es propuesta en el pliego de modificaciones de la ponencia mayoritaria no sea acogida y en tal sentido, se apruebe el siguiente texto:

“El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 122. (...)

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, 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 relacionado con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.”

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.”

Armando Benedetti Villaneda,

Senador de la República.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas:

Mire señor Presidente, muchas gracias. Yo creo que la redacción coincide sino en su totalidad, casi en un alto porcentaje con el único artículo que fue aprobado en el Referendo fallido del 2007, que adicionó el 122. Es decir; ese parágrafo ya existe hoy en la Constitución si mi memoria no me falla o no sé qué adición nueva le habrán hecho el autor de la propuesta, porque ese fue el único artículo de origen popular, que fue aprobado en ese Referendo del 26 de octubre del año 2007.

Entonces yo quiero saber Presidente, ¿Qué es lo que modifica esta proposición, a ese que fue de origen popular?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Vea, este es el artículo famoso que el Presidente Gaviria dijo el Polo, lo llamo el Orangután, este ha venido en todas las comisiones, lo que hice fue señor Presidente, quitarle el tema de las personas que estaban involucrados en el proceso de paz y los delitos políticos.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

A ver doctor Arrieta. Vuelvo y repito. Este artículo es el que ha venido en todos los debates y usted ha votado que si, este es el famoso orangután, este es el que le quitamos cuando tratamos de arreglar el tema de Petro, que nos metimos en problemas, porque creen que nosotros estamos abriendo el tema de los paramilitares. Como se les declaraba la muerte política por varios delitos, les repito, puse el de lesa humanidad, le agregué el de narcotráfico, el de la guerrilla, el paramilitarismo que ya venía. Le quite solamente el de los delitos políticos doctor Arrieta.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas:

Efectivamente ahí se le está agregando la palabra narcotráfico y paramilitarismo y todos los delitos contra el orden público o todos los delitos derivados de la ilegalidad, es perfecto.

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

Presidente, mire. Yo entiendo lo que quiere decir el doctor Arrieta, yo le propongo que lo deje como constancia, lo aprobamos así, él lo ha votado con anterioridad y aquí lo que se trata es separar la mafia del Estado, no importa si es chiquito o grande, este país es el que más ha pagado por el tema del narcotráfico.

(...)

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia:

Senador mire, este artículo ha sido debatido y aprobado en todo el proceso. Este artículo había sido adicionado por el Polo Democrático con este agregado.

Dice: Exceptuando los delitos políticos o procesos de paz anteriores o futuros pactados con el

Gobierno. O sea se aprobaría todo lo que viene de la Cámara, menos la excepción que planteó el Polo. O sea que a mí me parece Senador Arrieta, que lo podemos aprobar si a usted le parece.

La Presidencia cierra la discusión de la Proposición número 90 y sometida a votación es aprobada con constancia de la Secretaría de haber obtenido 13 votos afirmativos.”³⁰

10.7. De los distintos debates que precedieron a la aprobación de la norma acusada, la Sala advierte que, contrario a como lo sostienen los demandantes, el Congreso no concluyó, e incluso se opuso de forma manifiesta, a que los delitos de pertenencia, conformación o financiación de grupos armados ilegales, fueran asimilados a delitos políticos. Antes bien, las cámaras legislativas debatieron distintas fórmulas de redacción de la norma, tendientes a que esa diferenciación resultara lo suficiente clara y, a su vez, no pudiera interpretarse como un mecanismo para desvirtuar las finalidades esenciales de la Reforma Política de 2009, en especial impedir el acceso de candidatos promocionados por grupos armados ilegales a los órganos de representación popular. Fruto de esos intensos debates parlamentarios es la disposición objeto de reproche de constitucionalidad.

11. El tercer argumento que demuestra la falta de certeza del cargo propuesto en las demandas se deriva de la interpretación sistemática de la norma acusada frente a otras disposiciones de la Carta Política, que tratan la materia del régimen de inhabilidades de las personas condenadas por delitos políticos.

