

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS EN LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Síntesis: La sentencia C-577/14 de la Corte Constitucional de Colombia se refiere a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano en contra de los artículos 1º y 3º del Acto Legislativo 1 de 2012, que reformó la Constitución Política de Colombia para establecer los instrumentos jurídicos aplicables al proceso de justicia transicional. El accionante señaló que los artículos demandados sustituían dos pilares fundamentales de la Constitución de 1991 relativos a la persecución penal de violaciones graves de derechos humanos, delitos transnacionales y actos terroristas, así como el marco jurídico democrático.

Sobre la primera pretensión, relacionada con la persecución de ciertos delitos por el artículo 1º del Acto Legislativo, la Corte Constitucional de Colombia determinó que existía cosa juzgada a partir de la sentencia C-579 de 2013, en la cual se estableció que los mecanismos penales de excepción en el marco de la transición del conflicto armado interno no sustituían elementos fundamentales de la Carta Magna.

En relación con la sustitución del marco jurídico democrático, el accionante señaló que el artículo transitorio 67 permite que autores de crímenes de guerra o graves violaciones de derechos humanos puedan participar en la política, debido a que el artículo impugnado les daba el carácter de delitos conexos al delito político.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional realizó diversas consideraciones antes de efectuar el juicio de sustitución. En primer lugar, detalló el contexto en que el Acuerdo Legislativo y las reformas a la Constitución tuvieron lugar, siendo parte de un proceso de justicia transicional en el marco de un conflicto armado interno. La Corte señaló que el conflicto armado era una realidad —incluso reconocida jurídicamente en el ordenamiento colombiano desde los años 90—, que se pretendía superar mediante un proceso de justicia transicional que tenía dos objetivos: la reconciliación de la sociedad para alcanzar la paz y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la democracia.

La segunda consideración de la Corte versó sobre la calificación de los delitos políticos y sus conexos, ya que la norma analizada hacía mención de esta figura como una herramienta de reintegración de los miembros de grupos

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

armados al margen de la ley. En ese sentido, el Tribunal determinó que los delitos políticos no poseen una conceptualización única, por lo que es imposible realizar una lista de las conductas consideradas con tal carácter; sin embargo, resaltó que estos delitos tienen una motivación de mejoramiento social y se intentan justificar bajo el derecho a “levantarse en armas frente a un gobierno que se considera injusto”. Además, el Tribunal estableció que la figura tiene diversas finalidades, a saber: 1) servir de referente a partir del cual se concedan amnistías e indultos, 2) prohibir la extradición, y 3) permitir la participación política de sus perpetradores. Sobre este último aspecto, se observó que no existían criterios nacionales o internacionales que impidieran la participación política de grupos al margen de la ley o sus integrantes después de haber cumplido su pena respectiva y desmovilizarse, es decir, con posterioridad a su baja oficial y controlada de los grupos armados.

Ahora bien, sobre el juicio de sustitución es necesario recordar que el demandante estableció como elementos de éste: 1) el marco jurídico democrático como premisa mayor; 2) el artículo 3° del Acuerdo Legislativo 1 de 2012 que disponía el artículo transitorio 67, como una excepción al artículo 122 de la Constitución sobre la prohibición de participación política a quienes hayan sido condenados por pertenencia, promoción y financiación de grupos al margen de la ley, y 3) señaló como conclusión la sustitución de un pilar de la Constitución al permitir que infractores del derecho internacional humanitario y de violaciones graves de derechos humanos pudieran acceder a cargos de elección popular.

En relación con la premisa mayor, el Tribunal observó, en primer sitio, que la participación política —intervención de todos los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político— constituía un elemento fundamental de la Constitución. Dicho elemento se encuentra regulado por los diversos instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad, entre ellos, el artículo 23 de la Convención Americana, el cual establece la existencia de un margen de apreciación de los Estados para la regulación de los derechos. Igualmente, señaló que la Corte Interamericana determinó en el caso *Yatama vs. Nicaragua* que la participación política posee una estrecha relación con los derechos y garantías y la construcción de una sociedad democrática y pluralista, en el marco del respeto por el Estado de Derecho.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional vislumbró que la participación se regulaba de forma específica en la Constitución de 1991, la cual comprendía diversas inhabilitaciones para participar en política, entre las que se encontraban las condenas penales. Sin embargo, determinó que una excepción a este impedimento eran los delitos políticos o conexos, los cuales no generaban una imposibilidad para acceder a cargos de elección popular.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Sobre la premisa menor, la Corte decidió que el artículo transitorio 67 disponía un mecanismo de justicia transicional para la incorporación de quienes hayan cometido delitos políticos en el marco del conflicto armado. Aunque la misma norma determinaba que no podrían ser considerados como delitos conexos a los delitos políticos los crímenes de lesa humanidad o genocidio.

Finalmente, el Pleno determinó como conclusión sobre el juicio de sustitución que no le asistía la razón al demandante por dos razones: la primera relativa a la inexistencia de límites o parámetros en el bloque de constitucionalidad para la configuración de los delitos políticos o sus conexos para efectos de permitir la participación política, por lo cual el Poder Legislativo tiene una facultad plena para la configuración de dichos delitos; y la segunda referente a la no violación de los derechos de las víctimas con la disposición controvertida, ya que el acceso a la participación política exige el cumplimiento de una serie de condiciones, entre las que se encuentra el cumplimiento de penas por la comisión de los delitos cometidos durante el conflicto armado y la baja oficial de los grupos armados, lo que garantiza la investigación, juzgamiento y sanción de violaciones de derechos humanos. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional determinó que el artículo 3º del Acuerdo Legislativo 1 de 2012 no sustituía la ley fundamental.

En su análisis sobre la participación política, la Corte Constitucional de Colombia empleó la jurisprudencia del caso *Yatama vs. Nicaragua* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo referente a la conexión de los derechos humanos con sus garantías y la relación del Estado de Derecho con la democracia. La sentencia incluye 5 votos: 3 salvamentos del voto y 2 aclaraciones.

POLITICAL RIGHTS OF MEMBERS OF ARMED GROUPS IN TRANSITIONAL JUSTICE PROCESSES

Synopsis: Decision C-577/14 of the Constitutional Court of Colombia resolved a citizen's action challenging the constitutionality of Articles 1 and 3 of Legislative Act 1 of 2012, which amended the Political Constitution of Colombia in order to establish the legal instruments applicable to the transitional justice process. The plaintiff argued that the challenged articles replaced two fundamental pillars of the Constitution of 1991 related to the criminal prosecution of serious human rights violations, transnational crimes and terrorist acts, as well as the democratic legal framework.

Addressing the first claim, related to the prosecution of certain crimes under Article 1 of the Legislative Act, the Constitutional Court of Colombia held that it was barred by *res judicata* derived from Decision C-579 of 2013, which established that the criminal mechanisms of exception in the framework of the transition from the internal armed conflict did not replace fundamental elements of the Constitution.

In relation to the substitution of the democratic legal framework, the plaintiff claimed that Transitory Article 67 enabled perpetrators of war crimes or serious human rights violations to participate in politics, because the challenged article characterized such crimes as crimes related to political crimes.

On this point, the Constitutional Court discussed several considerations before ruling on constitutional substitution. First, it detailed the context in which the Legislative Agreement and the amendments to the Constitution took place, being part of a transitional justice process in the framework of an internal armed conflict. The Court stated that the armed conflict was a reality—even legally recognized in the Colombian legal system since the 90s— which the government sought to overcome through a transitional justice process that had two objectives: the reconciliation of society in order to achieve peace, and the strengthening of the rule of law and democracy.

The Court's second consideration addressed the characterization of political crimes and their related crimes, since the law under analysis mentioned this concept as a tool for the reintegration of members of illegal armed groups. The Court determined that political crimes do not possess a unique concep-

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

tualization, and so it is impossible to make a list of the types of conduct considered as such. However, it stressed that the motivation for these crimes is social improvement, and there is an attempt to justify them under the right to “take up arms against a government that is considered to be unjust.” In addition, the Court established that the concept has different purposes, namely to: 1) serve as a reference for the granting of amnesty and pardons; 2) prohibit extradition; and 3) permit the political participation of their perpetrators. On this latter aspect, the Court observed that there were no national or international criteria that prevented the political participation of illegal groups or their members after they have served their respective sentences and demobilized, that is, after their official and controlled withdrawal from the armed groups.

Now, it is necessary to recall that the plaintiff established the following elements of the constitutional substitution: 1) the democratic legal framework as a major premise; 2) Article 3 of Legislative Act 1 of 2012, which provided Transitory Article 67 as an exception to Article 122 of the Constitution with regard to the prohibition of political participation by those who have been convicted of belonging to, promoting and financing illegal armed groups; and 3) the substitution of a pillar of the Constitution by permitting those who violate international humanitarian law and commit serious human rights violations to have access to elected office.

In relation to the major premise, the Court observed, first, that political participation —intervention by all citizens in the formation, exercise and control of political power— constituted a fundamental element of the Constitution. This element is regulated by different instruments that make up the block of constitutionality, including Article 23 of the American Convention, which grants the States a margin of appreciation for the regulation of rights. The Court also noted that the Inter-American Court held in *Yatama v. Nicaragua* that political participation is closely related to rights and guarantees and the construction of a democratic and pluralistic society, in the framework of respect for the rule of law.

In accordance with the above, the Constitutional Court concluded that participation was specifically regulated in the Constitution of 1991, which included various grounds for disqualification from participation in politics, including criminal convictions. However, the Court determined that political crimes or crimes related to them constituted an exception to this impediment, and did not make it impossible to gain access to elected office.

Regarding the minor premise, the Court decided that Transitory Article 67 provided a transitional justice mechanism for the incorporation of those who have committed political crimes in the framework of the armed conflict,

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

although the law established that crimes against humanity or genocide could not be considered as crimes related to political crimes.

Finally, the *en banc* Court rejected the plaintiff's claim of constitutional substitution for two reasons: the first, related to the non-existence of limits or parameters in the block of constitutionality for the configuration of political crimes or their related crimes for purposes of permitting political participation, as a result of which the legislative branch has full power to define said crimes; and the second, with regard to the fact that the challenged provision did not violate victims' rights, since access to political participation requires compliance with a series of conditions, including the completion of sentences for the commission of crimes committed during the armed conflict, and the official disbanding of the armed groups, which guarantees the investigation, prosecution and punishment of human rights violations. For all of these reasons, the Constitutional Court held that Article 3 of Legislative Act 1 of 2012 did not replace the fundamental law.

In its analysis of political participation, the Constitutional Court of Colombia employed the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in *Yatama v. Nicaragua* with regard to the connection between human rights and their guarantees, and the relationship between the rule of law and democracy. The decision includes five votes: three dissents and two clarifications.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

SENTENCIA C-577/14

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA
EL ARTÍCULO 1º (PARCIAL) Y EL ARTÍCULO 3º
DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2012

SENTENCIA DE 6 DE AGOSTO DE 2014

...

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Rafael Giovanni Guarín Cotrino presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) y el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2012 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

...

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente, en el cual se resaltan los apartes cuestionados:

Acto legislativo 1 de 2012

(31 de julio)

Diario Oficial No. 48.508 de 31 de julio de 2012

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

Congreso de la república

Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

ARTÍCULO 1o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo Transitorio 66. [...]

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

[...]

ARTÍCULO 3o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 67, así:

Artículo Transitorio 67. Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos”.

III. LA DEMANDA

...

IV. INTERVENCIONES

...

VI. INTERVENCIONES EN AUDIENCIA PÚBLICA

...

VII. CONSIDERACIONES

1. *Competencia de la Corte e inexistencia de caducidad*

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241, numeral 1 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra un acto reformativo de la Constitución, por vicios en su formación.

2. *Problema Jurídico*

El ciudadano demandante, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, propone a la Corte dos cargos contra el Acto Legislativo 1 de 2013, bajo la presentación de un juicio sustitución de la Constitución.

La metodología que la Corte Constitucional ha adoptado para llevar a cabo el mencionado el juicio de sustitución, dispone la identificación de tres elementos: (i) la premisa mayor, representada en un enunciado normativo que contiene un pilar fundamental y definitorio de la Constitución, que obra como parámetro de control de constitucionalidad; (ii) la premisa menor, también representada en un enunciado normativo cuyo contenido alude al sentido y alcance de la reforma de la Constitución adelantada por el Congreso; y (iii) una argumentación que, tras el cotejo de las premisas anteriores, demuestre la alteración y cambio definitivo de aquel pilar fundamental y definitorio de la Constitución.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

...

— Primer cargo

El ciudadano demanda las siguientes expresiones del inciso cuarto del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2012: *“que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”*. Estas expresiones se refieren a las condiciones excepcionales en las que de manera transitoria, y con el fin de facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, se puede adelantar la persecución penal de las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, cometidas por miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno.

