

Sentencia C-157/11

APLICACION DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD A DESMOVILIZADO DE UN GRUPO ARMADO ORGANIZADO AL MARGEN DE LA LEY-Cosa juzgada constitucional

Referencia expediente D-8212

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009 *“por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad”*.

Demandantes: Pedro Vaca Villarreal y Liliana Andrea Ávila

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Pedro Vaca Villarreal y Liliana Andrea Ávila, en su calidad de abogados de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009 *“por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad”*.

Mediante Auto del trece (13) de agosto de dos mil diez (2010), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar la demanda al Presidente del Congreso de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia, así como invitar al

Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Presidente del Colegio de Abogados Penalistas, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario y Libre, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

De igual forma, en el citado auto se ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los secretarios de las Comisiones Primeras de dichas corporaciones, a efecto de que remitieran copia del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación del proyecto que se convirtió en la Ley 1312 de 2009.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.405 de 09 de julio de 2009.

“LEY 1312 de 2009

(julio 9)

por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 2°. El artículo 324 de la Ley 906 de 2004, quedará así:

Artículo 324. *Causales. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:*

(...)

17. *Al desmovilizado de un grupo armado organizado al margen de la ley que en los términos de la normatividad vigente haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad, siempre que no haya sido postulado por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005 y no cursen en su contra investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización con excepción de*

la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de esta ley incluye la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones.

Para los efectos de este numeral, el fiscal presentará la solicitud para la celebración de audiencias individuales o colectivas para la aplicación del principio de oportunidad.

Extiéndase esta causal a situaciones ocurridas a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 3 de 2002.

Para la aplicación de esta causal, el desmovilizado deberá firmar una declaración bajo la gravedad de juramento en la que afirme no haber cometido un delito diferente a los establecidos en esta causal, so pena de perder el beneficio dispuesto en este artículo de conformidad con el Código Penal.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que la disposición objeto de censura constitucional, contenida en la Ley 1312 de 2009, contraviene lo dispuesto en los artículos 115 y 186 de la Ley 5ª de 1992, los artículos 2, 5, 29, 152 lit. a), 153, 157, 158, 160 y 229 de la Constitución Política, los artículos 2.1., 2.3. y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 2.2., 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. A manera de consideración general, los actores inician por señalar que la presente demanda de inconstitucionalidad tiene como propósito advertir el vicio de procedimiento en el que incurrió el legislador frente a la formación de la Ley 1312 de 2009, toda vez que con ella se desconocieron los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia que inspiran el procedimiento legislativo, fuera de lo cual debió implementarse por vía del trámite previsto para leyes estatutarias, pues la causal que autoriza la aplicación del principio de oportunidad afecta prerrogativas de raigambre fundamental.

Partiendo de esa consideración, sostienen como razones de inconstitucionalidad del aparte normativo acusado, las siguientes:

2.1.1. Por un lado, tras un breve escrutinio normativo y jurisprudencial sobre los requisitos exigidos para que un proyecto de ley finalmente se convierta en

ley de la República¹, sostienen que la causal 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009 no fue considerada en ninguna de las fases necesarias para la aprobación del proyecto de ley en el Senado de la República, sino hasta el respectivo trámite de conciliatorio.

Ello, a su juicio, le imponía una restricción a la comisión de conciliación, habida cuenta que la transformación sustancial del proyecto de ley vulneraba a todas luces los principios de identidad y consecutividad en el trámite legislativo, dada la falta de afinidad temática. Lo anterior, reforzado por la ruptura del principio de unidad de materia que suponía entonces la incorporación de dicha causal en el proyecto de ley, ya que el mismo había sido formulado con el propósito de incentivar una estrategia de política criminal para combatir al crimen organizado activo mediante la concesión de beneficios a cambio de colaboración con la justicia en determinadas conductas delictivas.

Bajo esa perspectiva, afirman los demandantes que bien pueden presentarse modificaciones a lo aprobado en las comisiones permanentes, pero siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida, conforme al principio de identidad flexible.

Por lo tanto, arriban a la conclusión de que no existía identidad en la materia debatida entre el texto del Senado y el de la Cámara en relación con la causal demandada, pues ésta última, además de no guardar relación con la materia debatida inicialmente en la justificación del proyecto, que abordaba la temática de la desarticulación de las bandas criminales, se refería a los desmovilizados en escenarios de negociación con el Gobierno muy distintos a los definidos en el proyecto de ley inicialmente presentado. Aserto robustecido además porque los respectivos informes de conciliación, al parecer, no fueron publicados.

2.1.2. De otra parte, puntualizan los actores que por versar sobre garantías procesales, derechos correlativos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como la forma de su ejercicio, la Ley 1312 de 2009 debió surtir el trámite establecido para leyes de carácter estatutario.

