



WETA A LOS LN

Bogotá, D.C., 08 MAR 2017

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “a los anarquistas y a los comunistas”, contenida en el artículo 7, literal d), de la Ley 48 de 1920, “Sobre inmigración y extranjería”.

Demandantes: Luis Alfredo Angarita Peñaranda y Armando Hernández Torres

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva
Expediente D-11889

007273

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos Luis Alfredo Angarita Peñaranda y Armando Hernández Torres, quienes, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, ibídem, solicitan que se declare la inexecutable del literal d (parcial) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920, cuyo texto se transcribe a continuación:

LEY 48 DE 1920

(noviembre 3)

Diario Oficial No. 17.392 y 17.393 de 3 de noviembre de 1920

“Sobre inmigración y extranjería.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

Artículo 7°. No se permite entrar al territorio de la República a los extranjeros que se hallen en algunos de los siguientes casos:

[...]

d) A los que aconsejen, enseñen o proclamen el desconocimiento de las autoridades de la República o de sus leyes, o el derrocamiento por la fuerza y la violencia de su gobierno; a los anarquistas y a los comunistas que atenten contra el derecho de propiedad;

1. Aclaración previa sobre el texto normativo

Antes de identificar los cargos de la demanda, es necesario aclarar cuál es el texto del literal d) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920. Al respecto, es preciso tener en cuenta que existe un error de transcripción de una palabra del referido literal; error que se ha venido reproduciendo tanto en la demanda, como en las intervenciones ciudadanas y en el auto admisorio proferido por la Corte Constitucional.

El error consiste en que en el inciso en el que se encuentran insertas las palabras demandadas, no trae originalmente la expresión 'enseñen', pues en realidad el tenor literal de la norma en cuestión contiene otro vocablo, '*enseñen*', según consta en el Diario Oficial No. 17.392 y 17.393 del 3 de noviembre de 1920.

2. Planteamientos de la demanda

Los accionantes consideran que la expresión demandada desconoce los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1° y 13° superiores, en lo relativo a la dignidad humana y al principio de igualdad de trato, en cuanto prohibirse el ingreso al país a las personas extranjeras en razón de su ideología política, específicamente, por ser anarquistas y comunistas.

Estiman que el legislador no debe hacer uso de un lenguaje que admita o exprese interpretaciones contrarias al pluralismo político e ideológico, propio del Estado Social de Derecho, y al principio de igualdad, y aunque el anarquismo y el comunismo fueron corrientes de pensamiento que, si bien en algún momento histórico fueron perseguidas, excluidas y violentadas, no pueden serlo hoy en día, a la luz de la Carta Política de 1991, cuyo fundamento es la dignidad humana. Dicha discriminación es también contraria al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En aras de demostrar que existe una discriminación injustificada, los demandantes afirman que la disposición en cuestión señala a los anarquistas y comunistas como un peligro *per se* para la propiedad privada, sin detenerse a contemplar otras ideologías; lo cual permite evidenciar que existe un veto, no por atentar contra la propiedad sino por la pertenencia a corrientes filosóficas y políticas de izquierda, y a ser acusados como provocadores de desmanes y de violencia contra el

Estado y la propiedad privada, por el sólo hecho de proclamar ideologías contrarias al orden mundial de la época en que se expidió la norma.

3. Problema jurídico

En el presente proceso de constitucionalidad debe resolverse si la expresión "*a los anarquistas y a los comunistas*", contenida en el literal d) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920, tiene un sesgo discriminatorio y atenta contra la dignidad humana de quienes, siendo extranjeros, profesan ese tipo de ideologías, en cuanto a dichas personas se les impide ingresar al territorio colombiano.

4. Análisis constitucional

4.1. Contexto de la Ley 48 de 1920

La ley 48 de 1920 fue puesta a consideración del Senado por parte del entonces Ministro de Gobierno, Luis Cuervo Márquez, el 7 de septiembre de 1920, durante la presidencia de Marco Fidel Suárez. Con esta Ley que en principio recibió el título "*sobre asuntos sociales*", y de acuerdo con su Exposición de Motivos, lo que pretendía el Gobierno al plantear esa iniciativa legislativa, era crear una regulación migratoria que pusiera freno al "*peligroso sistema de las puertas abiertas*"¹.

Los asuntos relativos a la inmigración en Colombia se convirtieron en un tema fundamental desde los albores del siglo XIX², cuando el país comenzaba a consolidar su fundación como República³, y a plantearse el tema de la identidad nacional. Desde ese entonces se empezó a considerar la llegada de extranjeros como una forma de salir del atraso y de avanzar en la modernización, a través de la llegada de mano de obra cualificada que ayudara en la consolidación del agro y la naciente industria colombiana. Desde entonces, se empezó a ver la inmigración, en especial la "blanca" o europea occidental, como una herramienta de fortalecimiento y civilización de la incipiente República colombiana.

¹ Exposición de Motivos Ley 48 de 1920. Presentada ante el Senado de la República el 7 de septiembre de 1920.

² Varias leyes, de 1823, 1843, 1847, y 1871, entre otras, regulan la inmigración y la nacionalización de extranjeros.

³ Martínez, Frédéric. "Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX". Boletín Cultural y Bibliográfico 44 (1997). Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Si bien la política migratoria para ese entonces era abierta, benéfica y en principio buscaba ser llamativa para los extranjeros, lo cierto es que la llegada de estos al territorio colombiano fue bastante escasa y precaria debido a distintos motivos, entre los que se tienen, las difíciles condiciones climáticas, la precariedad de las vías de comunicación, la indómita topografía, la incipiente industria y la frágil economía, entre otras causas⁴. Esta política pública, con sus escasos logros, y su concepción utópica, desembocó en su replanteamiento.