Afirma el demandante, que estas condiciones para adelantar la persecución penal de los miembros de estos grupos por las graves violaciones aludidas, sustituyen lo que se denomina “el marco jurídico democrático de la Constitución Política”, conforme al cual, existe el deber de investigar y sancionar a todos los responsables de actos de terrorismo, delitos transnacionales, graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sin discriminación alguna. Este deber no puede excusarse si la conducta penal no tiene la connotación de crimen de lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio, toda vez que, entre otros, vulneraría la obligación del Estado de garantizar el acceso a la administración de justicia a quienes han sido víctimas de estas violaciones.

El actor propone la construcción del enunciado normativo que configura la premisa mayor a partir de los siguientes “elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución”: (i) el reconocimiento de la dignidad humana y la obligación de garantizar los derechos fundamentales; (ii) garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos sin discriminación alguna; (iii) prevenir razonablemente las violaciones a los derechos humanos; (iv) investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a sus autores; (v) establecer un recurso efectivo que sea accesible a toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados; (vi) reparar el daño realizado a través de la conducta violatoria, si no se puede restaurar el derecho violado; y (vii) prevenir, investigar, reprimir y sancionar judicialmente la delincuencia organizada transnacional y los actos de terrorismo.

...

En este sentido, el primer problema jurídico que se plantea a la Corte consiste en determinar, si el cuarto inciso del artículo transitorio 66 de la Constitución sustituye un elemento definitorio del régimen constitucional colombiano

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

cuando releva al Estado de la obligación de investigar, juzgar y condenar a todos los responsables de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, actos de terrorismo y delitos transnacionales.

— Segundo cargo

Sostiene el actor, que la dignidad humana y los fines esenciales del Estado hacen parte de ese marco jurídico democrático establecido desde la Constitución Política de 1991, con el fin de alcanzar la paz en un momento en el que la confrontación armada era cruenta. Dicho marco estableció como elementos esenciales del Estado el respeto de los derechos inalienables de la persona y por tanto, el respeto de los derechos humanos. De esta forma la democracia, la participación y la prevalencia de los derechos humanos, dice el actor, se articulan en el respeto a la dignidad humana. Si uno de estos tres elementos, que conforman el núcleo duro del régimen democrático y la premisa mayor, se desconoce por el acto reformativo de la Constitución, habrá sustitución, lo que implicaría un desbordamiento de la competencia del Congreso de la República.

Argumenta el demandante, que el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2012, el cual incorpora el artículo 67 transitorio a la Constitución, (premis menor) habilita al Congreso para que mediante una ley estatutaria establezca, como un instrumento de justicia transicional, la participación en política de personas responsables de delitos atroces y abominables o de alcance transnacional como el narcotráfico, de modo que puedan ser elegidos a cargos de elección popular y desempeñar cargos públicos, sean o no condenados, pues la restricción para participación en política sólo se aplica a los condenados por crímenes de lesa humanidad y genocidio cuando su realización sea sistemática y hayan sido seleccionados para ser investigados y sancionados penalmente. La disposición cuestionada, dice el actor, permite que puedan ser candidatos y elegidos a cargos de elección popular personas condenadas por delitos relacionados con la pertenencia, promoción y financiación de grupos armados ilegales.

Aduce que los máximos y menos responsables de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra, delitos transnacionales y de infracciones al derecho internacional humanitario que adquieran o no connotación de crímenes de guerra y frente a quienes se haya renunciado a la persecución penal, podrán ser candidatos a cargos de elección popular y servidores públicos.

...

En consecuencia, el actor concluye el juicio de sustitución, afirmando que la norma demandada reemplaza la Constitución y desconoce que las graves violaciones a los derechos humanos, infracciones al derecho internacional hu-

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

manitario, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio no son expresiones de participación en política y sobre ellas recae la exclusión de ser cobijadas por amnistías e indultos, con lo cual se genera un impedimento para los responsables de ser candidatos a elección popular o ejercer cargos públicos.

A juicio del actor, esta habilitación para participar en política sustituye el marco jurídico democrático, cuyo contenido es determinado por el respeto a la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos, en tanto anula de forma absoluta la prohibición de que los responsables de graves infracciones contra los derechos humanos y de delitos atroces puedan ser elegidos o ser designados en cargos públicos.

Además, en criterio del ciudadano, la renuncia a la persecución penal respecto de graves violaciones a los derechos humanos, delitos transnacionales y actos de terrorismo, habilitará a los responsables para participar en política ante la inexistencia de una sentencia judicial en su contra, con lo cual se reemplaza el marco jurídico democrático enunciado.

Concluye la Sala, que el segundo problema jurídico planteado consiste en determinar, si sustituye la Constitución un acto legislativo, que dentro de los límites impuestos al legislador estatutario al momento de regular qué delitos deben ser considerados conexos al delito político, para los precisos efectos de permitir la participación en política de quienes fueron parte del conflicto armado interno, NO incluye a los crímenes de guerra, a los delitos transnacionales como el narcotráfico, ni a los actos de terrorismo.

2.1. Asunto Previo: Configuración de la Cosa Juzgada en relación con extralimitación de competencias del Congreso por presunta sustitución de la Constitución por el inciso cuarto del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2012

Sobre el primer cargo, la mayoría de los intervinientes considera que se ha configurado cosa juzgada respecto de lo decidido en sentencia C-579 de 2013. Mediante esta providencia, la Corte Constitucional declaró que los mecanismos penales excepcionales de justicia transicional aplicables a miembros de grupos armados parte del conflicto interno, para facilitar la terminación del conflicto y lograr de la paz, no sustituían la Constitución en su pilar fundamental y definitorio consistente *“en el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas”*.

...

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

2.2. *Segundo cargo: sustitución de la Constitución por parte del artículo transitorio 67 de la Constitución*

Se recuerda que el actor fundó el cargo contra el artículo transitorio 67 de la Constitución, en una presunta vulneración de lo que él denomina *marco jurídico democrático*. El mismo se basaría en que el deber de protección a la dignidad humana, la igualdad, los derechos humanos, así como el mandato de orden justo son contenidos normativos que excluirían de la participación en política “a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, graves infracciones al DIH, actos de terrorismo y delitos transnacionales”. Este sería un pilar definitorio de la Constitución que tendría fundamento en el Preámbulo y en los artículos 2, 5, 107, 122, 134, 150, 179.1, 232.3, 201, y 299 del mismo cuerpo normativo.

En criterio del actor, la democracia, la participación y la prevalencia de los derechos humanos se articulan para garantizar el respeto a la dignidad humana. Si uno de estos tres elementos, que conforman el núcleo duro del régimen democrático, se desconoce por el acto reformativo de la Constitución habrá sustitución y se desborda la competencia del Congreso de la República.

La participación que permite la Constitución de 1991, afirma el actor, debe presentarse en un marco jurídico democrático en el cual se respeten los derechos humanos; de este mandato, se desprenden las restricciones existentes al derecho al sufragio y las inhabilidades para ser elegido y ocupar cargos de elección popular, que son consecuencia de la imposición de condenas que impliquen penas privativas de la libertad. Limitación que encuentra como única excepción que la condena penal sea consecuencia de la comisión de un delito político o culposo.

...

Para el demandante, *no podría el Congreso, a través del poder de reforma, desconocer la prohibición aprobada por el pueblo directamente, aunque lo haga mediante una norma transitoria, pues el crimen no es compatible con el ejercicio de la participación en política.*

Por eso, considera que el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2012, que incorpora el artículo 67 transitorio a la Carta Política, eliminaría un pilar fundamental de la Constitución, en tanto permitiría que el Congreso de la República mediante una ley estatutaria, autorice que puedan participar en política y ejerzan cargos públicos personas condenadas penalmente por conductas distintas a *crímenes de lesa humanidad y genocidio*. Es decir, en criterio del demandante, el artículo transitorio autoriza que puedan ser considerados como delitos conexos a los delitos políticos, crímenes de guerra, crímenes transnacionales, actos de terrorismo y el narcotráfico, lo que implicaría la anulación del deber de pro-

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

tección de los derechos fundamentales, en cuanto los autores de estos delitos podrían ser incluidos en el *marco jurídico democrático*.

...

Al respecto, recordó que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad⁴⁴. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Por otro lado, en la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte señaló las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante, estableciendo que las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*, posición acogida por esta Corporación en jurisprudencia reiterada⁴⁵.

En este caso, el actor indicó con precisión el objeto demandado, el cual corresponde a la totalidad del artículo transitorio 67 de la Constitución; así mismo indicó cuál es el elemento definitorio del orden constitucional que, presuntamente, fue anulado y reemplazado por otro totalmente contrario: el derecho de participación política dentro del “*marco jurídico democrático*”; de acuerdo con el actor, en este contexto normativo “*el derecho a ser candidato a cargos de elección popular y a ejercer cargos públicos excluye a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, actos de terrorismo y delitos transnacionales*”.

De esta manera, esta Corporación considera que el cargo señalado por la demanda cumple con los requisitos indicados por la Corte Constitucional por las siguientes razones:

Se presenta el requisito de *certeza*, pues las dos afirmaciones que constituyen el punto de partida de la demanda son ciertas:

(i) Es cierto que en el régimen constitucional se incluye como un elemento trasversal el derecho a la participación en política, una de cuyas manifestaciones es la posibilidad de inscribirse, ser elegido y ser nombrado en cargos públicos. Así mismo, es un contenido existente en nuestro orden constitucional que la participación en política debe entenderse condicionada por parámetros normativos, que guardan coherencia con el contexto democrático en que su ejercicio tiene lugar. En algunas ocasiones, estos parámetros establecen límites a quienes buscan acceder a cargos públicos, ya sea por vía de elección o de nombramiento. Por esta razón, es posible que estos límites funjan como parámetro de control en un juicio por sustitución de la Constitución.

(ii) También es cierto que, el artículo transitorio 67 de la Constitución introduce contenidos normativos, que modifican los parámetros existentes para

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

la participación en política de quienes hayan sido condenados, en tanto prevé que existirá una regulación respecto de los delitos que para este preciso fin, se consideren conexos al delito político.

Determinar si las condiciones de acceso y permanencia en cargos públicos de quienes hayan sido condenados por delitos conexos a delitos políticos, previstas por el artículo transitorio 67 de la Constitución, anulan el *marco jurídico democrático* en que debe darse el acceso y la permanencia en cargos públicos, es el objeto de examen de esta providencia.

Se configura el requisito de *claridad*, pues la demanda expone de manera comprensible y razonada sus argumentos, sistematizando cada uno de los elementos del juicio de sustitución y presentando además conclusiones comprensibles al final del mismo.

Se presenta el requisito de *pertinencia*, en tanto la acusación plantea un problema de naturaleza constitucional, consistente en la presunta sustitución de la Constitución, por un acto legislativo que permite participar en política a quienes hayan sido condenados por crímenes de guerra, actos de terrorismo y delitos transnacionales.

Finalmente, se configura el requisito de *suficiencia*, pues la demanda ha generado una duda sobre la exequibilidad de la autorización al legislador, en relación con la posibilidad de que crímenes de guerra, genocidios o delitos transnacionales sean considerados como delitos conexos al delito político.

En consecuencia, a partir de los argumentos expuestos por el demandante en la acción interpuesta, la Sala Plena concluye que el problema jurídico ahora planteado consiste en determinar, si sustituye la Constitución un acto legislativo que, al establecer los límites de la legislación estatutaria que determine cuáles delitos deben ser considerados conexos al delito político para los precisos efectos de permitir la participación en política de quienes fueron parte del conflicto armado interno, NO incluye a los crímenes de guerra, a los delitos transnacionales como el narcotráfico, ni a los actos de terrorismo.

En suma, confrontadas las premisas, la demanda plantea como conclusión del silogismo, que la norma demandada sustituye la Constitución en cuanto reemplazaría el pilar fundamental de la Constitución descrito por el actor como “*marco jurídico democrático*”, por una nueva regulación constitucional, según la cual los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario, delitos transnacionales, narcotráfico y actos de terrorismo tienen derecho a ser candidatos a cargos de elección popular y pueden llegar a ser servidores públicos.

[...]

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

Con el objeto de incorporar elementos conceptuales y argumentativos que aporten suficiencia a la decisión de la Corte Constitucional, en esta ocasión la Sala:

(i) Recordará la jurisprudencia existente sobre juicio de sustitución a la Constitución, así como los principios de decisión que de la misma se extraen;

(ii) Hará una breve referencia a la definición normativa y al concepto jurisprudencial de conflicto armado interno;

(iii) Mencionará el contexto en que tiene lugar la aplicación de mecanismos de justicia transicional, los fines que a través de éstos se busca alcanzar y los mecanismos propios de esta forma de solución de conflictos, resaltando el papel protagónico que entre éstos juegan la reconciliación y la participación democrática;

(iv) Realizará un recuento sobre el concepto, características y, muy especialmente, las finalidades del delito político y los delitos conexos, resaltando el papel que juega en este concepto la participación en política como consecuencia de la comisión de este tipo de delitos en nuestro ordenamiento; y, finalmente,

(v) Efectuará el examen de sustitución de la Constitución por parte del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2012, que introduce el artículo transitorio 67.

