

Sentencia C-073/10

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES EN DELITOS DE TERRORISMO, SECUESTRO, EXTORSION Y CONEXOS-Exclusión

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES EN DELITOS DE TERRORISMO, SECUESTRO, EXTORSION Y CONEXOS-Vigencia y sus relaciones con los dos sistemas procesales existentes según la Corte Suprema de Justicia

TERRORISMO-Tratamiento en la jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Límites

EXCLUSION DE BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES EN DELITOS DE TERRORISMO, SECUESTRO, EXTORSION Y CONEXOS-Competencia del legislador

CONCESION DE BENEFICIOS PENALES-Precedente jurisprudencial/CONCESION DE BENEFICIOS PENALES-Criterios

Con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que es una manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/ PROYECTO DE LEY-Exigibilidad de unidad de materia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

Esta Corporación también ha señalado de manera reiterada que cuando formula una acusación por vulneración de la unidad de materia, corresponde al demandante demostrar (i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Sólo si el actor satisface esta carga podrá la Corte examinar los cargos formulados por la supuesta trasgresión del artículo 158 constitucional

La Corte precisa que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa al momento de diseñar el proceso penal, y por ende, de conceder o negar determinados beneficios o subrogados penales. Lo anterior por cuanto no existen criterios objetivos que le permitan al juez constitucional determinar qué comportamiento delictual merece un tratamiento punitivo, o incluso penitenciario, más severo que otro, decisión que, en un Estado Social y Democrático de Derecho, pertenece al legislador quien, atendiendo a consideraciones ético-políticas y de oportunidad, determinará las penas a imponer y la manera de ejecutarlas. En efecto, el legislador puede establecer, merced a un amplio margen de configuración, sobre cuáles delitos permite qué tipo de beneficios penales y sobre cuáles no. Dentro de esos criterios, los más importantes son: (i) el análisis de la gravedad del delito y (ii) la naturaleza propia del diseño de las políticas criminales, cuyo sentido incluye razones políticas de las cuales no puede apropiarse el juez constitucional.

LEY-Núcleo temático para determinar si viola o no el principio de unidad de materia

Resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley

de que hace parte

Referencia: expediente D- 7836

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006.

Demandante: Marcela Mileidi Muñoz Tobón.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil diez (2010)

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Marcela Mileidi Muñoz Tobón demanda en el artículo 26 de la ley 1121 de 2006, “por la cual se dictan normas para la prevención, detección investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”, por considerar que el precepto mencionado vulnera los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 28, 29, 34, 42, 44, 93, 158 y 169 de la Constitución.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto de seis (6) de agosto de 2009, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la nación, así como invitar a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia- y a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Libre, Nacional, Jorge Tadeo Lozano, Autónoma, de Antioquia, Santo Tomás, Rosario y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal a que intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcriben las normas demandadas y se subrayan los apartes acusados, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 46.497 de 30 de diciembre de 2006:

ARTÍCULO 26. EXCLUSIÓN DE BENEFICIOS Y SUBROGADOS. Cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión, ni se concederán subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco a la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea eficaz.

III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

La ciudadana Marcela Mileidi Muñoz Tobón demanda la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”, por violar los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 28, 29, 34, 42, 44, 93, 158 y 169 Superiores.

Indica que el legislador se extralimitó al negarle al procesado cualquier posibilidad de hacer menos gravosa su pena, y recobrar en menor tiempo su libertad, “basado únicamente en criterios objetivos de la materialidad de la conducta punible y sin acudir a otra alternativa que busque resocializar al delincuente y dársele otra oportunidad para reintegrarse a la sociedad”.

En cuanto a la vulneración al principio de la dignidad humana (art. 1 Superior), la demandante sostiene que “no hay que olvidar que el imputado que cometa cualquiera de las conductas punibles descritas en la norma acusada, es un ser humano como cualquier persona con sentimientos que denota aflicción, dolor, alegría, etc, y por ende como persona comete errores vulnerando el bien jurídico tutelado.

Respecto a la violación de los artículos 2º y 6 Superiores, la ciudadana insiste en señalar que se trata de una norma que conduce a una reclusión vitalicia, sin posibilidad de reintegrarse a

la sociedad. Agrega que la norma contribuye a aumentar el hacinamiento carcelario.

En lo que ataÑe al artículo 5 Superior, alega la demandante que la norma conduce a que el condenado sea considerado “como una escoria de la sociedad, al ser sometido en prisión con exageradas penas privativas de la libertad, lo cual cercena de tajo su núcleo familiar, siendo ésta la institución básica de la sociedad”.

El artículo 13 Superior, por su parte, se habría vulnerado, por cuanto se establece un trato diferente y discriminatorio en contra de quienes “menoscaben cualquiera de las figuras jurídicas enrostradas en la norma demandada, obligando a éstos a cumplir la totalidad de la pena privativa de la libertad impuesta, sin ninguna clase de beneficios y subrogados penales...mientras que los demás imputados, que de igual manera vulneran la ratio legis bien (sic) jurídico tutelado, se les privilegian de toda clase de beneficios y subrogados, tales como sentencia anticipada, libertad condicional, prisión domiciliaria, permiso de hasta setenta y dos horas, etc.”.

Agrega que la disposición demandada viola el derecho al debido proceso (art. 29 Superior) por cuanto el Estado está “llamado a brindar los medios y las condiciones para no acentuar la de socialización (sic) del penado y posibilitar sus opciones de socialización, habida cuenta que la función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer ese desarrollo”. Así mismo, sostiene que el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 desconoce la prohibición constitucional de la cadena perpetua (art. 34 Superior), por cuanto la pena mínima para el tipo penal de secuestro extorsivo agravado es de treinta y siete (37) años y cuatro (4) meses y la máxima de sesenta (60). Lo anterior conduce a que la norma acusada conlleva la imposición de una cadena perpetua disimulada, prohibida expresamente por la Carta Política.

Asegura igualmente que el artículo demandado viola los derechos fundamentales del núcleo familiar y de los niños, por cuanto conducen a que siempre sea negada la detención preventiva en el lugar de residencia. Agrega que la norma impide que “un pobre anciano ora un imputado en estado grave por enfermedad Terminal pueda permanecer sus últimos días o meses al lado de sus seres queridos”. Así mismo, la norma desconoce los derechos de la madre lactante o cabeza de familia.

Por último, asegura que igualmente se vulnera los artículos 158 y 169 Superiores, por cuanto la norma acusada no encaja dentro del título que delimitó el proceso objeto de legislación y tampoco guarda la necesaria armonía o congruencia temática relacionada con el contenido global del artículo.

IV. intervenciones

1. Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia

El Ministerio de Interior y de Justicia considera que el precepto impugnado debe ser declarado exequible.

El Ministerio inicia por sostener que la inclusión de la disposición acusada en la ley 1121 de 2006 no vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto su objeto se relaciona desde los puntos de vista sustancial y teleológico con el resto de disposiciones que integran la ley en cuestión. Adicionalmente, la apoderada del Ministerio recuerda que existen otros delitos en los que también se ha anulado la posibilidad de gozar de beneficios y subrogados penales, como ocurre con las leyes 1098 de 2008 -artículos 348 a 351- y 1142 de 2007 -artículo 68^a.

Así el escrito concluye que la exclusión de beneficios y subrogados penales en estos delitos responde a un ejercicio legítimo de la libertad de configuración legislativa; que es proporcional con la gravedad de las conductas en que dicho beneficio se excluye; y que dicha exclusión no afecta el debido proceso por hacer referencia exclusivamente a la pena y a la forma en que se lleva a cabo su cumplimiento.

2. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

En escrito presentado en tiempo la Fiscalía General de la Nación solicita que se declare exequible el precepto acusado.

Para esto el escrito presentado transcribe los apartes de la sentencia C-762 de 2002 que resultan de mayor relevancia para el caso en estudio, por cuanto analiza la constitucionalidad del artículo 11 de la ley 733 de 2002.

En resumen, los apartes de la sentencia citados por la fiscalía señalan que la determinación

de los comportamientos delictivos responden a un asunto de política criminal que compete planear y desarrollar al Congreso de la República, de acuerdo a una previa valoración de conveniencia política. En este sentido, “la inclusión o exclusión de beneficios y subrogados penales guarda estrecha relación con la duración de la pena privativa de la libertad y, de ningún modo, con las garantías procesales que le permiten al sindicado intervenir en la actuación judicial y ejercer plenamente su derecho de defensa”. Afirma la mencionada sentencia que lo que se busca con la exclusión de los subrogados y beneficios penales de delitos como los contenidos en el precepto en ese entonces estudiado era que el reproche social a dichas conductas resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio.

Estos son los argumentos que motivan la solicitud de exequibilidad del precepto acusado por parte de la fiscalía.

3. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

De acuerdo con el concepto de la Comisión Colombiana de Juristas la demanda ataca la disposición con base en tres precisos cargos: vulneración del derecho a la igualdad; desconocimiento del principio de resocialización de la pena; consagración de una pena que equivale a cadena perpetua.

Desde esta perspectiva la Comisión encuentra que se plantean tres problemas jurídicos. El primero relativo a si resulta contrario al derecho de igualdad la exclusión de los beneficios y subrogados penales a quienes hayan cometido los delitos de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos; el segundo relativo a si resulta contrario a la función de resocialización de la pena la exclusión de dichos beneficios; y, finalmente, si la disposición demandada contiene una norma que implica una pena privativa de libertad proscrita por la Constitución -folio 54-.