Particularmente, en el caso del numeral 17 de su artículo 2°, consideran que interfiere directamente en el núcleo esencial de los derechos fundamentales a los que hace referencia, sobre todo en los que conciernen a la aplicación del principio de oportunidad para desmovilizados frente a sus garantías procesales y aquellas radicadas en cabeza de las víctimas de sus crímenes.

2.2. Así, por virtud de lo anotado en precedencia, los demandantes solicitan a este Tribunal que declare la inexecutable de la norma parcialmente

¹ Los demandantes citan las Sentencias C-292 de 2003 y C-305 de 2004 de la Corte Constitucional. De acuerdo con lo expuesto en aquellas, las comisiones de conciliación no pueden acoger como texto definitivo artículos que no hayan sido considerados en la plenaria de cada cámara, pues se exige que las modificaciones aprobadas en conciliación hayan sido aprobadas en las comisiones y requieren que el texto nuevo tenga relación material con el tema general del proyecto.

acusada, contenida en el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, extendida a la fecha en que fue expedida -efectos *ex tunc*-, con la finalidad de que comprenda las situaciones en las que, con anterioridad, se había dado aplicación al principio de oportunidad.

De igual manera, instan a esta Corte para que declare que “los derechos de las víctimas deben prevalecer en cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano y, por consiguiente, la actividad legislativa deberá tener en cuenta estos elementos para efectos de adelantar sus iniciativas”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito oportunamente allegado a esta Corporación, Ana Beatriz Castelblanco Burgos, obrando en nombre y representación del Ministerio del Interior y de Justicia, por vía del poder conferido por el Director de Ordenamiento Jurídico de la mencionada cartera, intervino en el trámite del presente juicio con la pretensión de que la norma objeto de reproche constitucional fuese declarada exequible.

Luego de aludir a los cargos esgrimidos por los demandantes, la interviniente señala que su estructuración fue delineada con base en un criterio eminentemente subjetivo, desprovisto de un análisis serio tanto de los textos que aluden al proyecto inicial y su exposición de motivos, como de aquellos que efectivamente fueron debatidos y aprobados en las sesiones del Senado de la República.

De no haber sido así, enfatiza, los actores hubieran notado que desde la misma radicación del proyecto de ley, por parte del entonces Ministro del Interior Carlos Holguín Sardi, la intención inicial era la de incluir en el cuerpo del mismo, una propuesta de aplicación del principio de oportunidad a personas que pertenecían a grupos armados ilegales, incluyendo, por supuesto, a las que hacían parte de organizaciones criminales².

Inclusive, tan polémica resultó la proposición, que a lo largo de los debates en las diversas instancias del trámite legislativo no pudieron perfilarse aún más sus contornos, sino que dicha tarea fue asumida por la comisión de conciliación, la que integró finalmente los textos debatidos y aprobados en las cuatro instancias reglamentarias del proyecto de ley ordinaria que, a la postre, pasó a ser la Ley 1312 de 2009. Todo lo cual, claro está, guardando la debida coherencia temática y consecutividad tanto en la Cámara como en el Senado, lo cual le otorgaba la competencia a la comisión de conciliación para incluir en el informe dicho tópico, por demás incluido desde el origen de la iniciativa legislativa.

² Al efecto cita la exposición de motivos del citado proyecto, publicada en la Gaceta del Congreso No. 124 de 2008.

Ahora bien, en cuanto se refiere a la vulneración del principio de publicidad en el trámite del proyecto de ley, supuestamente por no haberse anunciado previamente en la sesión de plenaria del Senado, en la cual se debatiría el informe de conciliación, indica la interviniente que dicho anuncio previo si se produjo, tal y como consta en el Acta de plenaria del Senado No. 62, del 17 de junio de 2009, publicada en la Gaceta No. 773 de ese mismo año.

Por último, puso de presente, en relación con el cargo esbozado por los demandantes según el cual el trámite que debía surtir la ley censurada parcialmente por inconstitucional era el propio de una de carácter estatutario, que el mismo adolece de la falta de suficiencia argumentativa, en la medida en que se fundamenta a partir de conjeturas sin asidero en el mismo contenido de la norma a la que se le pretende atribuir un mayor rango jerárquico; cuestión que, sin más, lleva a la Corte a adoptar una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial.

2. Comisión Colombiana de Juristas

Actuando en representación de la Comisión Colombiana de Juristas, los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Juan Camilo Rivera Rugeles y Mateo Gómez Vásquez, se pronunciaron sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia por vía de memorial en el que coadyuvan las pretensiones allí vertidas, ya que en su sentir, el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, sí fue tramitado con prescindencia del principio de consecutividad, además de lo cual desconoce el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos, lo cual va en contravía de las garantías atinentes a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas y de las infracciones al derecho internacional humanitario.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 5035, del 20 de octubre de 2010, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto en la causa de la referencia, en el que solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del precepto normativo demandado por los cargos de orden procedimental.