Como lo señalan los demandantes, la Constitución dispone varias normas tendientes a prodigar un tratamiento diferenciado, más benévolo, a favor de los responsables de delitos políticos respecto de los condenados por delitos comunes. Para el presente caso interesa centrarse en las reglas superiores que exceptúan al delincuente político del régimen de inhabilidades para el ejercicio de modalidades de función pública. Así, el artículo 179-1 prevé que no podrán congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Del mismo modo, el artículo 232-3 prevé entre los requisitos para desempeñar los cargos de magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Finalmente, el artículo 299 C.P. determina dentro de

las condiciones requeridas para ser elegido diputado, la de no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos. Además, similar previsión fue otorgada, de manera temporal, por el artículo 18-1 transitorio C.P., norma que previó que mientras la ley estableciera el régimen de inhabilidades para los gobernadores, en las elecciones del 27 de octubre de 1991 no podrían ser elegidos como tales, entre otros supuestos, quienes en cualquier época hayan sido condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, con excepción de quienes lo hubieran sido por delitos políticos y culposos.

Si se aceptara la tesis de los demandantes, en el sentido que los delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales se subsumen en la categoría de delito político, se llegaría a la forzosa conclusión que dichos delincuentes políticos estarían inhabilitados, entre otros asuntos, para ser inscritos como candidatos a elección popular, o ser elegidos o designados como servidores públicos. Así, al menos para el caso de los congresistas, los magistrados de altas cortes y los diputados, se estaría ante una antinomia constitucional, entendida por la jurisprudencia, a partir de los postulados teóricos sobre la materia, “propiamente hablando, [como] aquella situación en la que se dan dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento y tienen un mismo ámbito de validez³¹. Para resolver las antinomias acude entonces a ciertos criterios tradicionales, entre los cuales menciona el cronológico³², el jerárquico³³ y el de especialidad³⁴. Sostiene enseguida, que tratándose de normas del mismo nivel, es decir del mismo rango en la escala normativa y contemporáneas, es decir que ninguna es posterior a la otra, con igual grado de generalidad, debe admitirse que ambas tienen igual validez, en el sentido de que ambas están validamente incorporadas al sistema; Empero, las dos no pueden ser contemporáneamente eficaces, es decir, no pueden ser aplicadas simultáneamente. En este caso, y sólo en este, la coherencia no sería condición de validez, mas si de eficacia³⁵. Bobbio llama a este tipo de antinomias, antinomias insolubles³⁶.”³⁷ En efecto, bajo el particular entendimiento que los actores hacen del aparte acusado, concurrirían en la Constitución reglas de derecho que simultáneamente adscribirían y excluirían la aplicación de la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por parte de las personas condenadas por delitos políticos, al menos frente a las dignidades que la Carta Política refiere expresamente.

No obstante, los argumentos expresados en los fundamentos jurídicos anteriores

demuestran, de manera fehaciente, que la antinomia propuesta por el cargo de inconstitucionalidad es aparente. Ello debido a que tanto el análisis de la tipificación de los delitos que conllevan la inhabilidad en comento, como la reconstrucción de las discusiones parlamentarias que dieron lugar al Acto Legislativo que introdujo la reforma demandada, obligan a concluir que la inhabilidad para el ejercicio de la función pública de que trata el inciso final del artículo 122 C.P. versa sobre la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, en tanto delitos comunes. Por lo tanto, ante dos interpretaciones concurrentes, una que carente de fundamento genera una antinomia constitucional y otra que, basada en distintas modalidades hermenéuticas comúnmente aceptadas, infiere la inexistencia de la antinomia, debe preferirse la segunda.

Conclusión

12. La Sala advierte que el cargo planteado por las demandas de la referencia es inepto, con base en varias razones. Para el caso particular de la expresión “en cualquier tiempo” contenida en el inciso final del artículo 122 C.P., se pudo comprobar que fue introducida por un Acto Legislativo distinto al acusado, en relación con el cual se adelantó control previo, automático e integral de constitucionalidad, en virtud de tratarse de una reforma originada por referendo popular de iniciativa gubernamental.