En primer lugar, el escrito de la Comisión menciona que han existido dos preceptos similares en el ordenamiento colombiano: el artículo 15 de la ley 40 de 1993 y el artículo 11 de la ley 733 de 2002, ambos demandados en acción pública de inconstitucionalidad y ambos declarados constitucionales por esta Corporación. Sin embargo, aclara que no existe cosa juzgada material pues, aunque muy similares, no se presenta identidad respecto de los preceptos mencionados y el artículo 26 de la ley 1121 de 2006, lo que, no obstante, no implica la ausencia de utilidad de los argumentos esgrimidos por la Corte en las ocasiones

anteriores.

Respecto de los problemas planteados anota que, en desarrollo de su capacidad de configuración de la política criminal, el legislador se encuentra facultado para determinar las penas impuestas a las conductas delictuales, con la única limitación de respetar las garantías procesales instituidas para todas las personas sometidas a la administración de justicia. En segundo lugar afirma que la Corte ha dejado en claro que la negación de beneficios per se no afecta la función resocializadora de la pena, pues su concesión debe atender a criterios de mérito; en este sentido, en delitos como el terrorismo y similares existiría un factor de diferenciación que justificaría la exclusión de dichos beneficios. Respecto del problema consistente en la afectación del derecho a la igualdad el escrito concluye que se presenta una diferenciación basada en un criterio objetivo y razonable, como es la gravedad de los delitos cometidos, de manera que la exclusión de beneficios en estos casos se encuentra plenamente justificada -folio 56-.

Respecto de la prohibición de cadena perpetua estima la Comisión que el precepto demandado no incurre en contradicción con la Constitución por cuanto deja abierta la posibilidad de que sean concedidos los beneficios que la ley penal prevé y porque en estricto la disposición acusada no contiene en sí misma pena alguna, ya que éstas están previstas en cada uno de los tipos penales.

Finaliza su concepto llamando la atención sobre el peligro que puede entrañar una política criminal en materia de terrorismo que no atienda a postulados iusfundamentales propios de un Estado constitucional y democrático de derecho. En este sentido resalta la importancia de privilegiar principios como el de legalidad en materia penal, citando el concepto que en este sentido manifestó el experto independiente de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

Con base en lo consignado concluye que debe declararse la exequibilidad de la disposición demandada.

En concepto de la Universidad el tipo penal acusado se aleja del principio premial dentro del sistema penal acusatorio, vulnera los principios de legalidad y tipicidad de la norma, razones que consideran suficientes para motivar la inexequibilidad del precepto.

En efecto, la expresión “y conexos” no define de manera inequívoca, expresa y clara las características básicas estructurales del tipo penal, dando la posibilidad de extender la limitación expuesta a casi cualquier delito, vulnerando el principio de legalidad en varios sentidos: por su carácter ambiguo; porque al dar la posibilidad de que se extienda a cualquier delito desconoce el fin que tuvo la ley; porque dicha posibilidad de extenderlo a cualquier delito desconoce la proporcionalidad que deben tener las normas penales; y, finalmente, porque vulnera el principio non bis in idem, que prohíbe al legislador penal sancionar en dos o más ocasiones la misma conducta.

Por lo anterior la Universidad Nacional recomienda la declaratoria de inexequibilidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El concepto del Ministerio Público encuentra que, no obstante la extensión de la demanda, los cargos de constitucionalidad que se pueden extraer de la misma son:

- i. vulneración del artículo 34 de la Constitución que prohíbe la cadena perpetua y las penas irredimibles.
- ii. Vulneración del derecho a la libertad en sus manifestaciones de los artículos 28 y 29 de la Constitución.
- iii. Vulneración del debido proceso.
- iv. Desconocimiento de los derechos de los niños por anular la opción de detención domiciliaria.
- v. Desconocimiento de normas del bloque de constitucionalidad.
- vi. Desconocimiento del principio de unidad de materia.

Con base en estos cargos el concepto del Ministerio Público sintetiza la cuestión jurídica de la siguiente manera: ¿la exclusión de subrogados y beneficios penales para los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, salvo los de colaboración, constituyen una extralimitación del legislador que desconoce los derechos

fundamentales de los imputados a la libertad personal, al debido proceso, los derechos de los niños y a tener una familia, así como el principio de unidad de materia?

En primer lugar el concepto del Ministerio Público recurre a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se resalta la libertad de configuración de que goza el legislador para determinar la política criminal del Estado; como la consagración de subrogados y beneficios penales son una opción, más no una obligación de la política criminal; y la necesidad de que un orden social justo reprima con mayor dureza aquellas conductas que considera más dañinas para la sociedad, honrando de esta forma compromisos adquiridos en órbitas internacionales.

En segundo lugar, considera que no es dable que las personas que afectan derechos de sus conciudadanos argumenten la protección de los mismos derechos que ellos arrebatan a otros.

Finalmente, no encuentra la Vista Fiscal que se vulnere el principio de unidad de materia, por cuanto su interpretación, en pos de salvaguardar el principio democrático, debe ser amplia y flexible.

De esta forma, luego de descartar uno a uno los cargos enunciados en el problema jurídico la vista fiscal concluye que el artículo 26 de la ley 1121 de 2006 no resulta atentatorio resulta ajustado a la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Argumentos de la demandante.

La ciudadana Marcela Mileidi Muñoz Tobón demanda la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”, por violar los

artículos 1, 2, 5, 6, 13, 28, 29, 34, 42, 44, 93, 158 y 169 Superiores.

Luego de realizar algunas consideraciones generales, la demandante señala que el artículo acusado vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad, “el cual se ha conformado por la Corte Constitucional fundamentalmente de fusionar los artículos 1, 2, 5, 6, 13 superiores..., pues la seguridad de la sociedad y la sensación de justicia que el legislador pretende ofrecer con tal disposición, no son argumentos lo suficientemente fuertes como para prohibir de facto cualquier beneficio penal, judicial o administrativo contra el implicado que cometa cualquiera de las conductas punibles allí previstas”. Y más adelante señala, en relación con el condenado que “al negársele toda posibilidad de obtener rebajas de pena o incluso su libertad condicional, lo convierte en un proscrito vitalicio de la sociedad y su familia, lo que sin duda alguna genera en el imputado rencor y sed de venganza contra la comunidad que lo castigó”.

Agrega que el legislador se extralimitó al negarle al procesado cualquier posibilidad de hacer menos gravosa su pena, y recobrar en menor tiempo su libertad, “basado únicamente en criterios objetivos de la materialidad de la conducta punible y sin acudir a otra alternativa que busque resocializar al delincuente y dársele otra oportunidad para reintegrarse a la sociedad”.

En cuanto a la vulneración al principio de la dignidad humana (art. 1 Superior), la demandante sostiene que “no hay que olvidar que el imputado que cometa cualquiera de las conductas punibles descritas en la norma acusada, es un ser humano como cualquier persona con sentimientos que denota aflicción, dolor, alegría, etc, y por ende como persona comete errores vulnerando el bien jurídico tutelado. Admite, a renglón seguido, que el delincuente debe ser castigado pero sin recluido “durante demasiados años he incluso para algunos de manera vitalicia”, sin que la sociedad pueda saber si se resocializaron.

Respecto a la violación de los artículos 2º y 6 Superiores, la ciudadana insiste en señalar que se trata de una norma que conduce a una reclusión vitalicia, sin posibilidad de reintegrarse a la sociedad. Agrega que la norma contribuye a aumentar el hacinamiento carcelario.

El artículo 13 Superior, por su parte, se habría vulnerado, por cuanto se establece un trato diferente y discriminatorio en contra de quienes “menoscaben cualquiera de las figuras jurídicas enrostradas en la norma demandada, obligando a éstos a cumplir la totalidad de la

pena privativa de la libertad impuesta, sin ninguna clase de beneficios y subrogados penales...mientras que los demás imputados, que de igual manera vulneran la ratio legis bien (sic) jurídico tutelado, se les privilegian de toda clase de beneficios y subrogados, tales como sentencia anticipada, libertad condicional, prisión domiciliaria, permiso de hasta setenta y dos horas, etc.”.

A título de ejemplo, la demandante sostiene “que puede ser más lesiva para la comunidad quien comete un genocidio, que la persona que realiza una extorsión (sic). Siendo el legislador con el imputado que comete la primera de las conductas punibles más benévolos, al ofrecerle privilegios como rebajas de penas, libertad condicional y toda clase de beneficios administrativos consagrados en la Ley 65 de 1993, en cambio, al (sic) otro se debe limitar a pagar la pena impuesta en detención física, incluso sin derecho a redimir pena por concepto de trabajo y/o estudio”. Agrega que, incluso en el caso de dos mujeres embarazadas, una por porte de estupefacientes y la otra por extorsión, se presentaría una discriminación por cuanto la primera podría solicitar el cumplimiento de la pena en su lugar de residencia, en tanto que la segunda deberá hacerlo en establecimiento carcelario. Lo mismo puede suceder, según la demandante, con madres de menores de 6 meses de edad, enfermos graves o discapacitados al cuidado de su padre o madre cabeza de familia, cuando quiera que sus progenitores cometan alguno de los delitos señalados en la norma acusada.