3. *Sentido, alcance y jurisprudencia sobre el juicio de sustitución de la Constitución*

En sentido empírico, la Constitución refleja los factores reales de poder en una sociedad y los límites al ejercicio del mismo impuestos a los gobernantes por el constituyente primario. Para ello, la Constitución tiene un sentido normativo, en tanto establece las reglas, calidades y condiciones para la conformación del constituyente derivado, llamado también poder constituido, además de asignarle la competencia para adelantar reformas a la norma superior.

Sin embargo, este significado de la Constitución es insuficiente, si no parte de la base según la cual, la Carta Política tiene una finalidad y un propósito definido. Por ello, debe entenderse que la Constitución también tiene un sentido aspiracional. El pueblo de Colombia en 1991, en ejercicio de su soberanía, facultó a una asamblea constituyente para que estableciera en la norma superior, el *deber ser*, el punto de partida y de llegada para un proyecto de país, adoptando para tal objetivo la cláusula de Estado Social de Derecho, en el que la dignidad se constituye en una máxima de optimización de todos los principios, las reglas, las normas y las tensiones entre estos, al momento de definir el alcance y contenido de un derecho.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Tal finalidad se encuentra delimitada por un “*marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo*”⁴⁶, premisa que faculta al poder constituido para realizar las acciones necesarias y legítimas, expresamente otorgadas por el constituyente primario, dentro del marco referido, que conduzcan a alcanzar los fines del Estado colombiano.

Entre las acciones contempladas en la Constitución Política de 1991, se encuentra su propia reforma, por medio de Acto Legislativo (artículo 375), toda vez que la norma superior debe responder a las necesidades actuales de la sociedad, a los procesos de transformación, al reconocimiento de nuevos derechos, entre otros temas. No obstante, la posibilidad de modificar la Carta Política, no puede entenderse como la posibilidad de subvertir el orden superior que justifica y da origen a tal potestad, pues un cambio de esta índole estaría reservado exclusivamente a un poder político de mayor entidad, el cual no es otro que el poder constituyente radicado en el Pueblo soberano.

La Corte Constitucional, en su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, tiene la obligación de estudiar si el poder constituido, representado en el Congreso de la República, desbordó los límites del poder de reforma, otorgado por el pueblo de Colombia en ejercicio de su soberanía.

...

Sin embargo, el análisis respecto de los aspectos procedimentales tiene como fundamento conceptual la competencia del órgano que realiza dicho procedimiento; no podría el titular del control de constitucionalidad de los aspectos procedimentales de un acto reformatorio de la Constitución, ignorar si el titular del poder de reforma actuó dentro de los límites competenciales previstos por la Constitución o si, por el contrario, el acto que es sometido a su control es fruto de un exceso competencial del poder constituyente constituido. En tanto este asunto resulta presupuesto *sine qua non* para establecer si se está ante el ejercicio del poder de reforma, o si se trata de una función distinta que implica, por ejemplo, un cambio total de régimen constitucional, corresponde a esta Corte determinar si el ejercicio del poder de reforma constitucional tuvo lugar dentro de los límites previstos para esta función por parte del orden constitucional, al cual, en cuanto poder constituido, este se encuentra sometido.

Tal examen ha adoptado el nombre de *juicio de sustitución* o límite competencial del poder de reforma⁴⁷, que tuvo lugar, por primera vez, en la Sentencia C-551 de 2003 que estudió la Ley 796 de 2003, por la cual se convocó a un referendo y se sometió a consideración del Pueblo un proyecto de reforma constitucional sobre estructura del Congreso, pérdida de investidura, limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública, supresión de entidades públicas, reformas al régimen de partidos políticos, entre otros.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

...

Las reglas que pueden extraerse de la jurisprudencia hasta el momento existente en materia de juicio de sustitución son las siguientes:

3.1. *El juicio de sustitución no es un juicio de intangibilidad*

La naturaleza del examen efectuado por la Corte no es analizar una contradicción entre normas ni tampoco un juicio de un contenido material de la Constitución, ya que el juicio de sustitución no tiene por objeto constatar una contradicción entre normas —como sucede típicamente en el control material ordinario—, ni verificar si se presenta la violación de un principio o regla intocable —como sucede en el juicio de intangibilidad—. Por tal razón, la Corte debe comprobar que este elemento esencial es irreductible a un artículo de la Constitución o un límite material intocable por el poder de reforma, lo cual supone evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte.

...

3.4. *El juicio de sustitución está compuesto de tres premisas*

(i) Premisa mayor: en la cual se describe el elemento definitorio/axial/esencial a la Constitución.

(ii) Premisa menor: se examina el contenido normativo introducido en el régimen constitucional a partir de la reforma.

(iii) Premisa de síntesis: se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles.

3.5. *El juicio de sustitución requiere modificar un elemento estructural o axial de la Constitución*

Tal elemento puede estar reflejado o contenido en varios artículos de la Constitución o en elementos del bloque de constitucionalidad, que se pueden determinar a través del análisis histórico o sistemático de la Constitución. Para construir dicha premisa es necesario para el demandante en su acción y para la Corte en su estudio:

(i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

(ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991.

(iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada.

3.6. La construcción del silogismo para estudiar una posible sustitución de la Constitución, debe agotar el test de la eficacia

A partir de la práctica del test se busca determinar:

(i) si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después de la reforma, porque si las normas después de la revisión resultan ser idénticas, entonces no ha existido reforma constitucional, sino que se ha encubierto con el ropaje de la reforma una decisión política singular.

(ii) que el cambio no dio lugar a que se establecieran normas ad hoc o particulares.

(iii) que no se hayan sustituido tácitamente a través de la reforma otros principios estructurales de la Constitución, dando lugar al fraude de la Constitución.

3.7. Límites al poder de reforma del poder constituido establecidos en la Constitución

Existen límites al poder de reforma del poder constituido establecidos en la Constitución, sin embargo, estos límites intrínsecos al poder de reforma no deben confundirse con elementos intangibles ni inmanentes, como en las Constituciones que establecen cláusulas de intangibilidad expresas o cláusulas pétreas, ya que el análisis de sustitución que se realiza a través de la metodología planteada en la jurisprudencia descrita tiene como finalidad comprobar que se produjo evidentemente una sustitución de la Constitución so pretexto de la reforma. Esta sustitución como se ha dicho, puede ser total, parcial, temporal o permanente y se refiere a principios estructurales o axiales que hacen parte de la arquitectura constitucional de la Constitución de 1991.

...

4. El conflicto armado interno colombiano como realidad jurídica consolidada

...

Actualmente, el conflicto armado interno colombiano es una realidad jurídica que ha sido reconocida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

la luz del derecho internacional a partir del artículo 1 del Protocolo II de 1977, a través de la Ley de Víctimas y a lo largo del proceso de paz que actualmente se está llevando a cabo.

4.1. *El conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*

...

Si bien, como se ha señalado, la alusión al conflicto armado interno que vive Colombia ha sido constante en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y ha venido siendo considerado de manera expresa⁵³, a través de los pronunciamientos más recientes donde se han identificado dos enfoques del concepto de conflicto armado. Por una parte, uno restringido, que lo limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, caracterizado por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o circunscrito a áreas geográficas específicas. Este concepto resulta contrario a los derechos de las víctimas y hace complejo para el Estado el cumplimiento de sus obligaciones de prevención, atención y protección⁵⁴.

Por otra parte, un concepto de conflicto armado amplio, “*que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano*”⁵⁵, en el que se hace patente la dificultad para separar los fenómenos de violencia generalizada y delincuencia común, del accionar de los actores armados en el contexto del conflicto armado. Esta es la noción que ha avalado esta corporación y que finalmente fue plasmada en la Ley 1448 de 2011 y desarrollada a través de distintos documentos gubernamentales⁵⁶.

...

Toda esta evolución ha sido condensada en la Sentencia C-781 de 2012, la cual sintetizó esta conceptualización en los siguientes términos:

“5.4.3. De lo anterior surge que la noción de conflicto armado interno al que han hecho referencia tanto el Ejecutivo, como el Congreso y los jueces recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. También surge de lo anterior, que a pesar de los esfuerzos del legislador por fijar criterios objetivos para determinar cuándo se está ante un situación completamente ajena al conflicto armado interno, no siempre es posible hacer esa distinción en abstracto, sino que con frecuencia la complejidad del fenómeno exige que en cada caso concreto se evalúe el contexto

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

en que se producen tales acciones y se valoren distintos elementos para determinar si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno.”

4.2. El reconocimiento legislativo del conflicto armado interno colombiano

En el ámbito legislativo, desde el año 1997, mediante la Ley 418, se consagraron instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica en el país, dentro de los cuales se concibió el diálogo y la solución negociada del conflicto armado colombiano. Esta Ley contiene, entre otras, disposiciones para la “*atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno*”. El texto original de la Ley antes de ser subrogado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002 y luego prorrogada por la ley 1106 de 2006, establecía que “*Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros.*” Dicho reconocimiento del conflicto armado fue conservado en las modificaciones señaladas⁶³.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 desde su título deja manifiesto el reconocimiento al conflicto armado interno: “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*”. Luego en el desarrollo del texto, en el artículo 3 se hace referencia a quiénes se consideran víctimas, estableciendo que: “*Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.*”

...

En conclusión, del desarrollo legislativo y jurisprudencial se extrae que en Colombia, el conflicto armado interno es una realidad jurídica consolidada que cumple con las condiciones objetivas extraídas del artículo 3° común a los convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1° del Protocolo II de 1977, las cuales han sido analizadas por la Corte desde la sentencia C-291 de 2007, lo que conduce a que no puedan ser desconocidas de manera arbitraria o por virtud de calificaciones meramente formales de los fenómenos que en medio del conflicto se suscitan.

...

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

5. La participación política en el contexto de la Justicia Transicional

5.1. Justicia Transicional. Concepto y contexto

La justicia transicional está constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política profunda⁶⁹ en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos con el objeto de lograr la reconciliación y la paz, realizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, restablecer la confianza en el Estado y fortalecer la democracia, entre otros importantes valores y principios constitucionales.⁷⁰

Esta noción omnicomprendensiva del fenómeno de la transición, ha significado un punto de encuentro a través de la cual se pueden fijar unos elementos centrales del concepto:

(i) Conjunto de procesos: implican mecanismos o acciones para alcanzar un fin.

(ii) Cambios políticos: elemento básico, que a su vez resulta presupuesto para la existencia de la justicia de transición. Esto apunta a que debe haber una transición con un componente político participativo.

(iii) La finalidad: afrontar violaciones masivas de derechos humanos cometidas por agentes del estado o por particulares. En términos generales, afrontar un pasado convulso, fruto de un conflicto entendido en un sentido amplio para alcanzar la reconciliación, que derive en estabilidad. Se trata de lograr entonces un equilibrio entre las tensiones que se dan entre la justicia y la paz⁷².

...

En este sentido, la Corte ha entendido que *“la justicia transicional es un sistema o tipo de justicia de características específicas, que debe aplicarse de manera excepcional”*⁷⁴. *La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz*⁷⁵, *entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades*⁷⁶. *Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)*⁷⁷⁷⁸.

Por su parte, esta Corte ha puntualizado que los elementos de justicia transicional no constituyen *per se* una sustitución de la Constitución Política, tal como lo advirtió al resolver una demanda contra el Acto Legislativo 1 de 2012. En dicha oportunidad esta Corporación señaló que *“lejos de sustituir el pilar fundamental de la garantía de los derechos humanos, la justicia transicional es un desarrollo del mismo en situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos en las cuales la utilización de mecanismos ordinarios puede obstaculizar la salvaguarda de ésta.”*⁷⁹.

...

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

5.2. *Finalidad de la justicia transicional y su relación con el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la democracia*

Una finalidad esencial de la justicia transicional es solucionar las fuertes tensiones que se producen entre la justicia y la paz⁸², conforme los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades⁸³, para lo cual en cada caso se deben tener en cuenta distintos valores constitucionales presentes en los distintos ordenamientos como *la reconciliación y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la Democracia*, que a su vez se configuran como fines a alcanzar por parte del Estado colombiano⁸⁴. Son estos criterios los que determinan gran parte del contexto a tener en cuenta al analizar la manera de garantizar la participación política de quienes se desmovilicen de grupos armados al margen de la ley que actuaban en el marco de un conflicto armado.

— Reconciliación

Tal y como se expresó al inicio de esta consideración, la finalidad de la Justicia Transicional va dirigida en último término a encarar las violaciones masivas de derechos humanos, tratando de equilibrar la necesidad de justicia con el anhelo de alcanzar la paz —dilema que está en el corazón del éxito de la justicia transicional⁸⁵— lo que se traduce normalmente en la imperiosa necesidad de asegurar la *reconciliación* de la sociedad, a través de la cual se establezca el fundamento para la subsistencia estable del Estado. Esta reconciliación se presenta como un proceso político y social dentro del cual las partes que estaban enfrentadas se reconocen mutuamente como actores válidos con el objetivo de restablecer o establecer la democracia⁸⁶.