Del mismo modo, instó a este Alto Tribunal para que se estuviera a lo resuelto en lo decidido en el expediente radicado con el número D-8131 o, subsidiariamente, que declarara exequible el numeral 17 del artículo 2° de la ley acusada, por el cargo de omisión legislativa y bajo el entendido que, para preservar los derechos de las posibles víctimas, en la reglamentación que para la aplicación del principio de oportunidad expida el Fiscal General de la Nación, se debe contemplar la publicación en un periódico y una emisora de cobertura nacional, y en la página web de la Fiscalía General de la Nación, de la información sobre la identidad plena, valga decir, nominal y de alias, de cada uno de los desmovilizados que serán sometidos al procedimiento de aplicación del principio de oportunidad y de las fechas programadas para ese procedimiento.

Para la Vista Fiscal, el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si en el procedimiento de formación de la norma acusada, al extender la aplicación del principio de oportunidad a los desmovilizados por negociaciones políticas, se vulneran los principios de identidad, consecutividad, publicidad y unidad de materia, y si además su contenido deviene contrario a los derechos fundamentales al acceso a la justicia, a la verdad, a la justicia propiamente dicha y a la reparación de las víctimas.

Partiendo de dicho planteamiento, el Ministerio Público realiza algunas aproximaciones conceptuales relacionadas con el contenido y alcance de los principios involucrados en el proceso de formación de una ley, para significar que una cámara puede introducir temas nuevos a lo ya aprobado por la otra, con la condición de que los mismos tengan plena conexión con la materia dominante del proyecto de ley y que se introduzcan en el primer debate de la comisión respectiva.

Anota que eso fue lo que aconteció con el principio de oportunidad aplicable a los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, como quiera que tal propuesta fue presentada y aprobada en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, una vez que el Proyecto de Ley 261 de 2008, Senado 342 de 2008, Cámara, había sido tramitado y aprobado en el Senado de la República.

En complemento de lo anterior, afirma que en lo tocante al principio de unidad de materia, la posibilidad de aplicación del principio de oportunidad a los desmovilizados tiene justa cabida y se corresponde por entero con la materia de que trata la Ley 1312 de 2009, al guardar conexión temática y teleológica con la misma, cual es, precisamente, la reforma al principio de oportunidad establecido en la Carta Política y regulado por el Código Penal.

De otro lado, el Señor Procurador advierte que el informe de conciliación del proyecto de ley 261 de 2008, Senado y 342 de 2008, Cámara, fue publicado en la Gaceta 519 de junio 17 de 2009, razón por la que la censura en punto a este tema no es cierta.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público apunta, para finalizar su intervención, en los mismos términos en que lo explicó en el concepto No. 4985, a propósito del expediente D-8131, que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, al no tener en cuenta los derechos fundamentales de las víctimas al acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación frente a las conductas de los desmovilizados que aspiren al beneficio penal del principio de oportunidad, ya que el artículo 250 Superior establece que la protección de los derechos de las víctimas es parte vital del sistema penal acusatorio. Omisión que se reafirma al revisar el artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, el cual contempla la participación de las víctimas que se hagan presentes en las actuaciones encaminadas a aplicar el principio de oportunidad, pero no consagra ningún mecanismo para convocarlas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009.

2. Existencia de cosa juzgada constitucional

Como ya se ha mencionado, la norma acusada en la presente causa es el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, *“por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad”*.

Debe destacar la Corte que, con posterioridad a la admisión de la presente demanda, esta Corporación, a través de la Sentencia C-936 del 9 de julio de 2010, adelantó el juicio de inconstitucionalidad contra el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, procediendo a declarar su inexecutable. Al respecto, se consignó en el numeral primero de la parte resolutive del citado fallo:

*“Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009.*

Considerando que el precepto acusado ya fue sometido al juicio de inconstitucionalidad, y retirado del ordenamiento jurídico como consecuencia de su declaratoria de inexecutable, este Tribunal se abstendrá de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, por haber operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Conforme con lo dicho, respecto del numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, en la parte resolutive del presente fallo, se ordenará estarse a lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-936 del 9 de julio de 2010.

VII. DECISION

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

RESUELVE

En relación con el numeral 17 del artículo 2° de la Ley 1312 de 2009, **ESTARSE** a lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-936 del 9 de julio de 2010, en la cual el mismo fue declarado **INEXEQUIBLE**.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General