Adicionalmente, sostiene que la norma acusada desconoce el “principio del derecho penal justo”, por cuanto “desconoce los límites ya fijados en las legislaciones anteriores, como la ley 599 de 2000, ley 906 de 2004 y ley 65 de 1993, de las cuales se extrae una amplia gama de beneficios y subrogados legales judiciales y administrativos a favor de los procesos (sic) que cometen delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo y conexos, tales como allanamiento a los cargos, prisión domiciliaria, libertad condicional, permiso hasta setenta y dos horas, etc.”

Agrega que la disposición demandada viola el derecho al debido proceso (art. 29 Superior) por cuanto el Estado está “llamado a brindar los medios y las condiciones para no acentuar la de socialización (sic) del penado y posibilitar sus opciones de socialización, habida cuenta que la función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer ese desarrollo”.

Así mismo, sostiene que el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 desconoce la prohibición constitucional de la cadena perpetua (art. 34 Superior), por cuanto la pena mínima para el tipo penal de secuestro extorsivo agravado es de treinta y siete (37) años y cuatro (4) meses y la máxima de sesenta (60). Lo anterior conduce a que la norma acusada conlleva la imposición de una cadena perpetua disimulada, prohibida expresamente por la Carta Política.

Asegura igualmente que el artículo demandado viola los derechos fundamentales del núcleo familiar y de los niños (art. 44 Superior) por cuanto conducen a que siempre sea negada la detención preventiva en el lugar de residencia. Agrega que tales derechos se violan por cuanto “el carácter objetivo de la norma, impide la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la del lugar de residencia a los casos previstos en los numerales 3º y 5º del artículo 314 de la ley 906 de 2004, que son de especialísima prevalencia legítima puesto que hacen alusión al núcleo familiar y el de los niños”

Asimismo, y sin dar mayores explicaciones, sostiene el artículo demandado desconoce el artículo 93 Superior, en consonancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asegura que igualmente se vulnera los artículos 158 y 169 Superiores, por cuanto la norma acusada no encaja dentro del título que delimitó el proceso objeto de legislación y tampoco guarda la necesaria armonía o congruencia temática relacionada con el contenido global del artículo.

La Comisión Colombiana de Juristas considera que es conforme con la Constitución el establecimiento de exclusiones a los beneficios y subrogados penales para los delitos de terrorismo y conexos, de conformidad con las sentencias C- 213 de 1994 y C- 762 de 2002. En igual sentido se pronuncian el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Vista Fiscal. Por el contrario, la Universidad Nacional de Colombia estima que la norma es inconstitucional por cuanto vulnera el principio de legalidad.

Ahora bien, luego de examinar detenidamente los diversos argumentos planteados por la demandante, la Corte encuentra que, en numerosas ocasiones, la ciudadana se limita a afirmar que la norma acusada desconoce algún precepto constitucional, sin soportar su

afirmación con la debida argumentación; o incluso simplemente confronta el contenido de aquélla con otras normas de rango legal, o manifiesta su desacuerdo con la decisión adoptada por el legislador. De allí que, de conformidad con los requisitos exigidos por la Carta Política, la Corte estima que, en el presente caso, sólo se plantearon los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

a. El artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 viola el principio de unidad de materia (art. 158 Superior), por cuanto su redacción no guardaría relación con el tema regulado en dicha normatividad.

a. El legislador, al prever que en los casos de delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, no procederá ningún beneficio penal ni administrativo (rebaja de penas por sentencia anticipada, mecanismos de sustitución de la pena, condena de ejecución condicional, libertad provisional, prisión domiciliaria como sustitutiva de la pensión), sin perjuicio de los beneficios por colaboración eficaz estipulados en el C.P.P., vulneró el principio de igualdad (art. 13 Superior), ya que personas que han cometido delitos incluso más graves (vgr. genocidio) sí tienen acceso a tales beneficios.

Para resolver este caso, la Corte (i) analizará el contenido y el alcance de la norma acusada; (ii) hará un breve recuento de la legislación encaminada a combatir el terrorismo y los respectivos fallos de la Corte referentes al margen de configuración normativa con que cuenta el legislador para fijar la política criminal del Estado y diseñar los procesos penales; y (iii) resolverá los cargos de inconstitucionalidad planteados.

3. Contenido y alcance de la disposición acusada.

El contenido de la norma acusada es el siguiente:

La citada disposición hace parte de la Ley 1121 de 2006, texto normativo encaminada a prevenir, investigar y sancionar la financiación del terrorismo, el secuestro y la extorsión, en sus diversas modalidades. En tal sentido, la mencionada ley introduce ciertas reformas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, al régimen competencial de la UIAF, al Código

Penal y al Código de Procedimiento Penal, medidas todas ellas que se encaminan a un mismo fin: combatir las fuentes de financiación de actividades terroristas.

Dentro de este contexto, la norma acusada excluye la concesión de diversos beneficios penales (condena de ejecución condicional, prisión domiciliaria, etc) a quienes sean procesados por delitos muy graves tales como terrorismo, financiación de actividades terroristas, secuestro extorsivo, extorsión, y sus delitos conexos. No obstante lo anterior, el legislador previó que se podrán obtener los beneficios por colaboración eficaz con la justicia, previstos en el Código de Procedimiento Penal.

En cuanto a la finalidad perseguida por el legislador se tiene que, aunque el Proyecto de Ley núm. 208 Senado- 138 Cámara “por el cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”, no preveía la exclusión de beneficios y subrogados penales para los delitos de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, en el Pliego de Modificaciones para primer debate, se propuso incluir una disposición en tal sentido, con base en los siguientes argumentos¹:

“1. Objetivo y alcance del proyecto.

El proyecto que se presenta a consideración de la Comisión Primera, tiene como objeto acompañar la legislación nacional a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de prevención, investigación, detección y sanción de la financiación del terrorismo.

En efecto, mediante la Ley 808 de 2003 nuestro país aprobó “el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

El tratado en mención surgió como fruto de la preocupación de los Estados Partes en relación con el incremento del terrorismo a nivel mundial y la consecuente necesidad de establecer instrumentos de cooperación internacional en la lucha contra este delito, así como instar a las naciones a crear mecanismos internos para contrarrestar las fuentes de financiación de este flagelo

Por otra parte, se propone introducir un artículo nuevo, retomando el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, a través del cual se excluyó la posibilidad de conceder subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y conexos.

Ello por cuanto en reciente sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 14 de marzo de 2006, dicha Corporación consideró que las prohibiciones contenidas en el artículo 11 de la mencionada Ley 733 no son aplicables a los delitos de extorsión, secuestro, terrorismo y conexos cometidos a partir del 1 de enero de 2005 en los distritos en que rige a plenitud la Ley 906 de 2004.

Bajo esta perspectiva, estaríamos avocados a que los terroristas, secuestradores y extorsionistas, no estén recluidos en la cárcel, al considerar que el artículo 11 quedó derogado al entrar en vigencia el nuevo sistema procesal”.

Evidentemente, lo pretendido fue impedir que en adelante, las personas condenadas por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, pudieran ser favorecidas con cualquier tipo de descuento, rebaja o subrogado penal, dada la gravedad de las conductas punibles, independientemente del sistema procesal en el que fuera aplicada”.

La Sala Penal ha tenido la ocasión de pronunciarse en cuanto a la vigencia de la norma acusada y sus relaciones con los dos sistemas procesales penales existentes, esto es, el mixto (Ley 600 de 2000) y el acusatorio (Ley 906 de 2004). Así, en sentencia del 29 de julio de 2008 (rad.29788), consideró lo siguiente:

“Para la Sala, la premisa del censor en orden a proscribir la decisión de los juzgadores de dar aplicación a la prohibición prevista en el artículo 26 ibídem para negar al procesado la rebaja de hasta la mitad de la pena y la suspensión condicional de la ejecución de la misma, carece de fundamento jurídico, toda vez que tal como se precisará adelante, la restricción para conceder los beneficios anotados para los procesados por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, actualmente está vigente, para los dos sistemas procesales penales coexistentes, previstos en la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004. Veamos:

Aduce el recurrente, con apoyo en una sentencia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué que el multicitado artículo 26, sólo opera para los procesos regidos por la Ley 600 de 2000. Para el efecto, acoge los fundamentos jurídicos de esa providencia, la cual acude a los principios de interpretación gramatical y sistemático respecto de la expresión “no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión”, estableciendo que por tratarse de instituciones propias del estatuto procesal penal del 2000, no es posible extender los efectos de la prohibición hacia el sistema penal acusatorio, sin contravenir los principios rectores que lo inspiran y su carácter premial.

Aunque el planteamiento del recurrente, goza de cierta consistencia, lo cierto es que los métodos de interpretación normativos utilizados por el precedente judicial allegado por el censor resultan insuficientes para llegar a una conclusión contundente sobre el punto.

Sin lugar a duda, no es posible obviar la literalidad de la norma estudiada, pues en principio, ella regula instituciones propias de la Ley 600 de 2000: la sentencia anticipada y la confesión, circunstancia que podría indicar que la prohibición para conceder rebajas o beneficios punitivos y subrogados legales fue instituida por el legislador, específicamente para los procesos tramitados durante su vigencia.