Uno de los fines esenciales de toda organización política es asegurar la convivencia pacífica, por ello la paz es uno de los primeros objetivos buscados por la comunidad en toda instancia que busque formular un acuerdo político⁸⁷. Este objetivo se reconoció en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, oportunidad en la que se recordó que “[l]a *organización política tiene como fin primordial la convivencia pacífica. La paz fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social, al punto de ser llamado ese cuerpo “la Constituyente de la paz”*⁸⁸. *La paz es un presupuesto del proceso democrático libre y abierto y, adicionalmente, resulta condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.*⁸⁹

...

Al respecto, esta corporación ha tenido la oportunidad de expresar que la reconciliación *“implica la superación de las violentas divisiones sociales, se refiere tanto al*

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

*logro exitoso del imperio de la ley como a la creación o recuperación de un nivel de confianza social, de solidaridad que fomente una cultura política democrática que le permita a las personas superar esas horrendas experiencias de pérdida, violencia, injusticia, duelo y odio, y que se sientan capaces de convivir nuevamente unos con otros*⁹². En este sentido, los procesos de justicia transicional deben mirar hacia atrás y hacia delante con el objeto de realizar un ajuste de cuentas sobre el pasado pero también permitir la reconciliación hacia el futuro⁹³⁹⁴.

Ahora bien, dentro de esa relación entre reconciliación, paz y participación política, la Corte ha establecido claramente que *“desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida únicamente como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente*⁹⁵. En este sentido puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra)⁹⁶⁹⁷.

...

A continuación, se desarrollará el significado y alcance de esta conclusión en el contexto de un Estado social y democrático de derecho que, como su nombre lo indica, debe tener como un pilar fundamental el principio de funcionamiento democrático, lo que implicará que las decisiones de razón pública deben satisfacer las exigencias que del concepto de “democracia” se derivan para las instituciones públicas.

...

— Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la Democracia

Uno de los aspectos que delimitan las transiciones está dado por el establecimiento de una estructura democrática⁹⁸, siendo la democratización de las sociedades una parte esencial del proceso. El cambio a modelos más democráticos o el fortalecimiento de los mismos ha sido una constante en el intento de solventar las diferencias del pasado que dieron origen a los conflictos o regímenes que se intentan superar con un proceso de justicia transicional. Particularmente, esa democratización ha implicado en unos casos, la reforma de las instituciones con la consecuente purga de quienes participaron en el régimen anterior y que llevaron a violaciones masivas de derechos humanos.

En otros casos, como el colombiano, donde se intenta atraer a la vida civil y a la institucionalidad a quienes combaten al Estado o promocionan la actuación de aquellos, implica necesariamente la ampliación de la base democrática con la inclusión de todos aquellos que por causas del conflicto armado o del régimen que se intenta dejar atrás se encontraban por fuera. Esta actitud pro

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

democrática trae como consecuencia la estabilidad del proceso de transición que se extiende hasta el postconflicto y paralelamente, implica la ganancia del reconocimiento del Estado que acoge a los desmovilizados o fuerzas armadas rebeldes que lo eran porque desconocían la legitimidad de aquel.

El proceso de transición sirve al propósito de reconstrucción política pero también a la reparación de los lazos sociales que se han visto rotos por el conflicto y las consecuentes violaciones de derechos humanos. El reconstruir la sociedad lleva consigo que se reconozca que aunque los actos violentos del pasado no pueden ser olvidados y por lo tanto deben ser conocidos, sancionados y sus víctimas reparadas, también es cierto que, en el marco de un conflicto interno, las posiciones enfrentadas deben incorporarse a la sociedad que toma las decisiones políticas, para de este modo vincularla al proceso democrático de decisión y, en consecuencia, disminuir las posibilidades de que dichos actores, o miembros disidentes de ellos, continúen o posteriormente retomen la confrontación violenta como respuesta a la falta de canales democráticos de expresión para sus ideas⁹⁹.

La Corte no ha sido ajena a esta idea. Es así como en la Sentencia C-579 de 2013 respecto del fortalecimiento de la democracia señaló como finalidad de la justicia transicional “el fortalecimiento de la democracia *mediante la promoción de la participación de todos, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencer a los ciudadanos de que participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia personal*”^{100, 101}

...

6. Concepto y ámbito de aplicación del delito político en el marco de la participación política

El artículo 67 transitorio de la Constitución utiliza la figura de la conexidad con el delito político, como la herramienta jurídica a través de la cual se busca lograr que los grupos al margen de la ley abandonen la vía de las armas y se reincorporen a la sociedad civil, teniendo la garantía de un espacio para su participación política.

La utilidad del concepto de delito político en el marco de la estrategia para alcanzar la paz, se deriva de la fuerza simbólica del reconocimiento moral y político del *enemigo alzado en armas*, que implica para el Estado que un grupo armado, a pesar de haber cometido en el contexto del conflicto graves conductas criminales, mantiene una dignidad moral que justifica que el gobierno pueda adelantar con ellos una negociación política¹⁰². Al mismo tiempo, implica para los actores tener una etiqueta y caer en una categoría distinta a la de criminal

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

ordinario, abriendo con ello las puertas a un diálogo que reconoce su doble connotación armada y política.¹⁰³

...

La Carta Política de 1991, siguiendo esa tradición constitucional, otorga un tratamiento benévolo a los delitos políticos consignándolo en distintos apartes. En el numeral 17 del artículo 150 Superior, se faculta al Congreso para conceder “(...) *por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos*”, y en el mismo sentido, faculta al Gobierno para conceder indultos de acuerdo con el numeral 2 del artículo 201. En cuanto al régimen de inhabilidades, distinto a lo que sucede con los responsables por delitos comunes, los responsables de delitos políticos podrán ser congresistas a la luz del numeral 1 del artículo 179, presidentes de la República de acuerdo con el artículo 197, magistrados de las altas cortes según el numeral 3 del artículo 232, y diputados de acuerdo con el artículo 299 Superior. Así mismo, establece el artículo 35 de la Carta Política, que “[l]a extradición no procederá por delitos políticos”.

Del tratamiento dado por la Constitución al delito político, se identifican en esta figura jurídica tres finalidades: (i) para conceder amnistías e indultos, (ii) como prohibición a la extradición, y (iii) como excepción al régimen de inhabilidades para ejercer cargos públicos. Esta última, tiene una estrecha relación con la participación política, siendo la más relevante para el análisis realizado por la Corte Constitucional en esta ocasión.

En relación con el alcance y concepto del delito político, la Sala resalta la complejidad del mismo, en especial en el contexto constitucional en el que nunca ha sido definido. A continuación, se hará un análisis de las líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en el marco de las tres finalidades antes descritas y posteriormente se señalarán las limitaciones que de acuerdo con las últimas decisiones jurisprudenciales tiene este concepto como herramienta para garantizar la participación política de los actores del conflicto armado en Colombia.

6.1. *Complejidad del concepto de delito político*

...

La complejidad que se deriva de su doble naturaleza al mismo tiempo jurídica y política, hace que el concepto de delito político no sea unívoco. Como se expuso anteriormente, aunque la Constitución hace referencia a éste y lo utiliza para dar un tratamiento más benévolo que el brindado a los responsables de delitos comunes, ni lo define ni ofrece una axiología que permita determinar su contenido. Por su parte, el Código Penal tampoco lo define, aunque sí

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

consagra en el Título XVIII a la rebelión, la sedición y la asonada, como tipos penales que han sido tradicionalmente aceptados en Colombia como delitos políticos.¹⁰⁸

En materia jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia en sentencias de 1950 y 1990 estableció, en líneas generales, que los delitos políticos eran aquellos que tenían como fin el mejoramiento de la dirección de los intereses públicos, en contraste con los delitos ordinarios que se definían como aquellos con fines egoístas, alejados enteramente de los móviles que definen por su aspecto espiritual o ideológico a esa clase de organizaciones, refiriéndose a los grupos insurgentes. Así, los actos de ferocidad y barbarie que fuesen cometidos durante la participación en el movimiento subversivo debían sancionarse independientemente del delito político como tal y por lo tanto, no eran susceptibles de recibir beneficios de indulto o amnistía¹⁰⁹.

...

La Corte Constitucional por su parte, siguió la línea de la Corte Suprema centrando la conceptualización del delito político en su distinción con los delitos ordinarios. Esa posición jurisprudencial, mantenida hasta hoy, inicialmente se consignó en un salvamento de voto de los magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero a la Sentencia C-052 de 1993, quienes al referirse a la razón de ser del delito político establecieron:

“Los delitos políticos son susceptibles de amnistía o indulto precisamente porque en la realización del tipo penal va envuelta una motivación supuestamente altruista, en la que el sujeto activo pretende modificar la sociedad para su mejoramiento. Existe una diferencia básica respecto del móvil del delito ordinario, en la que el actor siempre obra guiado por fines egoístas y muchas veces perversos”¹¹¹. (Subrayado fuera del texto).

El salvamento de voto, que se convertiría posteriormente en la línea mayoritaria de la Corte, deja clara la conceptualización del delito político como conducta motivada por el mejoramiento social y anclado en el derecho de levantarse en contra de un gobierno que se considera injusto. A partir de este momento, la jurisprudencia no se centraría en dilucidar y construir un concepto, sino en su distinción con los delitos ordinarios y el afán, sin que se haya alcanzado un resultado definitivo, de delimitar el alcance de la aplicación del mismo.

La aproximación epistemológica de la Corte al tema, lejos de desarrollar una axiología en torno a su contenido o a la conexidad con el mismo, ha conllevado a determinar por vía de exclusión, las conductas delictivas que no pueden ser consideradas como delitos políticos, utilizando los criterios hermenéuticos de razonabilidad y proporcionalidad.

Puntualmente, en materia de *conexidad* la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que *“puede existir la posibilidad que el legislador confiera*

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

*el carácter conexo del delito político a otros tipos penales, siempre y cuando se cumplan con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad,¹¹² criterios a los cuales se ha adicionado la obligación de “(...) 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”.*¹¹³

En cuanto a la determinación de su alcance por vía de exclusión, en la Sentencia C-127 de 1993 se declaró la exequibilidad del Decreto Ley 2266 de 1991, en virtud de que la Corte entendió que en él se excluyeron de los beneficios derivados de los delitos políticos los actos de terrorismo o atroces, en particular los homicidios cometidos fuera de combate o aprovechando la situación de indefensión de la víctima.¹¹⁴

En la Sentencia C-171 de 1993, se adicionan otras conductas a la exclusión de los delitos políticos en los siguientes términos: “[L]os hechos atroces en que incurre el narcoterrorismo, como son la colocación de carobombas en centros urbanos, las masacres, los secuestros, el sistemático asesinato de agentes del orden, de jueces, de profesionales, de funcionarios gubernamentales, de ciudadanos corrientes y hasta de niños indefensos, constituyen delito de lesa humanidad, que jamás podrán encubrirse con el ropaje de delitos políticos”.¹¹⁵

La exclusión de ciertos actos de los grupos subversivos, principalmente de los actos de terrorismo, el secuestro y los homicidios cometidos fuera de combate, fue reiterada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹⁶.

Es importante aclarar en este punto, que las exclusiones del alcance del delito político de conductas de los grupos alzados en armas contra el Estado, desarrolladas en la jurisprudencia constitucional inicial sobre el tema, hacen referencia exclusivamente a una de sus finalidades: concesión de amnistías o indultos. En relación con la prohibición de la extradición como finalidad, como se verá en la siguiente sección, el desarrollo conceptual recogió a partir del año 2000 la discusión hasta ese momento planteada en el marco de concesiones de amnistías e indultos. En cuanto a la participación política la discusión ha sido mínima.

Buscando establecer criterios que permitieran definir el delito político y justificar el tratamiento benévolo otorgado a esa conducta punible en la Carta Política, en la Sentencia C-009 de 1995, la Corte Constitucional consideró que:

“El delito político es aquél que, inspirado en un ideal de justicia, lleva a sus autores y copartícipes a actitudes proscritas del orden constitucional y legal, como medio para realizar el fin que se persigue. Si bien es cierto el fin no justifica los medios, no puede darse el mismo trato a quienes actúan movidos por el bien común, así escojan unos mecanismos errados o desproporcionados, y a quienes promueven el desorden con fines intrínsecamente perversos y

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

egoístas. Debe hacerse una distinción legal con fundamento en el acto de justicia, que otorga a cada cual lo que merece, según su acto y su intención".¹¹⁷

En conclusión, el concepto de delito político carece de una definición unívoca de rango constitucional, toda vez que hasta ahora ha estado centrada en la oposición a los delitos comunes u ordinarios y en su conceptualización por vía de exclusión. En materia legal, comprende los delitos de rebelión, asonada y sedición, careciendo sin embargo, de un alcance más definido.

Para darle mayor claridad a esa idea, a continuación se analizarán los desarrollos jurisprudenciales que evidencian la naturaleza compleja del delito político, en la medida en que reúne o puede ser utilizado con tres finalidades distintas, siendo una de ellas, la de participación política, en la que se centra el artículo 67 transitorio.