Frente al otro aparte demandado del artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 2009, se concluye que la interpretación que del mismo efectúan los demandantes contraviene los requisitos de suficiencia y certeza. Esto debido a que el análisis desde la tipificación penal, como a partir de criterios históricos y sistemáticos, lleva a la unívoca conclusión que la inhabilidad prevista en la norma acusada es predicable de los responsables de las conductas antes señaladas, en cuanto delitos de carácter común. Ello, por supuesto, sin perjuicio de la hipótesis en que tales comportamientos excepcionalmente se subsuman o se consideren como conexos a delitos políticos, pues en ese evento se aplicará el régimen de inhabilidades que la Constitución ha previsto para el delincuente político. En cualquier caso, dichas hipótesis de subsunción o conexidad, para que sean compatibles con la Constitución y de acuerdo con la jurisprudencia aplicable a la materia, deberán cumplir con los requisitos descritos en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, esto es, la acreditación de condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, aunadas a la satisfacción de los deberes estatales de juzgamiento, sanción y satisfacción de los derechos de las víctimas de, entre otros, los

denominados delitos atroces, al igual que de las conductas constitutivas de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves infracciones al derecho internacional humanitario o a los derechos humanos.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: En lo que respecta a la expresión “en cualquier tiempo”, contenida en el artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 2009, “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.” ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-551 de 2003, la cual decidió, entre otros asuntos, declarar exequible el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 796 de 2003 “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.”, norma introducida al ordenamiento constitucional por el artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2004

SEGUNDO: INHIBIRSE de adoptar decisión de fondo respecto de la expresión “o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales”, contenida en el artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”, en razón de la ineptitud sustantiva de las demandas.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Publicado en el Diario Oficial 47.410 de 14 de julio de 2009. El texto del Acto Legislativo fue corregido por el Decreto 3259/09. Sin embargo, esa corrección versó sobre un artículo distinto al acusado, razón por la cual se asume el control de constitucionalidad en relación con el texto publicado en el citado Diario.

2 Debe resaltarse que este apartado fue demandado para el caso del expediente D-8164, promovido por el ciudadano Sánchez Vásquez, más no en el caso del expediente D-8184.

3 Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1200/03 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil),

C-970/04 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-1040/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández), C-153/07 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-293/07 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-757/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-588/09 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-141/10 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

4 Esto se explica de las particularidades propias del juicio de sustitución de la Carta Política. Así, la sentencia C-303/10 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), expuso lo siguiente:

“12. Como se observa, el juicio de sustitución obedece a parámetros estrictos, lo cual no puede ser de otro modo, puesto que un uso extensivo y carente del rigor suficiente de ese instrumento, llevaría a la petrificación de la Carta a través de la virtual inoperancia de los mecanismos de reforma que la misma Constitución ha previsto. El ejercicio de esa competencia, en tales términos, exige de la Corte una actividad cuidadosa, guiada en todo caso por la autorrestricción judicial, que permita cumplir simultáneamente con tres objetivos: (i) salvaguardar la identidad de la Constitución de ejercicios arbitrarios del poder de reforma que transformen sus ejes definitorios; y (ii) permitir que la Carta se adapte a los cambios socio políticos más trascendentales, mediante el uso de los mecanismos de reforma que prevé el título XIII de la Constitución, esto como condición para la supervivencia del ordenamiento constitucional ante la dinámica propia de las sociedades contemporáneas; y (iii) evitar, de forma estricta, que el juicio de sustitución se confunda con un control material de las reformas constitucionales, tarea que en modo alguno hace parte de las competencias de la Corte. || Sobre este particular, la jurisprudencia insiste en los riesgos de la aplicación inadecuada, o con pretensión extensiva del juicio de sustitución. Así, se ha considerado que “el control constitucional del poder de reforma o de revisión comporta dos graves peligros: la petrificación de la Constitución y el subjetivismo del juez constitucional. El primero consiste en que la misión del juez constitucional de defender la Constitución termine por impedir que ésta sea reformada inclusive en temas importantes y significativos para la vida cambiante de un país. Esto sucede cuando las reformas constitucionales – debido al impacto que tiene el ejercicio cotidiano de la función de guardar la integridad del texto original sobre el juez constitucional – son percibidas como atentados contra el diseño original, en lugar de ser vistos como adaptaciones o alteraciones que buscan asegurar la continuidad, con modificaciones, de la Constitución en un contexto cambiante. El segundo peligro radica en que la indeterminación de los principios constitucionales más básicos puede conducir, ante