No obstante, sin pretender desconocer lo dicho, es evidente que el operador judicial no puede quedarse en la mera lectura literal de la norma, sino que le corresponde verificar su ámbito específico de aplicación. Para ello, no hay mejor herramienta hermenéutica que establecer cuál fue el espíritu del legislador al regular el asunto.

Es en este ejercicio, que la Corte puede afirmar sin dubitación alguna que el querer del legislador al promulgar la norma cuestionada fue negar en adelante, cualquier posibilidad de descuento o subrogado penal a los condenados por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, sin distinguir el sistema procesal en el cual regiría.

(...)

Evidentemente, lo pretendido fue impedir que en adelante, las personas condenadas por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, pudieran ser favorecidas con cualquier tipo de descuento, rebaja o subrogado penal, dada la

gravedad de las conductas punibles, independientemente del sistema procesal en el que fuera aplicada.

Realmente, se advierte que para crear la norma, el legislador tuvo en cuenta los efectos de la sentencia proferida por esta Corporación, resolviendo reproducir la prohibición que había sido declarada insubsistente, teniendo en cuenta que resultaba necesario sancionar una categoría específica de delitos pues la Corte había inhabilitado la posibilidad para que ella operara.

A esta conclusión podría oponerse que la referencia expresa del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 a las instituciones procesales de la sentencia anticipada y la confesión descartaría su aplicación en el nuevo sistema procesal por no contener todos los mecanismos procesales previstos en los dos sistemas coexistentes (entre ellos, el allanamiento o la aceptación de cargos y los acuerdos o preacuerdos de negociación); no obstante, para la Sala ello obedece a una omisión relativa, pues se insiste, de los antecedentes legislativos es posible determinar que el ánimo del Congreso de la República fue procurar que desde la expedición de la norma, los procesados por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, carecieran de la posibilidad de obtener beneficio alguno diferente a los de colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre y cuando fuera eficaz.

Así, un entendimiento claro, apunta a que el querer del legislador fue la creación de una prohibición plena y para ello, utilizó indistintamente conceptos propios de las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, ante la coexistencia de los dos sistemas de procesamiento (negrillas agregadas).

El anterior pronunciamiento, fue reiterado por la Sala Penal de la CSJ en sentencia del 26 de marzo de 2009 (rad.30.806).

Así mismo, en cuanto a la vigencia de la norma acusada, es preciso tomar en cuenta que la Ley 1312 de 2009, “Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad”, prevé la aplicación del principio de oportunidad, para algunos de los delitos señalados en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006:

“PARÁGRAFO 1o. En los casos de tráfico de estupefacientes y otras infracciones previstas en el capítulo segundo del título XIII del Código Penal, terrorismo, financiación de terrorismo, y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, solo se podrá aplicar el principio de oportunidad, cuando se den las causales cuarta o quinta del presente artículo, siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de organizaciones delictivas.

Las causales cuarta y quinta, a su vez, dispone:

“4. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose, o que se realicen otros, o cuando suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

5. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, se compromete a servir como testigo de cargo contra los demás procesados, bajo inmunidad total o parcial.

En este evento los efectos de la aplicación del principio de oportunidad quedarán en suspenso respecto del procesado testigo hasta cuando cumpla con el compromiso de declarar. Si concluida la audiencia de juzgamiento no lo hubiere hecho, se revocará el beneficio.

Así las cosas, en los términos de la Ley 1312 de 2009, las personas investigadas por los delitos de terrorismo y financiación del terrorismo, siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de organizaciones delictivas, pueden solicitar a la Fiscalía que acuda ante el juez de control de garantías, a efectos de que aplique el principio de oportunidad, siempre y cuando se cumpla, una de las dos condiciones señaladas en los numerales 4º o 5º del artículo 324 del C.P.P.

En este orden de ideas, el rigor inicial del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 ha sido milderizado por la Ley 1312 de 2009.

4. Evolución normativa y jurisprudencial en materia de negación de otorgamiento de beneficios penales a determinados delitos considerados especialmente graves.

Uno de los primeros fallos en los cuales la Corte abordó el tema de los beneficios penales, fue la sentencia C- 171 de 1993, referente al control automático del decreto No. 264 del 5 de febrero de 1993 “Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios por colaboración con la justicia.”

La normatividad en cuestión reconocía al Fiscal General de la Nación competencia para otorgar beneficios penales a favor de las personas que pudieran ser investigadas, juzgadas o condenadas por delitos de competencia de la justicia regional, a condición de que colaboraran eficazmente con la justicia. De tal suerte que el Fiscal podía otorgar los siguientes beneficios (i) garantía de que las manifestaciones del imputado o procesado no se utilizarían directa o indirectamente como prueba en su contra; (ii) beneficio de libertad provisional; (iii) detención domiciliaria para delitos cuya pena mínima no exceda de ocho años de prisión; (iv) exclusión o concesión de causales específicas de agravación o atenuación punitiva respectivamente, siempre que existieran dudas sobre los medios probatorios que demostraran su existencia; (v) proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento; (vi) otorgamiento de libertad condicional. El tiempo de pena cumplida necesario para obtener la libertad condicional se fijará por el fiscal competente según la eficacia de la colaboración; (vii) aumento de rebaja de pena por estudio, trabajo o enseñanza según la colaboración prestada; y (viii) suspensión de la condena impuesta.

Al analizar el contenido del decreto, la Corte encontró que:

“Con disposiciones como las anteriores se están otorgando pues beneficios especiales, como anteriormente se dijo, a una determinada categoría de delincuentes, precisamente los de más alta peligrosidad y que mayor daño le han causado a la sociedad colombiana a través de toda su historia. Estos beneficios en cambio, no se reconocen a los demás delincuentes, es decir a los que han quebrantado la ley penal en medida bastante inferior que aquellos. Se está incurriendo así en una palmaria injusticia, no tanto por el hecho de que -frente a la magnitud de los crímenes en que han incurrido los destinatarios del Decreto 264-, los que podrían calificarse de delincuentes menores no gocen de esos mismos beneficios, sino por cuanto resulta paradójico, que a mayor daño social más posibilidades de obtener beneficios. (negrillas agregadas).

Así las cosas, para la Corte resultaba inaceptable que se otorgaran generosos beneficios penales a quienes habían cometido los delitos más graves, y se les negaran a los demás delincuentes. En palabras de esta Corporación:

Ahora bien, el acto de justicia es necesario; como consta en la tradición jurisprudencial, sólo se negocia lo contingente; como es obvio no se puede decir, jurídicamente hablando, que lo necesario puede ser objeto negociable, porque sería legitimar una falacia, consistente en homologar la necesidad con la contingencia, lo que conlleva a derogar el principio de seguridad, básico para la convivencia pacífica de los asociados

Merece la pena resaltar que, en el mencionado fallo, la Corte estimó vulnerado el derecho a la igualdad entre los condenados, en los siguientes términos:

“Concederles a algunos ciudadanos una serie de beneficios como los que establecen los literales d., f., g., i. y m. del artículo 1o. del decreto 264 de 1993, entre otros, excluyendo de esos privilegios excepcionales a los demás individuos, significa establecer el principio conocido como la “acepción de personas”, opuesto a la igualdad propia de la justicia. En efecto, la máxima antijurídica a que se ha hecho mención contradice a la justicia distributiva; pues ésta consiste en distribuir los bienes y las penas a las distintas personas en proporción a su merecimiento. En consecuencia, cuando se considera dicha propiedad del ser humano, por la cual se le da lo que le es debido, no se observa tanto su individualidad como su merecimiento o dignidad. Por tanto, es evidente que la acepción de personas se opone a la justicia, puesto que al obrar sin proporción desconoce la igualdad. Y nada se opone tanto a la justicia como la desigualdad.

La colaboración al bien común, viene no determinada por las condiciones contingentes de un decreto, sino por la eficacia de los actos humanos de la persona, tendientes al perfeccionamiento de la sociedad, de tal forma que configuran un hábito operativo bueno y no una conducta esporádica motivada por un beneficio inmediato.

El decreto 264 de 1993, al conceder y permitir la negociación de unos beneficios, discrimina favorablemente a quienes -como se ha señalado-, han incurrido en los delitos más graves y atroces, rompiendo de manera abrupta no sólo el principio consagrado en el artículo 13 constitucional, sino también toda la filosofía que inspira a la Carta Política. La norma citada se encuentra, por lo demás, en concordancia con los artículos 1o., 2o. y 7o. de la Declaración

Universal de los Derechos Humanos de 1948, los cuales consagran el principio de la no discriminación de la persona en cualquier orden jurídico.

El citado fallo evidencia que para la Corte (i) el legislador no cuenta con una discrecionalidad absoluta al momento de acordar beneficios penales; y (ii) vulnera el derecho a la igualdad una norma que disponga que quienes han cometido los delitos más graves reciban generosos beneficios penales a cambio de colaboración con la justicia, mientras que aquellos que han perpetrados conductas menos lesivas para la sociedad, no reciban beneficio alguno.