6.2. *El delito político como una estructura jurídica con una finalidad múltiple*

Como se mencionó anteriormente, del tratamiento que da la Constitución Política de 1991 al delito político, se puede concluir que éste tiene tres finalidades: (i) conceder amnistías e indultos, (ii) prohibir la extradición, y (iii) permitir la participación política. La diversidad de finalidades del delito político de nuevo, fue recogida inicialmente en un salvamento de voto de los magistrados Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero a la Sentencia C-456 de 1997, según el cual:

"La sentencia ignora entonces que la Constitución establece una doble prerrogativa en favor del delito político. De un lado, estos hechos ilícitos pueden ser indultados o amnistiados, privilegio político eventual, que es el único que toma en consideración el análisis de la Corte. Pero de otro lado, tales delitos no generan inhabilidades para desempeñar ciertos cargos oficiales altamente cualificados, ni pueden dar lugar a la extradición, con lo cual la Carta establece unos beneficios jurídicos directos en favor del delincuente político, los cuales no están sujetos a una eventual amnistía o indulto sino que ocurren en todos los casos en que se comete un delito político, como la rebelión o la sedición. Así, un rebelde que haya cumplido su pena, y que no haya cometido otros delitos dolosos, puede, conforme a la Constitución, llegar a ser congresista o magistrado de las altas cortes".

...

6.2.3. El delito político y la participación política

Ante la comisión de delitos políticos y consecuentemente de delitos conexos a los mismos, tanto la Constitución de 1886, como la misma Carta Política

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

de 1991 han previsto la flexibilización de inhabilidades para ser elegido a cargos públicos, las cuales sí se mantienen para aquellos responsables de delitos comunes. En efecto, en el ordenamiento constitucional colombiano se ha contemplado una inhabilidad general para participar en política para las personas que hayan sido condenadas a penas privativas de la libertad, la que, invariablemente, no ha recaído sobre quienes han sido condenados por delitos políticos.

Así, por ejemplo, en la Constitución de 1886, en su artículo 94, se disponía que “[n]ingún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido Senador. Se exceptúa de esta prohibición los condenados por delitos políticos.” Idéntica previsión se hacía en el artículo 100 para la elección de representantes a la Cámara.

En la Constitución de 1991 se mantuvo ese criterio y se complementó con la inclusión en la salvedad de los delitos culposos.

De igual modo, en el artículo 179 de la Constitución, que se conserva inalterado, se dispone que “[n]o podrán ser congresistas: // 1. *Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos*”; en el artículo 197 de la Constitución esa previsión se hace extensiva al Presidente de la República; el artículo 232 la contempla para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al disponer que para ser elegido magistrado de cualquiera de esas corporaciones se requiere “(...) 3. *No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos*”; y el artículo 299 de la Constitución, la prevé para quienes aspiran a convertirse en diputados de alguna asamblea departamental.

En el mismo sentido, en el artículo transitorio 18 de la Constitución se dispuso 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 “1. *Quienes en cualquier época hayan sido <sic> condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, con excepción de quienes lo hubieran sido por delitos políticos o culposos.*”

Se evidencia que el orden constitucional vigente tiene como una constante, que el delito político no genera inhabilidad para el acceso a cargos públicos, como sí lo hacen los delitos comunes que implican pena privativa de la libertad.

Aunque se deriva del recuento normativo anteriormente realizado, se hace énfasis en que las referencias al derecho de participación en política se circunscriben a la posibilidad de inscribirse y ser elegido popularmente, así como a ser nombrado y acceder al ejercicio de cargos públicos, aspectos del derecho fundamental de participación política que se ven limitados cuando alguien ha sido condenado a pena privativa de la libertad. No se ven afectados otros con-

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

tenidos de la participación en política, por ejemplo el sufragio activo, una vez se ha cumplido con la condena impuesta, por lo que esta providencia no hace referencia a este último aspecto.

Otro aspecto que resulta pertinente resaltar es que, contrario a lo establecido en materia de amnistías e indultos y en extradición, en el ámbito de la participación política no existen estándares en el ordenamiento jurídico nacional o internacional, que limiten la aplicación del concepto de delito político para permitir que un grupo al margen de la ley o sus miembros, una vez pagada la pena y realizada la respectiva desmovilización, puedan participar en política.

Sin embargo, algunas veces dos finalidades distintas del delito político (amnistías e indultos y participación política) se han concatenado para permitir alcanzar objetivos relacionados con la Paz. Así, en negociaciones exitosas como las adelantadas con el M-19 que concluiría con su transformación de una organización al margen de la ley en un partido político, el beneficio de amnistías o indultos derivado del delito político jugó un papel fundamental. En el “Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los Partidos Políticos, el M-19 y la Iglesia Católica en calidad de tutora moral y espiritual del Proceso”, suscrito el 9 de marzo de 1990 se estableció que:

“(…) 2. Para promover la incorporación a la vida civil de los guerrilleros y su tránsito de la lucha armada a la vida política, se comprometen a respaldar el establecimiento, por una sola vez, de una Circunscripción Especial de Paz para partidos políticos surgidos de movimientos alzados en armas desmovilizados y reincorporados a la vida civil. Dicha circunscripción para Senado de la República y Cámara de Representantes se aplicará, a más tardar, en las elecciones de 1992, y sus características se definirán entre los signatarios en posterior acuerdo.

...

8. (...) El Gobierno Nacional, a partir de la fecha, aplicará el Indulto a los miembros del M-19 y dará inicio a los programas de reinserción social y productivos acordados.

El Movimiento 19 de Abril, reitera así mismo, que a este acuerdo se acogen todos sus miembros y que como grupo armado deja de existir.

...

10. Hoy podemos abrigar ilusiones ciertas respecto a que la sensatez y la generosidad se impondrán a la intransigencia y al radicalismo y de que en un futuro cercano las ideas políticas no serán causa de muerte entre colombianos. Gobierno Nacional, Partidos Políticos y M-19 están conscientes de la trascendencia que para el país tiene la celebración de este acuerdo. Despeja un camino de reconciliación. Afianza unas condiciones para continuar avanzando en el empeño de la pacificación. Ofrece unos procedimientos e instrumentos para implementar soluciones políticas. Muestra, en fin, cómo mediante una voluntad cierta de paz de las partes involucradas, traducida en hechos concretos, se pueden lograr resultados en procura de la convivencia pacífica”.¹³⁰

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

...

Finalmente, en la Sentencia C-986 de 2010, la Corte analiza el concepto de delito político con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° (parcial) del Acto Legislativo 1 de 2009. Aunque al final del análisis la Corte se inhibe por considerar que los cargos eran ineptos, esta decisión tiene como fundamento la interpretación sobre el alcance de las inhabilidades que la reforma demandada incorporó en el artículo 122 de la Carta Política, por lo que constituye un precedente para el caso que ahora se estudia. En aquella ocasión se manifestó:

“El análisis del debate congressional que precedió al artículo 4° del Acto Legislativo 1° 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”¹³³. (Subrayado fuera de texto)

Se desprende del texto de la citada decisión de esta Corporación, que la Corte Constitucional entendió en 2010, que la finalidad de la reforma del artículo 122 de la Constitución era responder a fenómenos delincuenciales que estaba viviendo el país y no, como busca interpretar el demandante de la norma, restringir la participación política de excombatientes que se desmovilizaran en el marco de negociaciones de paz.

6.3. El delito político como un criterio para la participación política de actores del conflicto armado.

...

Desde las mencionadas decisiones de la Corte Suprema de Justicia, hasta la fecha, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal que sostiene que la figura del delito político no puede ser aplicada a los miembros de grupos paramilitares¹³⁸.

Esta es la regulación constitucional y legal, así como el desarrollo jurisprudencial que existía en el ordenamiento jurídico colombiano, en el momento en que fue aprobado el Acto Legislativo 1 de 2012, el cual estableció un marco jurídico especial de justicia transicional para el tratamiento penal y la participación en política de quienes, como fruto de un proceso de paz, se desmovilizaran y se reincorporaran a la comunidad política.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Con fundamento en las consideraciones antes mencionadas, inicia la Sala el desarrollo del juicio de sustitución.

7. Juicio de sustitución de la Carta Constitucional

A continuación, se desarrollará el juicio de sustitución de la Constitución en torno al artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2012, a partir del esquema previsto para estos casos por la Corte Constitucional, tal y como fue explicado en la consideración número de este segundo cargo.

7.1. Premisa mayor

La premisa mayor planteada por el demandante presenta como elemento definitorio de la Constitución un marco jurídico democrático, dentro del cual la participación en política debe ser practicada en un contexto de respeto a la dignidad humana, la protección de los derechos humanos y la procura de un orden justo, pilar definitorio que surge del contenido del Preámbulo y de los artículos 2, 5, 107, 122, 134, 150, 179.1, 232.3, 201, y 299 de la Constitución.

Dentro de este marco normativo de rango constitucional, se encuentra un contenido constante, consistente en que dicha participación excluye a quienes hayan cometido delitos atroces, actos de barbarie, homicidios fuera de combate y delitos transnacionales, por ejemplo, quienes hayan sido condenados por narcotráfico. Esto se habría confirmado con la aprobación del acto legislativo 01 de 2009, el cual incluyó una modificación del artículo 122 de la Constitución, cuyo quinto inciso consagra desde ese momento que serán excluidos de la participación en política quienes hayan sido condenados por pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales.

El ser un mandato normativo que se incorpora al elemento definitorio de la Constitución, determina que la posibilidad de ser elegido o nombrado en un cargo público estaría vedada para quienes alguna vez fueron condenados este tipo de delitos, dentro de los cuales deben entenderse incluido por voluntad expresa del constituyente los delitos previstos en el artículo 122 antes mencionado.

...

No obstante el acierto en el contenido central del elemento definitorio de nuestro régimen constitucional, los límites o lineamientos que el demandante encuentra como axiales a la participación en política y que también resultan definitorios del régimen constitucional colombiano, no coinciden plenamente

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

con una lectura sistemática e integral de la Constitución. Por esta razón, la Sala Plena, con fundamento en la premisa mayor presentada por el demandante, expondrá los contenidos normativos que incorpora el elemento que presuntamente resulta anulado y reemplazado por uno completamente distinto e incompatible con el resto del orden constitucional colombiano, en virtud de la incorporación del artículo transitorio 67 de la Constitución.

Los límites a la participación en política para los condenados a pena privativa de la libertad que señala el demandante, como un elemento central en la construcción de la premisa mayor del juicio de sustitución, sin duda corresponden a contenidos constitucionales existentes. Sin embargo, tales contenidos normativos representan una excepción a un principio de más amplio alcance, que constituye el verdadero pilar del orden establecido en la Carta de 1991, como es el marco democrático participativo que ordena optimizar las oportunidades de participación en política. Adicionalmente, el límite a la participación en política al que alude el demandante no rige para el caso de quienes hayan sido condenados por delitos políticos o conexos.

En este sentido, la Sala procederá a fundamentar, a partir de una lectura sistemática e integral del texto constitucional, la premisa mayor que empleará en el presente juicio de sustitución.

...

El marco democrático participativo, como elemento esencial de la Constitución de 1991, hace referencia a las bases fundacionales que en ella se encuentran contenidas en lo relativo al ejercicio de la participación política que conduce a la realización del principio democrático en el proceso decisorio del Estado colombiano. Es decir, el marco democrático participativo está compuesto por los elementos normativos a partir de los que se establece quiénes y en qué condiciones cuentan con la posibilidad de participar en la sociedad política que toma las decisiones de razón pública en el marco jurídico del Estado colombiano.

Para enunciar y delinear los componentes del marco democrático participativo, en primer lugar, se recordarán aspectos relevantes del proceso constituyente de 1991, resaltando el papel que jugó el principio participativo en la conformación y funcionamiento de la Asamblea constituyente; posteriormente se especificarán los elementos normativos que constituyen el principio de participación política en el ordenamiento constitucional colombiano; y, finalmente, se enunciará el elemento definitorio que, a partir del análisis contextual y normativo realizado, constituye la premisa mayor del juicio de sustitución que ahora se realiza.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

7.1.1. La participación política de nuevos actores tuvo su primera concreción en la integración plural de la Asamblea Nacional Constituyente

En este aparte, se demostrará que en el proceso constituyente de 1991 se entendió como necesaria la participación en la vida política de todos los que querían conformar la sociedad política, especialmente de aquellos que, como fruto de un proceso de diálogo, dejaban de actuar en el conflicto armado para reincorporarse a la comunidad política.

Puede afirmarse que la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual surgió la Constitución de 1991, respondió a un proceso incluyente, que no desaprovechó la oportunidad de vincular en el cuerpo de constituyentes a actores que en ese momento se encontraban por fuera de la sociedad que tomaba las decisiones de razón pública, como eran [y siguen siendo] los representantes de los grupos alzados en armas que, *en tanto actores del conflicto armado*, se encontraban en negociaciones con el Gobierno.