un cambio importante de la Constitución, a que el juez constitucional aplique sus propias concepciones y le reste valor a otras ideas, también legítimas, que no son opuestas al diseño original, así lo reformen.” || Analizada la jurisprudencia acerca del juicio de sustitución, se advierte que la Corte ha ofrecido tres tipos de mecanismos destinados a restringir ese análisis, de modo que no se incurra en un desbordamiento de las competencias de esta Tribunal: la cualificación de la acción pública de inconstitucionalidad, la necesidad de conservar la precisión conceptual sobre la materia y la sujeción a una metodología particular para adelantar el juicio de sustitución.”

5 La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa et al.)

6 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

8 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

9 Ibídem.

10 Ibídem.

11 El debate sobre las conductas constitutivas de delito político ha sido reiterado en la jurisprudencia constitucional. Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-069/94 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-009/95 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-456/97 (M.P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz), C-695/02 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-928/05 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

12 Al respecto, la sentencia C-928/05 previó que, al referirse sobre la competencia del Gobierno para decretar indultos y amnistías, que “...el cual el Gobierno Nacional sólo puede

conceder el indulto por delitos políticos, o sea, por rebelión, sedición y asonada. Este sentido incluye obviamente el otorgamiento del beneficio por los delitos conexos con los delitos políticos, de acuerdo con el criterio uniforme de la doctrina jurídica.”

13 Sobre el particular, en la sentencia C-695/02 se indicó que “[c]uando el constituyente determina el ámbito de aplicación de la amnistía y del indulto, lo circunscribe a los delitos políticos por oposición a los delitos comunes. No obstante, guarda silencio en relación con los delitos conexos. De este modo, si se tiene en cuenta que, como se lo expuso, al legislador le asiste una amplia capacidad de configuración normativa siempre que se ejerza dentro de los límites constitucionales, es claro que de esa capacidad hace parte la posibilidad de extender tales beneficios a los delitos conexos con los delitos políticos. No obstante, se trata de una facultad que, como cualquier otra, también está sometida a límites superiores, fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado.”

14 Código Penal. Art. 467. Rebelión. Los que mediante el empleo de las armas pretendan derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente, incurrirán en prisión de seis (6) a nueve (9) años y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

15 Código Penal. Art. 468. Sedición. Los que mediante el empleo de las armas pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes, incurrirán en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Debe acotarse que el texto adicionado a esta norma por parte del artículo 71 de la Ley 975/05, que extendía el tipo penal de sedición a quienes conformaran o hicieran parte de grupos guerrilleros o de autodefensa, fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa et. al.)

16 Código Penal. Art. 469. Asonada. Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años.

17 Código Penal. Art. 340. Modificado. Ley 733/02, art. 8º. Concierto para delinquir. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.

Inciso segundo – Modificado. Ley 1121/06, art. 19. Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o financiamiento del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, la pena será de prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil setecientos (2.700) hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto para delinquir.