Luego, el artículo 15 de la Ley 40 de 1993, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional contra el secuestro y se dictan otras disposiciones”, previó la exclusión de beneficios penales en la materia, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 15. EXCLUSIÓN DE BENEFICIOS Y SUBROGADOS. Salvo lo dispuesto en el artículo 17 de este Estatuto, en el artículo 37 y la rebaja por confesión previstos en el Código de Procedimiento Penal, los sindicados o condenados por los delitos de que trata esta ley no tendrán derecho a la condena de ejecución condicional, libertad condicional ni a subrogados administrativos. En los casos del delito de secuestro, no podrán otorgarse la suspensión de la detención preventiva ni de la condena

No obstante lo anterior, como la misma norma lo prevé, los procesados por los delitos contemplados en la ley 40 de 1993 (secuestro simple y agravado; enriquecimiento ilícito derivado del secuestro; favorecimiento; omisión de aviso y recepción), podían acceder a ciertos beneficios establecidos en el artículo 17 de la misma normatividad:

ARTÍCULO 17. BENEFICIOS POR COLABORACIÓN. Por razones de conveniencia evaluadas por el Fiscal General de la Nación, o por el funcionario que éste designe, las penas previstas para los hechos punibles consagrados en esta Ley se rebajarán en la mitad, cuando el procesado o condenado colabore eficazmente en el esclarecimiento de los hechos, o en la captura de autores o partícipes o en el establecimiento de responsabilidad penal por los delitos consagrados en este estatuto.

En casos excepcionales, y por razón de la eficacia de la colaboración, podrá reconocerse la condena de ejecución condicional, por requerimiento del Fiscal General de la Nación o del Vice-fiscal, previo concepto del Procurador General de la Nación.

Cuando la colaboración permita capturar y deducir responsabilidad penal para quienes conforman organizaciones delincuenciales. Si la colaboración a que se refiere este artículo se realizare durante la etapa de instrucción, el Fiscal, al formular la acusación, acompañará dicha resolución del acta en que haya acordado con el procesado la disminución punitiva para que el juez al dosificar la pena reconozca dicho beneficio. Si se realiza en la etapa de juzgamiento, el Fiscal suscribirá un acta que contenga el acuerdo a que se ha llegado con el procesado para la concesión de los beneficios a que se refiere este artículo, la cual aportará al proceso para que el juez reconozca dichos beneficios en la sentencia. Si la colaboración proviene de persona sentenciada, realizado el acuerdo entre el procesado y el Fiscal que intervino en el proceso, el acta correspondiente se enviará al juez que esté ejecutando la sentencia para que disminuya la pena.

En el procedimiento establecido en este artículo intervendrá obligatoriamente el Ministerio Público.

La Corte Constitucional, en sentencia C- 213 de 1994, declaró exequible el artículo 15 de la Ley 40 de 1993, salvo la expresión “la libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida”, por las siguientes razones:

“Las restricciones previstas en este artículo, tienen que ver, en últimas, con la duración de la pena privativa de la libertad, y no con garantías procesales que permitan al sindicado del delito de secuestro su defensa. Limitar o eliminar estas últimas hasta desconocer la presunción de inocencia, sí violaría la Constitución, concretamente el artículo 29. Pero, una cosa son las penas, las más graves de las cuales tienen que corresponder a los peores delitos; y otra las garantías procesales encaminadas a permitir la defensa del sindicado, garantías que no pueden eliminarse o recortarse hasta hacerlas ineficaces, con mayor razón si ello se hace en perjuicio de quienes, por estar acusados de la comisión de los delitos más graves, enfrentan la posibilidad de las penas mayores.

De otra parte, esta norma no viola el artículo 13 de la Constitución, que consagra la igualdad, porque, se repite, la privación de la libertad debe ser mayor para quienes cometan los delitos más graves.

Adviértase entonces que la Ley 40 de 1993 negó toda clase de beneficio penal, salvo aquellos derivados de una colaboración eficaz con la justicia, para quienes hubieran cometido

delitos muy graves, decisión del legislador que fue considerada conforme por el juez constitucional, quien estimó que no se vulneraba el derecho a la igualdad en relación con los demás procesados, por cuanto la gravedad de los delitos cometidos (secuestro simple y agravado, enriquecimiento ilícito derivado del secuestro, etc) justificaba un tratamiento punitivo diferente.

Posteriormente, la Ley 733 de 2002, “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones”, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. EXCLUSIÓN DE BENEFICIOS Y SUBROGADOS. Cuando se trate de delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco a la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que ésta sea efectiva.

En relación con la norma anteriormente transcrita, la Corte se pronunció en sentencia C- 762 de 2002, declarándola exequible, por cuanto consideró que no vulneraba los principios de la dignidad humana, la igualdad y el derecho al debido proceso.

Sobre el particular, es importante destacar que esta Corporación estimó que, si bien no se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada en relación con la sentencia C- 213 de 1994, resultaba pertinente reiterar el precedente sentado en dicha providencia:

“ Reiteración de jurisprudencia en relación con el artículo 11.

Ciertamente, como se advirtió en el punto inmediatamente anterior, esta Corporación tuvo la oportunidad de referirse al tema específico de la competencia legislativa para excluir beneficios y subrogados penales, a propósito de la declaratoria de exequibilidad del artículo 15 de la Ley 40 de 1993 que, como ya se anotó, reguló inicialmente la materia.

Sobre el particular, sostuvo la Corte que tales medidas, al igual que ocurre con el

señalamiento de los comportamientos delictivos y la fijación de las penas, responden a un asunto de política criminal que compete planear y desarrollar al Congreso de la República, de acuerdo a una previa valoración de conveniencia política y, en especial, teniendo en cuenta la gravedad de las conductas delictivas y el daño que éstas puedan causar a la sociedad.

Respecto a esto último, precisó que la inclusión o exclusión de beneficios y subrogados penales guarda estrecha relación con la duración de la pena privativa de la libertad y, de ningún modo, con las garantías procesales que le permiten al sindicado intervenir en la actuación judicial y ejercer plenamente su derecho a la defensa. Por ello, sin tener por qué afectar, comprometer o desconocer los presupuestos sustanciales y adjetivos concebidos a favor de todos los imputados, con la exclusión de los beneficios y subrogados penales lo que se busca es evitar que resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio, el reproche social impuesto para los delitos más graves y de mayor impacto social como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y sus conexos; que, como se dijo, quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional.

(...)

En este sentido, no cabe duda que la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las peores manifestaciones delictivas. Ciertamente, en la medida en que exista en el ordenamiento jurídico una amplia gama de beneficios y subrogados penales, y los mismos resulten aplicables a todas las categorías de delitos en forma indiscriminada, la lucha que se promueva contra aquellos puede resultar infructuosa, pues la pena, que “constituye lo justo, es decir, lo que se merece”², pierde su efectividad y proporcionalidad cuantitativa frente al mayor daño que determinados comportamientos causan a la comunidad. Por eso, resulta ajustado a la Constitución Política que subsista y se aplique la punibilidad para conductas como el terrorismo, el secuestro y la extorsión, que, por razón de su gravedad y alto grado de criminalidad, no pueden ser relevadas de un castigo ejemplarizante y de la proporcionada sanción penal.

Por vía de los beneficios penales, que hacen parte de los mecanismos de resocialización creados por el legislador a favor del imputado, no puede entonces contrariarse el sentido de

la pena, que comporta la repuesta del Estado a la alarma colectiva generada por el delito, y mucho menos, el valor de la justicia que consiste en darle a cada quien lo suyo de acuerdo a una igualdad proporcional y según sus propias ejecutorias.

(...)

Conforme a lo expuesto, es claro que el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, en cuanto elimina algunos beneficios y subrogados penales para los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión y conexos, no desconoce ningún valor constitucional, y menos los principios de dignidad humana, igualdad y debido proceso, pues, al margen de que el mismo no se mete con las garantías procesales del imputado ni las afecta, existe un marcado criterio de diferenciación: la gravedad de las conductas punibles, que justifica su adopción y descarta cualquier posible discriminación.

Ahora bien, sobre el alcance de la medida adoptada por la norma impugnada, habrá de precisar la Sala que la misma no tiene un carácter absoluto e ilimitado, pues de la propia disposición se extrae que es completamente válido otorgar para tales conductas delictivas - secuestro, extorsión y terrorismo- “los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que ésta sea efectiva.”

En consecuencia, la Corte reitera la posición adoptada en la Sentencia C-213 de 1994, y procederá a declarar exequible la norma acusada.

Más recientemente, la Corte en sentencia C- 537 de 2008, con ocasión de la revisión de la Ley 1108 del 27 de diciembre de 2006, “por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”, la Corte adelantó un detallado recuento de sus principales pronunciamientos en lo referente al delito de terrorismo y la exclusión de beneficios penales en la materia, en los siguientes términos:

La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las implicaciones que tiene el delito de terrorismo, en términos de la grave afectación que genera respecto de derechos y libertades de primer orden, lo que impone la obligatoriedad para el Estado de establecer medidas suficientes y eficaces, tanto en el ámbito internacional como del derecho interno, para

prevenir, combatir y sancionar esas conductas.