Esta idea ya había sido plasmada en el Decreto 1926 de 1990, por medio del cual se reguló la convocatoria a la Asamblea Constitucional, que en su cuarto considerando consagró “[q]ue es evidente que la convocación de una Asamblea Constitucional facilita la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, puesto que antiguos grupos guerrilleros, como el M-19, manifestaron como elemento trascendental para ese significativo paso, la posibilidad de participar en el seno de una Asamblea Constitucional y que otros grupos alzados en armas han manifestado formalmente su intención de acogerse al régimen civil por medio de su integración al proceso de cambio institucional a cargo de la Asamblea Constitucional, entre ellos el EPL, el Quintín Lame y el PRT”. Propósito que se reforzó al recordar en el considerando subsiguiente, que “*esta circunstancia fue relevada por la Corte Suprema de Justicia en la providencia señalada [Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de 24 de mayo de 1990], en los siguientes términos: ‘El movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea. Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaración del Estado de Sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público.’*”

[...]

Se evidencia entonces que la participación política como fruto de los acuerdos entre Gobierno y grupos insurgentes se entendió como fundamento práctico de la ruta democrática, elemento que jugó un papel protagónico en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

Esta postura se reflejó en el reglamento de la Asamblea, que en su artículo 4º incluyó una previsión expresa respecto de los delegatarios que fueran voces de grupos guerrilleros. En este sentido manifestó

“Artículo 4º. Integración

La Asamblea estará integrada por los setenta (70) Constituyentes elegidos por votación popular el 9 de diciembre de 1990 y por dos (2) representantes de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo La dirección del Gobierno y ya estén desmovilizados, quienes serán designados formalmente por el Presidente de la República y sus nombres comunicados a la Presidencia de La Asamblea. Dichos representantes solamente podrán ejercer el derecho al voto a partir del 5 de marzo de 1991.

El número anterior podrá aumentarse en la medida en que el proceso de pacificación de otras agrupaciones haya avanzado, según valoración que de sus circunstancias efectúe el Gobierno, previa consulta de la Asamblea Constituyente.

Otros grupos guerrilleros desmovilizados o que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, serán escuchados por la Asamblea, en los términos que establece el Reglamento” —Gaceta Constitucional n. 12—.

...

Participaciones posteriores buscaron plasmar esta idea en artículos transitorios de la Constitución que abrían las puertas a la participación de nuevos actores en la sociedad política. En este sentido se registró la modificación sugerida por el delegatario Navarro Wolf al Estatuto Congressista, quien propuso el siguiente *“Artículo transitorio. Las calidades para ocupar cualquier cargo de elección popular, así como el régimen de inhabilidades para ser elegido, no serán aplicados a los integrantes de organizaciones guerrilleras que se hayan incorporado a la vida civil, como resultado de negociaciones de paz con el Gobierno nacional. Esta disposición rige por una sola vez, en la primera de cada una de las elecciones que se realicen con posterioridad a la vigencia del acto constituyente. Producto de esta Asamblea” —Gaceta Constitucional n. 111, p. 33—.*

Esa propuesta fue finalmente acogida y plasmada en el artículo 12 transitorio de la Constitución, precepto que estableció: *“[c]on el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congressistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. || El número será establecido por el Gobierno Nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Senadores y Representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y su designación corresponderá al Presidente de la República. || Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congressista”.*

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Las anteriores referencias normativas, jurisprudenciales y reglamentarias, así como la comunicación del Gobierno y la disposición constitucional transitoria, realizadas o adoptadas en el seno de la Asamblea Constituyente, son todas muestras de la importancia que el proceso constituyente de 1991 otorgó a la apertura de espacios políticos para los integrantes de los grupos armados que en ese momento se reincorporaron a la sociedad civil.

En este sentido, puede decirse que la Asamblea Constituyente de 1991 tuvo como uno de sus *Leitmotiv* el *ser espacio de participación política para quienes, a partir de acuerdos de paz celebrados con el Gobierno, abandonaban el conflicto armado y se reincorporaban a la comunidad política.*

...

Es esta la situación que sirve como contexto de entendimiento de los referentes normativos sobre participación política a los que se hará referencia a continuación.

7.1.2. La participación política como contenido normativo definitorio de la Constitución de 1991

Como era de esperarse, en un contexto de reincorporación de actores políticos y por tanto de reconstrucción de la comunidad que toma las decisiones de razón pública, el principio de participación política resultó un componente normativo fundacional en la Constitución creada por la Asamblea reunida en 1991.

Máxime en cuanto la participación política se entendió como uno de los contenidos a partir de los cuales podía llegarse a la realización de un régimen constitucional con fundamentos sustancial y materialmente democráticos, tal y como fue previsto por la Constitución que fue aprobada.

...

El artículo 40 consagra de forma expresa el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, cuya efectividad se concreta a través de distintas garantías. La primera que menciona el artículo constitucional consiste, precisamente, en la posibilidad de elegir y ser elegido. Dicha garantía se complementa con la prevista por el 2º numeral del mismo artículo que establece la posibilidad de “*tomar parte en elecciones (...) y otras formas de participación democrática*”. Finalmente, el numeral 7º consagra la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, haciendo énfasis en que dicha participación obliga a que se tenga en especial consideración a las mujeres para efectos de integrar el nivel decisorio de la administración.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

...

La Constitución de 1991 es prolija en la consagración de contenidos dogmáticos que definen y concretan el principio de participación dentro del ordenamiento constitucional; principio que, como se observa a partir del análisis de las disposiciones constitucionales que lo enuncian y desarrollan, resulta esencial en la definición del Estado colombiano, especialmente en lo relativo a su carácter democrático. En efecto, si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio. La participación, desde esta perspectiva, será el elemento definitorio de la Constitución que permitirá la realización material/sustancial de la democracia —también principio fundante del ordenamiento constitucional del Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución—.

Para el problema jurídico que resuelve la Corte resulta conducente resaltar, que la posibilidad de elegir y ser elegido y, por consiguiente, de ocupar cargos públicos —numerales 1º y 7º del artículo 40 de la Constitución—, adquiere especial relevancia en un régimen constitucional que, como el colombiano, prevé el sufragio pasivo y la posibilidad de acceder a cargos públicos en el poder legislativo, el gobierno y la administración y la rama judicial, así como en los distintos niveles competenciales de la administración territorial, esto es en los niveles departamental, municipal y distrital. En un rápido recorrido al texto constitucional, se encuentra que los artículos 171 regula la elección de los miembros del Senado; 176, la elección de los miembros de la Cámara de Representantes; 190, la elección del Presidente de la República; 202, la elección del Vicepresidente; 207, establece calidades para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo; 232, regula las condiciones para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; 249, prevé requisitos para ser Fiscal General de la Nación; 264, regula las condiciones para ser miembro del Consejo Nacional Electoral; 299, establece condiciones para ser diputado; 303, consagra las calidades para ser alcalde de un municipio; y 312, prevé las condiciones para hacer parte de un concejo municipal.

Así mismo, existen normas del bloque de constitucionalidad que aportan elementos normativos a partir de los cuales es posible reafirmar el carácter esencial de la participación en política, en un Estado democrático como es el colombiano.

En este sentido, la participación política se encuentra consignada en el artículo 23 de la Convención Americana que consagra todo lo referente a los

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

derechos políticos¹³⁹, lo cuales, de acuerdo con dicho instrumento internacional, se materializan en el derecho de todos los ciudadanos a (i) participar directamente o a través de representantes en la dirección de los asuntos públicos, (ii) a votar y ser elegidos, y (iii) a tener acceso a las funciones públicas. Adicionalmente, en el inciso segundo del artículo 23, la Convención Americana le reconoce a los Estados Parte un margen de apreciación para reglamentar la forma como se ejercerán los derechos, antes mencionados, que componen la participación política.

En su análisis de la participación política en el marco de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en el *Caso Yatama contra Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005*)¹⁴⁰, identificó la estrecha relación que existe entre la participación política, los derechos que la garantizan y la construcción de una sociedad democrática y pluralista en el marco del respeto por el Estado de Derecho. Al respecto afirmó la Corte IDH:

“La Corte ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano’. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (Negrilla fuera del texto original).

¹³⁹ “Artículo 23. Derechos Políticos || 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. || 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

¹⁴⁰ La plataforma fáctica de este caso, gira en torno a que los miembros del partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka - “YATAMA”-, fueron excluidos de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, como consecuencia de la resolución emitida el 15 de agosto de 2000 por el Consejo Supremo Electoral. Las presuntas víctimas presentaron diversos recursos contra dicha resolución y, finalmente, el 25 de octubre de 2000 la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente un recurso de amparo interpuesto por éstos.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

Así mismo, la participación política se garantiza en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a través de los derechos reconocidos en su artículo 25.141. En su calidad de órgano del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, encargado de la vigilancia y control del cumplimiento de los Estados de las obligaciones contenidas en el PIDCP, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha considerado que el “*artículo 25 es la esencia del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto*”¹⁴².

Otros cuerpos normativos que integran el bloque de constitucionalidad en los que se incluyen disposiciones que garantizan el derecho de participación en política son i) la Convención Internacional sobre La Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5.C)¹⁴³; ii) la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42)¹⁴⁴; iii) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 7)¹⁴⁵; iv) la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (artículos I, II, III)¹⁴⁶; y la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Artículo 6)¹⁴⁷.

De esta forma, la participación política resulta un contenido transversal en la Constitución y en normas que conforman el bloque de constitucionalidad, que, por consiguiente, adquiere el carácter de elemento definitorio del régimen constitucional previsto por el constituyente primario desde 1991.

En relación con el problema que ahora resuelve la Sala Plena, es necesario resaltar que diversas disposiciones de la Constitución de 1991 limitan ciertos contenidos derivados del principio fundamental de participación en política a quienes han sido condenados a cumplir una pena que implique privación de la libertad. Específicamente, es un contenido constante en la Constitución de 1991 que quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad no puedan ser elegidos en cargos de elección popular, ni acceder al ejercicio de cargos públicos.

Esta limitación tiene manifestación constitucional expresa en los artículos 179 numeral 1º (respecto de quienes aspiran a ser elegidos como congresistas); 197 inciso segundo (para Presidente de la República y Vicepresidente); 232 numeral 3º (respecto de los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; y 299 inciso tercero (en relación con los diputados de las asambleas departamentales).

Adicionalmente, a partir del Acto Legislativo 01 de 2009, se adicionó una limitación general para ser inscrito y elegido en cargos de elección popular y

¹⁴² ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996, párr. 1.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

para ser servidor público, que tiene origen en una condena por delitos específicos que, por el problema resuelto, tienen especial relevancia en esta ocasión. El artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2009 consagró:

“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.*

...

En este sentido, la participación en política en relación con la inscripción, elección y acceso a cargos públicos se encuentra limitada de forma permanente para quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad y narcotráfico.

Limitaciones, tanto la prevista en las disposiciones constitucionales anteriormente mencionadas como la enunciada en el artículo 122 de la Constitución, respecto de las cuales la propia Constitución de 1991 previó una excepción: que la condena haya tenido como fundamento la comisión de un delito político o culposo.

Es importante resaltar, que el delito político como excepción a la inhabilidad para participar en política es una constante en el orden constitucional vigente. Es decir, siempre que las disposiciones constitucionales establecen como limitante para el acceso y ejercicio de un cargo público el haber sido condenado por delitos cuya pena implique privación de la libertad, se prevé, así mismo, una excepción a dicha limitación, cual es que la condena haya tenido origen en una conducta que el ordenamiento considere como delito político.

Y, en tanto el límite anteriormente descrito constituye un contenido transversal al entendimiento que debe hacerse del elemento definitorio relativo a la participación en política, lo previsto en el quinto inciso del artículo 122 de la Carta debe interpretarse en armonía con dicho contenido. Lo anterior significa, que de la lectura armónica de las disposiciones constitucionales, debe concluirse que las condenas a que se refiere el artículo 122 —que impedirían ser inscrito y elegido a cargos de elección popular, o elegido o designado como servidor público— no serán aquellas que hayan tenido origen en delitos políticos.

Esta fue la posición sostenida por la Corte Constitucional en la sentencia C-986 de 2010, al conocer de una demanda en contra del artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2009 que adicionó el aparte arriba subrayado al artículo 122

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

de la Constitución. En dicha ocasión, esta Corte concluyó que la restricción prevista no se aplica a los casos en que estos delitos sean considerados delitos políticos o conexos a éstos. Por consiguiente, la inhabilidad prevista en el artículo 122 de la Constitución opera únicamente cuando dichos delitos tengan el carácter de delitos comunes. Al respecto la Sala Plena de esta Corporación manifestó:

“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.

...
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”. —negrilla ausente en texto original—.

Finalmente, un asunto de obligada referencia es que ni la Constitución, ni cuerpos normativos del bloque de constitucionalidad han establecido límites o parámetros al concepto de delito político para efectos de permitir la participación en política en el Estado colombiano. Así mismo, la conexidad de determinados delitos con delitos políticos, para los precisos efectos de participación en política, es un concepto para el que tampoco existen referentes expresos de naturaleza constitucional que restrinjan la potestad de configuración del poder constituyente constituido.

...

7.1.3. Conclusión: premisa mayor del juicio de sustitución

Con base en lo anteriormente expresado y de acuerdo con el problema jurídico planteado, encuentra la Sala que un elemento definitorio/esencial/axial a la Constitución colombiana es: la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático como el establecido a partir de la Constitución de 1991. Los límites que a la misma se establezcan no podrán tener fundamento en condenas impuestas

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

por la comisión de delitos políticos o de aquellos que se consideren conexos a delitos políticos.