Durante la presidencia de Rafael Núñez Moledo, que inicia en 1880, se empieza a ver la llegada abierta y libre de extranjeros con un poco más de suspicacia y temor, percibiéndola como una potencial amenaza para el orden social. Bajo esta perspectiva, si bien no se cerraron las puertas a los extranjeros, sí se empezaron a establecer restricciones a los inmigrantes, y en esta época resultaron excluidas particularmente algunas comunidades originarias del lejano oriente.

Años más tarde, se expide el Decreto 496 de 1909, que reglamenta de forma más precisa el tema de la inmigración y fija los primeros y principales requisitos de entrada al país, en términos de edad, profesión, aptitud física e integridad moral. En el artículo 7° de dicho decreto, se señala de forma expresa quiénes por distintas condiciones no podrán ingresar al territorio nacional; en este grupo encontramos a los mayores de sesenta años, a los idiotas, a los ciegos o sordomudos y a los anarquistas, entre otros. Esta normatividad se expide con el ánimo de empezar a disminuir cada vez más la política de puertas abiertas, y restringir en mayor medida el acceso de los inmigrantes que no son "sanos" y que representan una "amenaza para el porvenir del país". Posición restrictiva que se justificó en las políticas migratorias adoptadas en esa época por otros países como Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Uruguay, Brasil Argentina y Cuba, entre otros, pues Colombia era el único país que mantenía una política migratoria bastante laxa y abierta "sin que de ello haya derivado ventaja alguna"⁵.

Con lo anterior, se da paso de un sistema de libre entrada, a un proceso de selección, en el que sólo se permite el ingreso de los extranjeros que reunieran excepcionales condiciones físicas y morales. En consecuencia, se prohíbe la entrada a aquellos que resulten una carga para el Estado, entre otras razones, por "sus ideales antisociales y su falta de idoneidad

⁴ Gómez Matoma, María Angélica. "La política internacional migratoria colombiana a principios del siglo XX". (2009) Revista Memoria y Sociedad, Vol. 13 N° 26. Enero-Junio de 2009. Bogotá, Universidad Javeriana.

⁵ Ver Exposición de Motivos de la citada ley.



Concepto 0000000000

debían ser escuchadas, apreciadas, o debatidas. Es más, se encontraba legitimada y permitida la persecución a quienes profesaran y defendieran este tipo de ideologías.

Con la evolución social y el desarrollo de la tolerancia política, el discurso de las libertades y derechos fundamentales, el pluralismo concebido como un valor que es connatural a las democracias, nuevas corrientes filosóficas y políticas, otrora tildadas de amenaza, ingresan al campo del debate y de la academia y a ser entendidas como propuestas ideológicas que no representan ningún peligro *per se* para el cuerpo social.

Mantener vigentes disposiciones normativas como las que se analizan, con alusiones negativas y peyorativas a inclinaciones o corrientes políticas en específico, supone mantener y acentuar la discriminación, rechazo y persecución injustificada. Este tipo de señalamientos o discriminaciones no tiene ningún tipo de cabida en el ordenamiento superior que hoy nos rige, basado en la dignidad humana.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 26 el derecho a la igualdad y a la no discriminación del cual gozan todas las personas; por su parte, la Observación General N° 15⁸ señala que los extranjeros deben ser tratados igual que los nacionales en lo que a la aplicación del Pacto se refiere, en este caso amparándolos el principio de no discriminación por orientación política.

Así mismo, el derecho a la dignidad, igualdad y no discriminación, se encuentran contenidos en los artículos 1° y 13° de la Carta; derechos civiles que deberán ser disfrutados por lo extranjeros de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 del texto superior.

Tenemos entonces que si bien es legítimo que los países regulen, diseñen y establezcan mecanismos para el ingreso de extranjeros a su territorio nacional, también lo es que aquellos no resulten lesivos ni contrarios a la dignidad humana, los derechos fundamentales, y las libertades de la persona. En este sentido, resulta desproporcionado y discriminatorio, a la luz de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad que so pretexto de la protección nacional, se prohíba el ingreso de extranjeros que profesen o se proclamen como partidarios de las corrientes anarquistas y comunistas.

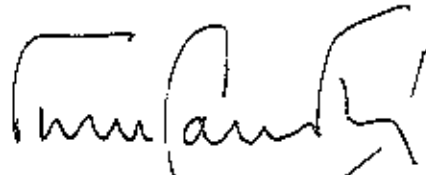
⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 15 relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Aprobada en el 27° período de sesiones. 1986

Por último, sea preciso resaltar que esta disposición normativa, como se ha venido sosteniendo, se encuentra absolutamente fuera del contexto histórico que le sirvió de base para su expedición, pues su existencia y justificación responden a una realidad social y política superada, que en nada se asemeja a los actuales valores constitucionales. Tanto es así que según lo señala la Cancillería y Migración Colombia, la Ley 48 de 1920 se encuentra en absoluto desuso, a pesar de su vigencia. Lo anterior no es óbice para que la Corte Constitucional realice el control de constitucionalidad, tal como recientemente lo hizo en Sentencia C-258 de 2016, mediante la cual declaró inexecutable otros preceptos del artículo 7 de la referida ley.

5. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "a los **anarquistas y a los comunistas**", contenida en el literal d) del artículo 7 de la Ley 48 de 1920.

De los Señores Magistrados,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

AV
DOM/MAS