A través de la sentencia C-127/93, este Tribunal declaró la constitucionalidad del Decreto 2266/91, norma que convertía en legislación permanente algunas disposiciones dictados bajo el amparo del Estado de Sitio, durante la vigencia de la Constitución anterior. Esta sentencia puso de presente que las previsiones que sancionaban el delito de terrorismo y le excluían de la posibilidad de ser considerado como delito político estaban ajustadas tanto a la Carta Política como a distintos instrumentos internacionales, incluidos aquellos con carácter imperativo debido a su pertenencia al ius cogens. En ese sentido, el fallo identificó cómo la prohibición de los actos de terrorismo hacía parte de las garantías fundamentales a favor de las víctimas en conflictos armados no internacionales, según lo dispuesto en el artículo 4-2 d. del Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra. Por ende, resultaba plenamente legítimo que los Estados sancionaran una conducta prohibida por las normas imperativas del derecho internacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contenido normativo reiterado por el artículo 9º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, a partir de estas disposiciones, junto con las contenidas en otros instrumentos internacionales relacionados, la Corte concluyó “que la comunidad internacional ha reconocido en forma unánime y reiterada que el terrorismo es un delito que por ser atroz tiene un trato distinto.”

La siguiente oportunidad en que este Tribunal tuvo lugar a pronunciarse sobre la materia, fue en la sentencia C-769/02, en la que se declaró la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 733/02, norma que excluyó a los responsables del delito de terrorismo de la posibilidad de acceder a amnistías e indultos, en los términos del 150-17 C.P.

La Corte consideró, en primer lugar, que el diseño legal previsto por el constituyente para la concesión de la amnistía e indulto estaba vinculado a la comprobación de graves motivos de conveniencia pública, razón por la cual una decisión en ese sentido estaba precedida de “un particular ámbito fáctico y valorativo. Por ello, ya que ese ámbito incide directamente en la determinación de su validez o invalidez constitucional, es perfectamente posible que dos normas jurídicas referidas a esas instituciones, no obstante las similitudes que puedan reflejar, sean objeto de distintas valoraciones constitucionales en atención a los diversos

contextos en que han sido proferidas ya que lo que puede ser legítimo frente a un contexto histórico determinado, puede no serlo frente a otro diferente.” Para el caso particular del delito de terrorismo, la sentencia consideró que “la norma legal que fija la prohibición de concesión de amnistía e indultos es una decisión que hace parte del ámbito de definición del legislador y es legítima en cuanto ha respetado los límites impuestos por la Carta pues la norma demandada no ha concedido amnistías e indultos por delitos comunes, tampoco ha prohibido la concesión de amnistías e indultos por delitos políticos, menos ha irrespetado criterios de razonabilidad e igualdad en la extensión de la amnistía y el indulto a delitos conexos con delitos políticos y, finalmente, no ha desconocido el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. || Por el contrario, se trata de una decisión legislativa que se muestra razonable con las circunstancias por las que atraviesa la sociedad colombiana pues es consecuente con la manera como ella se ha visto afectada por prácticas delictivas de especial gravedad, como ocurre por ejemplo con el terrorismo, práctica delictiva que implica el manifiesto desconocimiento de los valores mínimos sobre los que se edifica la pacífica convivencia de los colombianos.” (Subrayas no originales).

Argumentos similares fueron expresados por la Corte en la sentencia C-762/02, a propósito de la declaratoria de constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 733/03, norma que excluye a los responsables del delito de terrorismo de los subrogados y beneficios penales. Sobre este particular, la Sala consideró que si bien la definición de la política criminal y, como parte de ella, la determinación de las conductas objeto de tipificación penal, era un asunto propio de la configuración del legislador, dicha competencia estaba sometida a límites. Entre ellos, la Corte destacó que “desbordaría el marco de configuración legislativa la decisión política de sancionar conductas constitucionalmente excluidas de tipificación penal, o la omisión de criminalizar aquellos comportamientos que, conforme a la Carta y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por su gravedad y daño social deben ser objeto de sanción penal”. Advertido esto, resultaba evidente que el Congreso estaba obligado a tipificar la conducta de terrorismo, puesto que (i) afecta gravemente distintos bienes jurídicos estrechamente relacionados con la eficacia de los derechos fundamentales; (ii) se trata de una conducta cuya necesidad de investigación y sanción ha sido previsto por las normas del derecho internacional, entre ellas aquellas que tienen carácter de ius cogens.

La exclusión de beneficios y subrogados penales, en términos de la sentencia en comento, es

una decisión del poder legislativo que busca hacer efectivo el derecho a la justicia de las víctimas y, en un sentido más amplio, garantizar el cumplimiento del reproche social en contra de quien ha cometido una conducta que afecta, de forma grave, bienes jurídicos especialmente valiosos desde la perspectiva constitucional, como la vida, la dignidad humana, la seguridad personal y la integridad física. Bajo esta lógica, “sin tener por qué afectar, comprometer o desconocer los presupuestos sustanciales y adjetivos concebidos a favor de todos los imputados, con la exclusión de los beneficios y subrogados penales lo que se busca es evitar que resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio, el reproche social impuesto para los delitos más graves y de mayor impacto social como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y sus conexos; que, como se dijo, quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional.”

En este orden ideas, la decisión en comento insiste en que “la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las peores manifestaciones delictivas. Ciertamente, en la medida en que exista en el ordenamiento jurídico una amplia gama de beneficios y subrogados penales, y los mismos resulten aplicables a todas las categorías de delitos en forma indiscriminada, la lucha que se promueva contra aquellos puede resultar infructuosa, pues la pena, que “constituye lo justo, es decir, lo que se merece”³, pierde su efectividad y proporcionalidad cuantitativa frente al mayor daño que determinados comportamientos causan a la comunidad. Por eso, resulta ajustado a la Constitución Política que subsista y se aplique la punibilidad para conductas como el terrorismo, el secuestro y la extorsión, que, por razón de su gravedad y alto grado de criminalidad, no pueden ser relevadas de un castigo ejemplarizante y de la proporcionada sanción penal. || Por vía de los beneficios penales, que hacen parte de los mecanismos de resocialización creados por el legislador a favor del imputado, no puede entonces contrariarse el sentido de la pena, que comporta la repuesta del Estado a la alarma colectiva generada por el delito, y mucho menos, el valor de la justicia que consiste en darle a cada quien lo suyo de acuerdo a una igualdad proporcional y según sus propias ejecutorias.”

Consideraciones más amplias y concluyentes sobre el tema, fueron expuestas por esta Corporación en la sentencia C-1055/03, que declaró la constitucionalidad del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas

(CIRATCB) y de su ley aprobatoria. En esta decisión la Corte sostuvo que el otorgamiento de la voluntad del Estado colombiano, en el sentido de obligarse a establecer medidas para la represión y sanción de los atentados terroristas cometidos con bombas, era una decisión plenamente armónica con la protección de los derechos fundamentales y, en general, con el cumplimiento de los fines constitucionales del Estado. En específico, este Tribunal indicó que “el pretender prevenir y castigar -de manera idónea- la realización de atentados terroristas con bombas es un desarrollo de los fines del Estado señalados en el artículo 2º constitucional. Sólo si se ataca y previene de manera eficaz el terrorismo, las autoridades de la República cumplirán de forma integral con su finalidad de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes. || Además, puesto que es deber el Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (art. 2º C.P.), el preámbulo del Convenio se ajusta a la Carta. Lo anterior en la medida en que con los atentados terroristas se ve altamente afectada la vida (art. 11 C.P.), y al perder el valor la vida humana para transformarse en un medio de obtención de los fines buscados por quienes acuden a medios terroristas, se afecta gravemente la dignidad humana (art. 1º C.P.). Si se logra menguar el poder del terrorismo, se prevendrán las vulneraciones contra la vida y la dignidad humanas y, en esa medida éstas se garantizarán. || En virtud de que las relaciones políticas internacionales también se pueden desarrollar en un marco de búsqueda de la paz, que para su realización plena requiere de la ausencia de terrorismo, el Convenio se adecua al artículo 226 constitucional que prescribe el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas.”

Finalmente, la Corte reiteró las anteriores consideraciones en la sentencia C-037/04, que decidió la constitucionalidad del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (CIRFT) y su ley aprobatoria. En este caso, la Sala consideró, de manera análoga a como lo hizo en el fallo C-1055/03, que instrumentos de esa naturaleza son vehículos idóneos para el cumplimiento de “algunas importantes finalidades del ordenamiento constitucional colombiano, entre ellas la de poner en funcionamiento mecanismos para prevenir la comisión de éste tipo de conductas, el logro de la paz y la vigencia de un orden social justo, todo en aras de cumplir el mandato impuesto por el artículo 2º de la Carta que prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida y bienes. || En ese marco resulta clara la acción decidida de la comunidad internacional orientada y ordenada para prevenir y reprimir toda suerte de prácticas, métodos y actos terroristas que

contravienen los principios y valores que la Constitución Política de Colombia consagra, como son, entre otros, la protección y promoción de los derechos humanos, la unidad de la Nación, la vida, la convivencia, la justicia, la paz, la vigencia de un orden justo y la integración con la comunidad internacional. Por ello el Convenio y su ley aprobatoria resulta conforme al texto constitucional.”

Con base en los argumentos transcritos, la Sala encuentra que el tratamiento que la jurisprudencia constitucional sobre las implicaciones del delito de terrorismo pueden agruparse en las siguientes reglas, que configuran el marco conceptual para el análisis de las disposiciones de la Convención Interamericana contra el Terrorismo:

* Las conductas constitutivas de actos de terrorismo configuran un delito atroz, que afecta gravemente bienes constitucionales que conforman los pilares del modelo de Estado adoptado por la Carta Política, en especial la vida, la integridad personal, la dignidad humana y la búsqueda de la paz y un orden justo. Del mismo modo, tales conductas contradicen varias disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre ellas aquellas que conforman el cuerpo normativo de carácter imperativo agrupado bajo el ius cogens. En consecuencia, las decisiones que adopte el legislador dirigidas la implementar medidas para la prevención, represión y sanción del terrorismo son prima facie armónicas con el Estatuto Superior.