...

7.2. Premisa menor

En desarrollo del estudio de una posible sustitución de la Constitución, el segundo paso del análisis lógico corresponde a la descripción del contenido normativo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2012, que presuntamente eliminaría absoluta o parcialmente un elemento esencial de la estructura constitucional y lo reemplazaría por otro radicalmente distinto, de manera que desde una perspectiva sustancial no sería posible reconocer el resultado de la modificación realizada como la misma Constitución, sino como una distinta, ahora integrada por un elemento definitorio contrario al existente con anterioridad.

Con base en lo anteriormente dicho, la premisa menor corresponderá al contenido normativo adicionado a la Constitución por medio de la reforma impugnada.

7.2.1. Descripción del contenido normativo reformativo de la Constitución que fue acusado

En esta ocasión, se señala un posible exceso en la competencia de reforma a la Constitución en cabeza del Congreso de la República al aprobar el Artículo Transitorio 67; por tanto, corresponde determinar cuál es el contenido normativo que presuntamente excedió el espectro de reforma de la Constitución y en consecuencia, habría implicado una sustitución a la misma.

...

En primer lugar, el artículo transitorio 67 se enmarca en el Acto Legislativo 1 de 2012, cuerpo reformativo de la Constitución “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*” (lo resaltado no es del título) . Es decir, la disposición constitucional que ahora se controvierte, hace parte de una serie de medidas de carácter *excepcional*, pensadas para facilitar la terminación del conflicto armado interno y alcanzar la paz (de forma estable y duradera), según lo prescribe el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2012.

El carácter excepcional de estas medidas implica (i) que las mismas no reemplazan el régimen constitucional existente, que continúa vigente, y que, en consecuencia, es aplicable como regla general; y (ii) que las reglas relativas a la

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

posibilidad de participar en política aunque con consecuencias permanentes, únicamente tendrán efectos respecto de quienes se desmovilicen —ya sea de forma colectiva o de forma individual— en el marco de un proceso de paz o siguiendo las condiciones previstas por el Gobierno (parágrafo 1° del artículo transitorio 66 de la Constitución).

Esta situación implica un elemento especial en el juicio de sustitución que ahora se realiza, pues la modificación hecha no cambia las reglas constitucionales existentes respecto de las restricciones para participar en política o, más exactamente, las condiciones que se exigen para inscribirse como candidato a cargos de elección popular o para ser elegido a los mismos.

El artículo transitorio 67 de la Constitución establece reglas previstas para el evento en que se realicen acuerdos de paz con grupos armados al margen de la ley que hagan parte del conflicto armado interno, las cuales serán aplicables una vez se haya cumplido la pena impuesta y se cumplan las demás condiciones establecidas en el inciso quinto del artículo transitorio 66 de la Constitución. Es decir, las normas constitucionales que ahora se acusan, de sustituir la Constitución, están previstas para ser aplicadas en el preciso escenario de un proceso de negociación, que se realice con miras a terminar el conflicto armado interno, como forma de alcanzar una paz estable y duradera. Siendo este el contexto para el cual se previó la aplicación del artículo transitorio 67 de la Constitución, debe la Sala realizar el análisis de los contenidos normativos que la disposición mencionada incorpora. En este sentido, se aprecia que el precepto transitorio involucra tres distintos contenidos normativos.

(i) Un primer contenido alude a la posibilidad de que, en el marco de los instrumentos de justicia transicional que tienen como objetivo la terminación del conflicto armado interno y la búsqueda de la paz —de acuerdo con el título del Acto Legislativo 1 de 2012 y el primer inciso del artículo transitorio 67—, se permita la participación en política de quienes tomaron parte en el conflicto armado que ha tenido lugar en el Estado colombiano.

Es decir, el artículo transitorio 67 de la Constitución permitiría que quienes alguna vez pertenecieron a un grupo armado que tomó parte en el conflicto interno se inscriban como candidatos a cargos de elección popular, sean electos o sean nombrados en cargos públicos, es decir, que les sean reconocidas las garantías previstas en el artículo 40 de la Constitución.

[...]

(ii) La segunda regla normativa incluida en el artículo transitorio 67 de la Constitución, que se traduce en una limitación a la libertad de configuración del legislador estatutario, y que se aprecia como un contenido relacionado y derivado directamente de la primera restricción, consiste en que aquellas conductas que sean consideradas delitos conexos al delito político por parte de la

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

ley estatutaria para los exclusivos efectos de permitir la participación en política, no podrán tener la connotación de crímenes de lesa humanidad o constituir genocidio, cuando éstos se hubieren cometido de forma sistemática.

(iii) Una tercera regla, que en este caso constituye la consecuencia de la restricción anteriormente descrita, consiste en que no podrán participar en política quienes hayan sido seleccionados y condenados por dichos delitos.

Es decir, el artículo transitorio 67 de la Constitución establece que se avarará la participación en política de quienes, habiendo pertenecido a grupos armados que tomaron parte en el conflicto armado interno, se hayan desmovilizado en el marco de los instrumentos de justicia transicional previstos para estos grupos. Con este objetivo, una ley estatutaria determinará qué delitos se considerarán conexos al delito político. Así mismo, advierte el acto legislativo, que la regulación estatutaria por medio de la cual se dé cumplimiento al mandato constitucional previsto en la disposición transitoria no podrá consagrar como delitos conexos al delito político crímenes de lesa humanidad, ni de genocidio que hayan sido cometidos de manera sistemática. Con la consecuente restricción a la participación política de quienes sean seleccionados y condenados por la comisión de los mismos.

7.2.2. Aclaración adicional: el artículo transitorio 67 de la Constitución hace referencia al componente de participación en política del Marco Jurídico para la Paz, el cual es diferenciable del componente penal, cuyos mecanismos e instrumentos son previstos por el artículo transitorio 66

En efecto, es pertinente que la Sala enfatice en que, de acuerdo a la estructura del Acto Legislativo 1 de 2012, el artículo transitorio 67 establece una regulación de rango constitucional respecto de un tema específico y distinguible dentro del proceso de transición: *la participación en política de los miembros de actores del conflicto que se reincorporen a la sociedad civil.*

Aunque parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional. Tanto es así que, como es apreciable, el elemento definitorio/axial/esencial de la Constitución que *podría* verse sustituido por los preceptos del Acto Legislativo 1 de 2012 antes mencionados es distinto en cada caso, lo que se comprueba al estudiar la pre-

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

misa mayor del juicio adelantado en la sentencia C-579 de 2013 y la premisa mayor del juicio de sustitución en esta ocasión.

El artículo transitorio 67 de la Constitución no prevé regulación alguna que se relacione con el deber del Estado de proteger los derechos humanos, ni con la obligación derivada consistente en la investigación, juzgamiento y sanción de las graves vulneraciones de que los mismos sean objeto. Del mismo modo, y como se desprende de su enunciado gramatical, no establece obstáculo alguno para que el cumplimiento de dicho deber se lleve a cabo por parte del Estado, como podría presentarse en el evento de que la participación en política de quienes se reincorporan a la sociedad política impidiera, limitara, retardara o dificultara de alguna forma el desarrollo de la selección, investigación y sanción de los responsables en los términos establecidos para dichos efectos.

La participación en política de que trata el artículo transitorio 67 de la Constitución, como se verá, parte del punto en que termina el componente penal. Es decir, en los casos en que la posibilidad de inscribirse como candidato a cargos de elección popular, o ser elegido a dichos cargos, o ser nombrado en cargos públicos se predique de quienes han sido seleccionados o condenados (que es una de las opciones que se derivan de la participación garantizada en el artículo transitorio 67 de la Constitución), éstos deben haber cumplido con la condena impuesta con base en el artículo transitorio 66 de la Constitución. Entender lo contrario, podría implicar que alguno de los elementos del componente penal del marco transicional no fuera debidamente cumplido, lo que tergiversaría totalmente el sentido que debe tener un artículo que regula la participación en política de quienes se han reincorporado a la comunidad política y están dispuestos a participar en la toma de decisiones de razón pública.

...

7.3. Conclusión respecto de la premisa menor en el presente juicio de sustitución de la Constitución

De este modo, las reglas normativas que consagra la disposición constitucional transitoria ahora examinada pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Regla normativa principal: *con el fin de facilitar la terminación del conflicto armado interno y de lograr la paz estable y duradera, se adoptará, como instrumento de justicia transicional de carácter excepcional, una ley estatutaria que determine qué delitos se consideran conexos al delito político, con los precisos fines de permitir la participación en política de quienes hayan tomado parte en el conflicto.*

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Subregla n 1: *Para estos efectos, no podrán ser considerados delitos conexos a los delitos políticos, acciones que constituyan crímenes de lesa humanidad o genocidio, cometidos de forma sistemática.*

Subregla 2: *No podrán participar en política quienes, en el marco de los instrumentos de justicia transicional previstos por el artículo transitorio 66 de la Constitución, hayan sido seleccionados y condenados por estos delitos.*

8. Síntesis del juicio de sustitución de la Constitución: exequibilidad del artículo transitorio 67 de la Constitución

A partir de los elementos anteriores debe la Sala Plena cotejar la premisa mayor y la premisa menor, con el fin de determinar si la modificación introducida por el constituyente derivado adquiere o no la connotación de cambio o reemplazo transitorio o definitivo del pilar fundamental y definitorio de la Constitución, descrito en la aludida premisa mayor.

...

A partir de lo anteriormente expresado, la Corte analizará los contenidos normativos derivados de la premisa menor a la luz de los componentes de la premisa mayor, con el fin de determinar si los nuevos elementos introducidos en la Constitución, la alteran y modifican de tal manera que terminan reemplazando un pilar esencial a su identidad.

8.1. *El artículo transitorio 67 de la Constitución desarrolla un principio inmanente a la esencia de la Constitución: permitir la participación en política de quienes han sido condenados por delitos conexos a delitos políticos*

La reforma contenida en el artículo transitorio 67 de la Constitución, introduce el segundo componente del Marco Jurídico para la Paz, que consiste en la posibilidad de que quienes conformaban los grupos armados parte del conflicto participen en política, en un eventual escenario de postconflicto. Para la Corte Constitucional este aspecto de la reforma constitucional, no sólo no sustituye el pilar fundamental denominado “*marco democrático participativo*” de la Constitución de 1991, sino que desarrolla la participación política en un contexto democrático conformado por el Preámbulo y los artículos 1, 2, 40, 103, 104, 105, 106, 155, 171, 176, 190, 202, 207, 232. 249, 264, 299, 303 y 312 de la Constitución¹⁴⁸.

...

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

La interacción del principio democrático y del principio participativo es determinante en la formación de una democracia material, caracterizada por la inclusión de todos los sectores de pensamiento en la conformación de la comunidad política.

...

Con este marco teórico, el Acto Legislativo 1 de 2012, mediante la introducción del contenido normativo que permite la participación en política de los miembros de actores del conflicto que hayan sido seleccionados y condenados, honra el *marco democrático participativo* previsto por el constituyente primario en 1991, así como el carácter y el contexto en que se realizó la Asamblea Constituyente que adoptó la Constitución vigente.

Contexto que fue democrático en tanto en su integración se dio oportunidad de participar no sólo a las distintas visiones de sociedad y Estado representadas en las fuerzas políticas existentes en ese momento. Debe recordarse que se realizaron esfuerzos por parte del Gobierno para que estuvieran presentes los grupos alzados en armas que en aquel entonces, presentaban una visión de Estado y, por tanto, tenían una propuesta de conformación y funcionamiento del mismo para Colombia. Esto abrió la puerta a la participación de antiguos alzados en armas que canalizaron sus ideas en la tribuna política y no por medio de la confrontación armada.

Por ello, la participación política no puede separarse del contexto en que su consagración constitucional se definió y debe ser entendida como un contenido transversal a la idea de democracia en el orden constitucional colombiano. Los distintos aspectos que nos hacen una sociedad diversa, tales como origen regional, cultura, etnia, ideología, entre otros, son todos relevantes a efectos de construir conceptos de razón pública y reafirman la necesidad de que *todos participen*.

En eso se basa el mencionado objetivo de *reconciliación* de los procesos de justicia transicional —consideración 5.2. de este segundo cargo— que tiene como fundamento, el reconocimiento como interlocutores políticos válidos a los antiguos actores del conflicto, a efectos de restablecer y consolidar la democracia en una sociedad.

Por lo anterior, para la Corte Constitucional, en el contexto de la justicia transicional que supone medidas excepcionales justificadas en la búsqueda de la paz, la participación en política de miembros de actores del conflicto en el escenario del postconflicto resulta herramienta útil para la consolidación de la democracia¹⁴⁹ y del régimen constitucional vigente desde la Carta Política de 1991.

En armonía con lo anteriormente expresado, no será óbice para la posibilidad de participar en política que quienes se desmovilicen hayan sido conde-

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

nados, siempre que las acciones por las cuales les fue impuesta la condena sean consideradas como delitos conexos a delitos políticos.