18 Código Penal. Art. 341. Entrenamiento para actividades ilícitas. El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de actividades terroristas, de escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, o los contrate, incurrirá en prisión de quince (15) a veinte (20) años y en multa de mil (1.000) a veinte mil (20.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes

19 Código Penal. Art. 343. Terrorismo. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

20 Código Penal. Art. 345. —Modificado. Ley 1121/06, art. 16. Financiación del terrorismo y

administración de recursos relacionados con actividades terroristas. El que directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o a actividades terroristas, incurrirá en prisión de trece (13) a veintidós (22) años y multa de mil trescientos (1.300) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes

21 Este objetivo fue evidenciado por la Corte en la sentencia C-040/10 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), donde se expusieron los siguientes argumentos:

“A partir de este marco de análisis, debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Acto Legislativo que dio lugar a la disposición demandada tuvo como objetivo incorporar a la Constitución una serie de herramientas para (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso. De esto de cuenta la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo de origen gubernamental, al cual le fueron acumuladas las demás iniciativas. Al respecto, se expresó lo siguiente:

“Objetivo de la reforma política. || La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo Colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son una prioridad para el Gobierno Nacional. || Dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos tenemos la oportunidad de fortalecer los mecanismos para erradicar las malas prácticas y costumbres en la política. Ya la reforma política de 2003 viene generando importantes transformaciones en el ejercicio del quehacer político, sin embargo, es necesario hacer un ajuste constitucional y legal para adaptar la legislación a las nuevas y complejas realidades que hoy enfrenta Colombia, buena parte de ellas, fruto necesario de un proceso franco y abierto de depuración de la política.”||

Así, fue dentro de esa lógica que el Proyecto estableció un grupo de reformas sobre el tema de “inhabilidades”, todas ellas enfocadas a impedir el ejercicio de la investidura a candidatos vinculados o apoyados por grupos armados ilegales o, en general, que estuvieran incurso en delitos o faltas que pusieran en cuestión la legitimidad democrática de la obtención de la curul. Esta intención fue explícita en la exposición de motivos en comento la cual, en el apartado específico de inhabilidades de los congresistas, puso de presente que “La pretensión de una reforma política tendiente a garantizar la legitimidad de las Instituciones y a preservar la labor del legislativo de influencias nocivas de los grupos al margen de la ley y de los dineros ilícitos, quedaría incompleta si no se diseñan mecanismos para prevenir la ocurrencia de estos fenómenos que empañan la democracia. En este sentido es indispensable impedir que las personas que han generado la percepción pública de ilegitimidad por haber sido condenadas por delitos contra el libre ejercicio del sufragio puedan postularse a cargos de elección popular, o sean nombrados en otros cargos o se conviertan en contratistas del Estado. Se requiere preservar la dignidad del Congreso de la República como órgano representante del pueblo, la legitimidad de su conformación como expresión real de la voluntad popular, la confianza ciudadana en quienes dictan las leyes y en general, en quienes son elegidos con el voto popular. || En este espíritu, la presente reforma pretende ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, otorgando competencia al Consejo Nacional Electoral, para “decidir la revocatoria de la inscripción de los candidatos” antes de la elección del candidato inhabilitado.”

22 Cfr. Gaceta del Congreso 836/08, páginas 43-44.

23 Cfr. Gaceta del Congreso 948/08, páginas 20 y 22 a 23.

24 Cfr. Gaceta del Congreso 223/09.

25 Cfr. Gaceta del Congreso 953/08, páginas 2 a 3.

26 Cfr. Gaceta del Congreso 224/09, páginas 40 a 43.

27 Cfr. Gaceta del Congreso 226/09, página 6.

28 Cfr. Gaceta del Congreso 542/09, páginas 90-91.

29 Cfr. Gaceta del Congreso 313/09, página 3.

30 Cfr. Gaceta del Congreso 597/09, páginas 84 a 85.

31 Se refiere a ámbitos de validez temporal, espacial, personal y material, es decir a que las normas se apliquen en el mismo tiempo, en el mismo lugar, a las mismas personas y regulen la misma materia.

32 La norma posterior prevalece sobre la anterior.

33 La norma superior prevalece sobre la inferior

34 La norma especial prevalece sobre la general

35 Entendiendo la eficacia jurídica como la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos

36 En este tipo de antinomias, Bobbio sugiere que el intérprete tiene la posibilidad de eliminar una de las normas, eliminar las dos, o conservar las dos, acudiendo principalmente al principio de favorabilidad.

37 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1287/01 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).