* La gravedad de la afectación sistemática que el terrorismo contrae respecto de distintos derechos y garantías constitucionales, aunado a la existencia de un consenso internacional sobre la necesidad de su represión y sanción, implican la validez de un tratamiento penal diferenciado respecto del mismo. Así, se ajustan a la Carta Política aquellas previsiones que impiden que el terrorismo sea comprendido como delito político y, por ende, susceptible de que los responsables del mismo sean cobijados por amnistías o indultos.

* Las conductas constitutivas de terrorismo conforman un límite de la competencia del

legislador para determinar la política criminal y, entre ella, la identificación de los comportamientos susceptibles de tipificación penal. Por lo tanto, el Congreso se encuentra obligado a sancionar penalmente esas conductas, de modo tal que se garantice la eficacia del reproche social en contra de los responsables y, especialmente, los derechos de las víctimas a conocer la verdad, lograr la justicia y obtener la reparación por las consecuencias morales y materiales del delito. Desde esa perspectiva, la expedición de normas que impongan un tratamiento penal estricto en contra de los responsables de terrorismo y, entre otras restricciones, los excluyan a del goce de beneficios y subrogados penales, son compatibles con la Constitución.

* El citado consenso internacional sobre la gravedad de los actos constitutivos de terrorismo legitima la adopción, por parte del Estado colombiano, de convenios dirigidos a garantizar la prevención, represión y sanción de esa conducta, fundados en instrumentos amplios de cooperación internacional, en todo caso respetuosos tanto de la soberanía estatal, como de los derechos constitucionales de sus habitantes. (negrillas y subrayados agregados).

Por otra parte, merece la pena señalar que, en otras ocasiones, el legislador ha limitado la concesión de beneficios penales para los casos de conductas que afecten gravemente a la sociedad, tales como el homicidio, las lesiones personales bajo modalidad dolosa, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales o secuestro, cuando quiera que se cometan contra niños, niñas y adolescentes. Así, en la Ley 1098 de 2006, en su artículo 199, para los citados casos, se limita la concesión de beneficios penales tales como (i) sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la de detención en el lugar de residencia; (ii) extinción de la acción penal en aplicación del principio de oportunidad; (iii) subrogado penal de suspensión condicional de la ejecución de la pena, contemplado en el artículo 63 del Código Penal; (iv) subrogado penal de libertad condicional, previsto en el artículo 64 del Código Penal; (v) sustitución de la ejecución de la pena; (vi) obtención de rebajas de penas con base en preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado, ni tampoco (vii) cualquier otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva.

Así las cosas, con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia.

5. Resolución del caso concreto.

5.1. Análisis del cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de unidad de materia.

El fundamento constitucional del principio de unidad de materia se halla en el artículo 158 Superior, el cual establece que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Con base en la esta disposición constitucional, la Corte ha sentado una amplia jurisprudencia desarrollando el principio de unidad de materia⁴, cuyo objetivo central consiste en racionalizar y tecnificar el proceso legislativo.⁵ Se pretende que las leyes regulen una determinada materia, lo cual no es sinónimo de un único y exclusivo tema. En efecto, bien puede suceder que una misma materia resulte regulada desde diferentes perspectivas o aproximaciones, complementarias todas ellas, sin que por ello se pueda alegar violación alguna al artículo 158 constitucional. En otras palabras, no desconoce tal principio una ley que contenga, por ejemplo, disposiciones sustantivas y procesales; normas encaminadas a la prevención y a la represión de determinada conducta humana; o normas que prevean la creación de determinada entidad y establezca unos procedimientos administrativos para actuar ante ella. Lo importante es, en definitiva, que todas las disposiciones que conforman el texto de una determinada ley apunten a la consecución de un mismo fin; que no existan cuerpos extraños o insulares en el texto de la ley, sino que, por el contrario, las diversas disposiciones que la conforman integren un todo armónico.

En lo que concierne a la clase de vínculo que debe existir entre la norma legal acusada por

violar el principio de unidad y la ley de la cual aquélla hace parte, la Corte en sentencia C-778 de 2001 consideró que “Entonces, sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa”.

“[R]esulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.⁶

Finalmente esta Corporación también ha señalado de manera reiterada que cuando formula una acusación por vulneración de la unidad de materia, corresponde al demandante demostrar (i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta.⁷ Sólo si el actor satisface esta carga podrá la Corte examinar los cargos formulados por la supuesta trasgresión del artículo 158 constitucional.

Ahora bien, en el caso concreto, la ciudadana alega que el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 viola el principio de unidad de materia por cuanto su redacción no guardaría relación alguna con el tema central regulado en dicha normatividad. Agrega que, mientras que la mayoría de normas que conforman la Ley 1121 de 2006 se encaminan a prevenir la financiación de actividades terroristas, modificando para ello las funciones de la Unidad de Información y Análisis Financiero, la disposición acusada constituye una modificación al Código de Procedimiento Penal.

En el caso concreto, considera esta Corporación que, tomando en cuenta el carácter público de la acción de constitucionalidad, la demanda presentada cumple con esta mínima carga argumentativa, razón por la cual será examinado el cargo sobre supuesta infracción del principio de unidad de materia.

La Ley 1126 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”, está conformada por 28 artículos, a lo largo de los cuales se introducen reformas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; a la Ley 526 de 1999, mediante la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero; al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal.

Como se puede apreciar, se trata de un texto normativo encaminado a prevenir, investigar y sancionar los delitos de terrorismo, secuestro y extorsión, en sus diversas modalidades, mediante la adopción de un conjunto de medidas, de diversa naturaleza (preventivas, represivas, económicas, etc.) encaminadas todas ellas a combatir estos delitos que causan un elevado impacto social.

En ese orden de ideas, la disposición legal acusada, mediante la cual se excluye la concesión de beneficios y subrogados penales para los autores y partícipes de tan gran graves conductas, no resulta ser un cuerpo extraño en el texto de la Ley 1121 de 2006. Todo lo contrario. Su contenido se ajusta perfectamente a los fines perseguidos por el legislador, en la medida en que pretende disuadir a todos aquellos que deseen perpetrar tales crímenes.

Así las cosas, el cargo de constitucionalidad dirigido contra el artículo 26 de la Ley 1126 de 2006 por violación al principio de unidad de materia, no está llamado a prosperar.

5.2. Examen de la violación al derecho a la igualdad.

Alega la demandante que el legislador, al establecer que para los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, no proceden los beneficios y subrogados penales, violó el principio de igualdad por cuanto los autores de crímenes igual o más graves si pueden ser destinatarios de aquellas medidas. Se establecería, según esta línea argumentativa, un tratamiento discriminatorio e injustificado para quienes cometan las conductas fijadas en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006. No comparte la Corte tales aseveraciones, por las siguientes razones.

Como se ha explicado, de manera reiterada⁸, la Corte ha considerado que el legislador puede limitar la concesión de beneficios penales, en función de la gravedad de las conductas delictivas que busca combatir. De allí que se hayan declaradas ajustadas a la Constitución diversas medidas encaminadas a endurecer el sistema procesal penal, muy semejantes, por lo demás, a las establecidas en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006.

Así mismo, la Corte ha estimado que la exclusión de beneficios y subrogados penales en materia de terrorismo, no sólo no desconoce el derecho a la igualdad, sino que se inscribe en el cumplimiento de obligaciones internacionales que Colombia ha adquirido con otros Estados.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, frente a delitos calificados como internacionales, el legislador ha limitado la aplicación de beneficios penales. Así por ejemplo, la Ley 1312 de 2009, en materia de prohibiciones a la aplicación del principio de oportunidad, señala lo siguiente:

“PARÁGRAFO 3o. No se podrá aplicar el principio de oportunidad en investigaciones o acusaciones por hechos constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, ni cuando tratándose de conductas dolosas la víctima sea un menor de dieciocho (18) años.

PARÁGRAFO 4o. No se aplicará el principio de oportunidad al investigado, acusado o enjuiciado vinculado al proceso penal por haber accedido o permanecido en su cargo, curul o denominación pública con el apoyo o colaboración de grupos al margen de la ley o del narcotráfico.