Dicho fundamento, antes que contradictorio, es el desarrollo de un aspecto definitorio del orden constitucional vigente en el sistema jurídico colombiano: *la posibilidad de participar en política para quienes hayan sido condenados por delitos políticos.*

...

En este contexto, el artículo transitorio 67 de la Constitución estableció límites a la actividad configurativa del legislador en relación con los delitos que determine como conexos al delito político: no podrá establecerse dicha conexidad respecto de los crímenes de lesa humanidad ni de genocidio, cuando éstos sean realizados sistemáticamente.

Limitación que es, precisamente, la que el accionante considera que sustituye la Constitución por su insuficiencia, al no incluir dentro de dicha limitación a los crímenes de guerra, los delitos transnacionales y el narcotráfico.

Para la Sala no le asiste razón al demandante por dos razones que pasa a explicar.

8.2. No existe parámetro de naturaleza constitucional —ni derivado del texto de la Constitución, ni de algún cuerpo normativo que integre el bloque de constitucionalidad— que limite la libertad de configuración del poder constituyente constituido al momento de determinar qué delitos son conexos al delito político, para los precisos efectos de permitir la participación en política de quienes sean condenados por la realización de estas conductas

...

Al tener en cuenta esta diferenciación, resulta evidente que en cuerpos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y en diversas sentencias que conforman la jurisprudencia constitucional relativa a la materia¹⁵⁰, se consagran límites respecto de i) la concesión de amnistías e indultos, así como de ii) la prohibición de extradición de delincuentes por parte del Estado colombiano; límites que a su vez determinan cuáles delitos podrán considerarse como políticos o conexos a delitos políticos cuando estas categorías sean utilizadas con dichos fines.

Limitación de la libertad de configuración normativa del Estado que resulta acorde con el deber de perseguir y sancionar las graves vulneraciones de los derechos humanos, por cuanto la concesión de una amnistía o un indulto, o la

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

prohibición de extradición evitarían que se realizara el componente de justicia al que tienen derecho las víctimas de dichos delitos. Por esta razón, verbigracia, se ha concluido que no es posible reconocer como delitos políticos para estos efectos los delitos atroces o inhumanos, homicidios cometidos fuera de combate, homicidio u otro delito violento contra la persona del Jefe de Estado o de miembros de su familia y genocidio, entre otros¹⁵¹.

Por el contrario, en relación con el delito político o las conductas conexas con el mismo para los precisos efectos de participación en política no existen límites que, derivados de un elemento definitorio de la Constitución, impongan un parámetro a la labor que realice el constituyente derivado.

Aunque se deduce de lo anteriormente expresado, no podría la Corte entender que los límites previstos para la concesión de amnistía e indultos pueden extenderse a todos los casos en que se utilice el delito político o la conexidad con el mismo, como parece quererlo el demandante.

La razón es contundente: la participación en política de un delincuente político tiene unas consecuencias absolutamente diferenciables de aquellas surgidas a partir de amnistiarse o indultarse, o de impedir su extradición para que sea juzgado por los delitos cometidos.

Se reitera, en el segundo y tercer escenarios se afectan derechos de las víctimas —específicamente, el derecho a la justicia—, mientras que la posibilidad de participación en política, *per se*, no afecta los derechos que constituyen la garantía sustantiva que un Estado debe reconocer a las víctimas.

Por esta razón, se concluye que no existe un contenido definitorio/axial/esencial del cual pueda deducirse una *restricción* de la libertad del constituyente derivado, al momento de determinar qué conductas tienen conexidad con el delito político, para los precisos efectos de facilitar la reincorporación a la comunidad política de quienes, como resultado de un proceso de paz, sean seleccionados y condenados.

La ausencia de parámetros en la materia estudiada, lejos de ser contraproducente, se considera positiva, en tanto crea un margen de apreciación del Estado que le permite adaptar su regulación a las específicas necesidades que pueden surgir en los procesos que en pos de un objetivo como la paz, requieran la adopción de marcos de justicia transicional, en los que siempre jugará un papel protagónico la *reconciliación*.

Tal y como se manifestó anteriormente, la garantía de participación política, resulta pilar *sine qua non* en un proceso que busque la paz con garantías de estabilidad y durabilidad. Por esto, el marco jurídico que rija estos procesos, al establecer las condiciones de reincorporación a la comunidad política de los actores que forman parte del conflicto armado interno, debe atender a la particular historia, condiciones, contexto, actores involucrados y demás parti-

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

cularidades de quienes son objeto del proceso de justicia transicional. Solo de esta forma, se tendrán oportunidades reales de posibilitar una participación política que se entienda como conducente al establecimiento de un régimen democrático, en el que la paz estable y duradera sea un objetivo alcanzable.

A juicio de la Sala, cabe observar que la existencia de una libertad de configuración normativa para el constituyente derivado, no excluye la vinculación que respecto del legislador estatutario imponen los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el desarrollo de su labor de desarrollo del Marco Jurídico para la Paz. En este sentido, recuerda la Sala, que la determinación de cuáles son los delitos que se considerarán conexos al delito político para efectos de permitir la participación política, debe responder a la esencia que identifica a esta categoría de delitos. Lo contrario, implicaría establecer criterios que excederían el margen de configuración que el principio de participación en política, tal y como fue definido en la premisa mayor de este juicio, abre para el legislador.

8.3. Inexistencia de un derecho absoluto de las víctimas a la NO participación de quienes sean considerados delincuentes políticos en el marco de un proceso de justicia transicional, por medio del cual se busque alcanzar el fin del conflicto armado y una paz positiva que sea estable y duradera

...

Para la Corte, no le asiste razón al accionante ni al Jefe del Ministerio Público, por cuanto en sus afirmaciones mezclan los dos componentes del sistema de justicia transicional que, como se manifestó anteriormente, han sido previstos para que su funcionamiento se realice de forma independiente. En efecto, este argumento señala una consecuencia, la cual parte del presupuesto de que la participación en política de los miembros de grupos armados que se hayan reincorporado, puede entenderse como parte de las garantías que el componente penal debe brindar a las víctimas del conflicto armado.

Esta visión contiene un error *in se*: la participación en política —o la prohibición de la misma— de los condenados en el marco del artículo transitorio 66 de la Constitución no es un aspecto del componente penal por medio del cual se busque garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia o a la reparación.

Esta conclusión se funda en el concepto de justicia transicional, que, como se señaló —consideración 5.2—, tiene como uno de sus objetivos principales reparar o compensar el daño infligido tanto a la víctima en particular como a la

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

sociedad en general¹⁵², contemplando la necesaria consideración del responsable del daño para reincorporarlo a la comunidad política.

En consecuencia, y retomando la argumentación del demandante, el deber de brindar protección a las víctimas del conflicto armado no obliga al onstituyente derivado a excluir de los espacios de participación política a los responsables por crímenes de guerra, delitos transnacionales, actos de terrorismo o narcotráfico. Este es un espacio en el cual no está limitado por contenido alguno del elemento definitorio que ahora sirve como parámetro del juicio de sustitución, por lo que no se presenta su contradicción, ni mucho menos el reemplazo del mismo.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el marco de desarrollo el legislador estatutario deba tomar precauciones para que la interacción entre los desmovilizados y las víctimas no “reproduzca las condiciones de afirmación humillante de poder”¹⁵³ que éstas últimas sufrieron en el pasado.

Se recuerda que, como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, un proceso de recomposición de la comunidad que asegure la participación política contribuye a cimentar garantías de no repetición, lo que aumenta las posibilidades de consolidar estructuras políticas que conduzcan a la paz, que es, precisamente, la esencia del componente *reconciliación* en materia de justicia transicional.

Por las razones expuestas, para la Sala Plena la participación en política de quienes sean seleccionados y condenados con fundamento en el artículo transitorio 66 de la Constitución no afecta *per se* ninguno de los derechos que deben ser garantizados a las víctimas del conflicto armado. Por consiguiente, el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves vulneraciones a los derechos fundamentales no *impone* al constituyente constituido la obligación de restringir la participación de quienes sean los autores de dichas violaciones.

8.4. En el caso de los desmovilizados que sean seleccionados y condenados, su participación en política estará supeditada al cumplimiento de la condena impuesta en el marco del proceso de justicia transicional y de las demás obligaciones que se impongan a quienes aspiren a esa participación

Aunque se trata de un contenido implícito en los apartes hasta ahora expuestos, en pos de la claridad y suficiencia de la argumentación, resulta necesario resaltar que la participación en política de quienes han sido seleccionados y *condenados* por la comisión de delitos políticos o delitos conexos a los mismos, debe entenderse supeditada al cumplimiento de la pena impuesta, en los térmi-

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

nos establecidos en el artículo transitorio 66 de la Constitución y de las demás obligaciones previstas en el mismo precepto superior.

Con tal objeto, deberá tenerse en cuenta que de acuerdo con el marco constitucional trazado en el citado artículo transitorio 66 y la regulación estatutaria que para el efecto expida el legislador, existirán casos en los que proceda la suspensión de la ejecución de la pena o la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas o modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena.

En efecto, la posibilidad de participación en política prevista por el artículo acusado se entiende acorde con el ordenamiento constitucional, en tanto quien entre a formar parte de la comunidad política haya saldado su deuda con la sociedad. La idea principal de un marco de justicia transicional es, no obstante el gran costo que se asume por las restricciones que son impuestas al deber de impartir justicia, conducir a un proceso de paz que permita la reincorporación a la comunidad política de antiguos actores del conflicto armado interno.

Para alcanzar dicho objetivo y, en armonía con el artículo transitorio 66 de la Constitución, es indispensable que quienes aspiren a participar en política, hayan cumplido con todas las obligaciones consideradas axiales a la efectiva *reincorporación* de los miembros de grupos armados que hacían parte del conflicto, a saber: (i) no tener condenas penales pendientes; (ii) la dejación de las armas; (iii) el reconocimiento de responsabilidad; (iv) la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas; (v) la liberación de los secuestrados y (vi) la desvinculación de los menores de edad reclutados que se encontraran en poder del grupo armado que se desmoviliza.

Ahora bien, son dos las razones principales, que conducen a la conclusión expuesta en este acápite:

a) Entender lo contrario, falsearía el cumplimiento del deber de impartir justicia del cual nunca puede sustraerse el Estado, especialmente respecto de las graves violaciones de derechos humanos. El cumplimiento eminentemente formal, o un incumplimiento en términos sustantivos, de la obligación de sancionar dichas violaciones de derechos humanos afectaría el derecho a la *justicia* que tienen las víctimas del conflicto armado y que la Corte Constitucional encontró garantizado por el artículo transitorio 66 de la Constitución, en los términos de la sentencia C-579 de 2013. Esta afirmación resulta coherente con el sentido normativo del artículo transitorio 67, que fue expuesta en el acápite dedicado a la premisa menor, y funge como sustento de la distinción entre el componente penal del marco transicional y el componente de participación en política, que ahora se estudia. Pues, como antes se afirmó, el componente de

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS...

participación en política inicia una vez ha concluido el componente penal del Marco Jurídico para la Paz.

b) Se incumpliría con el fin primordial de todo proceso transicional, cual es la *reconciliación* de la sociedad con miras al establecimiento de una *paz positiva*, la cual implica consolidar reformas estructurales en los procesos de decisión política que sean estables e incluyentes —consideración 2.2.4.—. El camino hacia la paz debe tener en cuenta la necesidad de que las víctimas no se sientan burladas en sus derechos por parte de los mecanismos de protección del Estado; por consiguiente, aunque no existe un derecho absoluto de las víctimas a que los actores del conflicto no participen en política, sí tienen derecho a que los mecanismos de participación que se establezcan *no se conviertan en obstáculo para el cumplimiento de los instrumentos de justicia transicional* del componente penal del Marco Jurídico para la Paz.

A juicio de la Corte, la condiciones señaladas resultan razonables y proporcionadas, pero sobre todo coherentes y conducentes con los objetivos de un proceso de justicia transicional, a efectos de beneficiarse de los instrumentos previstos por un marco jurídico constitucional que propugna por la reconciliación de una sociedad, en la que se busca alcanzar la paz positiva a través de cauces plurales de participación democrática.

9. Conclusión

El artículo transitorio 67 de la Constitución no sustituye la Constitución porque:

a) Resulta acorde con el principio definitorio de participación política inherente al marco jurídico democrático y participativo, tal y como el mismo fue consagrado por el régimen constitucional vigente; y

b) En tanto, en el caso de los desmovilizados que sean seleccionados y condenados en el marco del proceso de justicia transicional, el artículo transitorio 67 tiene como presupuesto el cumplimiento de una serie de condiciones establecidas por el propio Acto Legislativo 1 de 2012, que garantizan que no se eluda el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves vulneraciones a los derechos humanos.

VIII. DECISIÓN

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

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-579 de 2013, que declaró la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2012, que incorporó el artículo 66 transitorio de la Constitución Política.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 3° del Acto Legislativo 1 de 2012, que incorporó el artículo transitorio 67 de la Constitución. 170

...