De igual manera, cómo se indicó, en otras ocasiones el legislador ha limitado igualmente el reconocimiento de beneficios penales para los casos de delitos que considera particularmente graves en función, por ejemplo, de la calidad de la víctima. Tal es caso del artículo 199 del Código de la Infancia y la Adolescencia que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 199. BENEFICIOS Y MECANISMOS SUSTITUTIVOS. Cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si hubiere mérito para proferir medida de aseguramiento en los casos del artículo 306 de la Ley 906 de 2004, esta consistirá siempre en detención en establecimiento de reclusión. No serán aplicables en estos delitos las medidas no privativas de la libertad previstas en los artículos 307, literal b), y 315 de la Ley 906 de 2004.
2. No se otorgará el beneficio de sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la de detención en el lugar de residencia, previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.
3. No procederá la extinción de la acción penal en aplicación del principio de oportunidad previsto en el artículo 324, numeral 8, de la Ley 906 de 2004 para los casos de reparación integral de los perjuicios.
4. No procederá el subrogado penal de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena, contemplado en el artículo 63 del Código Penal.
5. No procederá el subrogado penal de Libertad Condicional, previsto en el artículo 64 del Código Penal.
6. En ningún caso el juez de ejecución de penas concederá el beneficio de sustitución de la ejecución de la pena, previsto en el artículo 461 de la Ley 906 de 2004.
7. No procederán las rebajas de pena con base en los “preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado”, previstos en los artículos 348 a 351 de la Ley 906 de 2004.
8. Tampoco procederá ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En donde permanezca transitoriamente vigente la Ley 600 de 2000, cuando se trate de delitos a los que se refiere el inciso primero de este artículo no se concederán los beneficios de libertad provisional garantizada por caución, extinción de la acción penal por pago integral de perjuicios, suspensión de la medida de aseguramiento por ser mayor de sesenta y cinco (65) años, rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad

de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de pena, y libertad condicional. Tampoco procederá respecto de los mencionados delitos la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal siempre que esta sea efectiva.

Respecto a algunas de las anteriores restricciones, la Corte en sentencia C- 738 de 2008, las consideró ajustadas a la Constitución, por las siguientes razones:

“Por demás, ninguna presentación tendría el precedente sentado por quien siendo procesado por un delito de esta gravedad pudiera dar por terminada la acción penal mediante el pago de los perjuicios ocasionados. El mensaje social que transmitiría una permisión en este sentido es que los derechos de los niños pueden ser agredidos impunemente con la condición de que se indemnicen los daños causados. Esta conclusión inaceptable en el régimen jurídico conduce a la convicción inequívoca de que la prohibición de aplicar el principio de oportunidad en estas circunstancias no contradice la Constitución.

Ahora bien, en cuanto al argumento del demandante según el cual el hecho de que se impida la aplicación del principio de oportunidad frustra la reparación de las víctimas, esta Corte debe advertir que si en aplicación del principio el Estado no puede renunciar al deber de reparar a las víctimas, con mayor razón no puede hacerlo cuando el proceso sigue su curso.

La norma acusada prevé una situación en que el principio de oportunidad no procede, no aplica, y, en consecuencia, el Estado debe llevar la investigación hasta sus últimas consecuencias. Una de ellas es la reparación de las víctimas, por lo que no es correcto afirmar que las víctimas ven truncada su esperanza de reparación cuando el Estado decide culminar hasta la sanción la investigación penal.

Es claro, a partir del texto del artículo 250 de la Carta, que al Fiscal no se lo exonerá del deber de solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito, cuando ha sido imposible dar aplicación al principio de oportunidad.

De conformidad con las consideraciones aquí consignadas, para esta Corporación el numeral

3º del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 no es violatorio del artículo 250 constitucional, como tampoco el artículo 93 de la Constitución que integra al bloque de constitucionalidad los derechos de los menores de edad.

(...)

1. Prohibición de medidas judiciales y administrativas

A juicio del demandante, la expresión “o administrativo”, contenida en el numeral 8º de la norma acusada es inconstitucional porque impide la reinserción social y la reeducación del reo y porque existe precedente de la jurisprudencia que así lo determina. Tomando la Sentencia C-1112 de 2000 como fundamento jurídico del cargo, el actor considera que las consideraciones vertidas por la Corte en ese fallo le son aplicables a la disposición demandada y, por tanto, ésta debe ser retirada del ordenamiento.

Respecto del cargo, la Corte observa lo siguiente: la disposición acusada en esta ocasión prevé que cuando se cometan delitos dolosos de homicidio o lesiones personales, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, no procederán los beneficios administrativos para el procesado, salvo los beneficios por colaboración, cuando la misma sea efectiva.

El demandante afirma que a dicha disposición le son aplicables las consideraciones hechas en la Sentencia C-1112 de 2000 y transcribe el aparte que considera aplicable.

No obstante, leídos la disposición estudiada por la Sentencia C-1112 de 2000, así como el texto de la providencia, esta Corte tiene en claro que la discusión que tuvo lugar en la citada providencia no sirve de sustento al punto aquí planteado.

En efecto, en dicha ocasión, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 228 de 1995 que prohibía la acumulación de rebajas de pena por más de la mitad de la sanción en casos de contravenciones especiales. La Corte consideró que dicha prohibición era inconstitucional en tanto la misma no aplicaba en caso de delitos. Las reflexiones de la Corte se dirigieron a deslegitimar la severidad de trato que el legislador dio a las contravenciones respecto de los delitos y a considerar que tal desequilibrio conllevaba

vulneración de principios como el debido proceso, la dignidad y la igualdad. Finalmente, la Corte advierte que la imposibilidad de acumular rebajas de pena atenta contra la resocialización del contraventor.

Como se aprecia, la discusión jurídica acerca de la imposibilidad de rebajar la pena a los contraventores no se relaciona directamente con la posibilidad de que el procesado y condenado por un delito reciba beneficios administrativos; y el hecho de que la Corte haya hecho referencia a la función resocializadora de la pena tampoco justifica per se la inconstitucionalidad de una medida cuya finalidad es la protección de los derechos de los menores de edad frente a graves agresiones contra su integridad física y moral.

Ahora bien, el demandante sostiene, sin argumento adicional, que la negativa de reconocimiento de beneficios administrativos impide resocializar y reeducar al delincuente. Esta acusación no tiene fundamento jurídico independiente al de la cita jurisprudencial y no desarrolla de manera completa el cargo de inconstitucionalidad, por lo que la Sala considera que, respecto del mismo, la acusación no cumple con la exigencia de suficiencia exigida por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, la Corte Constitucional ha dicho en su jurisprudencia que los cargos de inconstitucionalidad, además de otras consideraciones de orden sustantivo, deben ser suficientes, esto es, deben exponer de manera completa en qué consiste la violación constitucional, de manera que el juez constitucional abrigue una duda mínima sobre la ilegitimidad del precepto acusado.

(...)

En el caso concreto, el demandante no elabora con sentido completo el cargo de inconstitucionalidad, pues además de que se basa en una sentencia que sólo tangencialmente es pertinente a la discusión aquí presentada, se limita a decir que la eliminación de los beneficios administrativos –sin establecer cuáles son éstos– impide la resocialización de la pena. No existe ninguna justificación en la demanda que haga referencia a cuáles de dichos beneficios son indispensables para la resocialización del reo y de por qué su eliminación impide que se cumpla con el papel de reivindicación social.

Así las cosas, la Sala considera que el cargo formulado contra la norma es sustancialmente

inepto y no habilita a la Corporación para emitir un pronunciamiento de fondo a su respecto. De cualquier manera, no dar explicación alguna acerca de por qué la negativa de reconocimiento de beneficios administrativos involucra la violación del derecho a la resocialización del individuo se traduce, simplemente, en falta de formulación del cargo de inconstitucionalidad.

La Sala debe precisar que no es función del control de constitucionalidad que la Corte elabore de oficio los cargos por violación de las normas constitucionales, ya que es una carga del demandante plantear en qué sentido y en qué condiciones se da la violación del principio constitucional defendido.

Finalmente, la Corte precisa que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa al momento de diseñar el proceso penal, y por ende, de conceder o negar determinados beneficios o subrogados penales. Lo anterior por cuanto no existen criterios objetivos que le permitan al juez constitucional determinar qué comportamiento delictual merece un tratamiento punitivo, o incluso penitenciario, más severo que otro, decisión que, en un Estado Social y Democrático de Derecho, pertenece al legislador quien, atendiendo a consideraciones ético-políticas y de oportunidad, determinará las penas a imponer y la manera de ejecutarlas⁹. En efecto, el legislador puede establecer, merced a un amplio margen de configuración, sobre cuáles delitos permite qué tipo de beneficios penales y sobre cuáles no. Dentro de esos criterios, los más importantes son: (i) el análisis de la gravedad del delito y (ii) la naturaleza propia del diseño de las políticas criminales, cuyo sentido incluye razones políticas de las cuales no puede apropiarse el juez constitucional.

En el caso concreto, la demandante sólo alega la violación al derecho a la igualdad tratando de establecer una comparación entre diversos delitos, sin contar con el segundo elemento que configura el margen de discrecionalidad del legislador, tal y como se ha explicado. Por tal razón, el cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar.

En este orden de ideas, la Corte considera que el cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad, no está llamado a prosperar.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, por los cargos analizados.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Impedimento aceptado.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

Impedido

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Gaceta del Congreso núm. 132 del 19 de mayo de 2006.

2 Sentencia C-069/94.

3 Sentencia C-069/94.

4 Sentencias C-487 de 2002, C-077 de 2007, C-392 de 2007, C-852 de 2005, C-506 de 2006, C-214 de 2007, C-064 de 2005, entre otras.

5 Ver al respecto, sentencia C- 657 de 2000.

6 Sentencia C-501 de 2001.

7 Cfr. sentencia C-832 de 2006.

8 Sentencias C- 213 de 1994; C- 762 de 2002 y C- 537 de 2008.

9 Ver al respecto, L.A. Hart, Punishment and Responsibility, Oxford, 1968 y Lopera M, G, Principio de proporcionalidad y ley penal, Madrid, 2006, p. 144.