

Sentencia C-193/05

CODIGO PENAL-Trámite legislativo

CODIGO-En principio se tramita como ley ordinaria/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales para su determinación

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance en derechos fundamentales

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Asuntos sujetos a su trámite

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance en Habeas Corpus

CODIGO-Trámite legislativo de materias ordinarias y estatutarias/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales

La inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria. Lo anterior no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los códigos. El legislador puede escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Vulneración a la reserva de ley estatutaria

CODIGO PENAL-Contenido simultáneo de materias de ley ordinaria y materias de ley estatutaria/CODIGO PENAL-Violación al principio de reserva de ley estatutaria

Es posible que una ley que haya sido denominada “código”, tenga las características de éste

y sea tramitada como ley ordinaria, pero contenga simultáneamente materias de ley ordinaria y materias de ley estatutaria, sin que ello implique la inexecutable de la totalidad de la ley. Sólo las materias de reserva de ley estatutaria deben seguir el trámite especial. Como quiera que la accionante no elevó cargos concretos contra los distintos artículos de la Ley 890 de 2004, la Corte no puede efectuar un análisis constitucional separado y específico de los artículos que la componen. En el presente proceso, el cargo presentado por la demandante versó sobre la ley en su conjunto, en la medida en que su petición y sus argumentos apuntaban a que la Corte decidiera si la Ley 890 de 2004 en su totalidad, por la cual se adicionó y modificó el Código Penal, debería ser tramitada como una ley estatutaria. En efecto, la demandante acusó la Ley 890 de 2004 en su integridad, sin individualizar ninguno de sus artículos. Su cargo es global en la medida en que estima que toda ella ha debido ser tramitada como ley estatutaria, lo cual no ocurrió porque en un momento de su formación el Congreso decidió que debía surtir el trámite aplicable a las leyes ordinarias.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional para conocer de cargos generales por violación a la reserva de ley estatutaria/CODIGO PENAL-Materias que trata

Esta Corporación se ha declarado competente para conocer de cargos generales dirigidos contra toda una ley acusada de no haber sido tramitada como estatutaria y se ha pronunciado de fondo sobre ellos. Pero en el caso de la Ley 890 de 2004 el cargo general no prospera. En la Ley 890 de 2004 se encuentran reguladas materias tales como la duración máxima de la pena privativa de la libertad, la aplicación del sistema de cuartos, las condiciones para otorgar la libertad condicional, la prescripción de la acción penal, la tipificación de nuevos delitos y la modificación de algunos tipos penales. Sin embargo, el Código Penal, modificado por la ley acusada, no es una ley estatutaria cuyo objeto esencial sea definir el contenido de los derechos constitucionales, fijar sus alcances o establecer las condiciones para ejercerlos.

CODIGO PENAL-Su contenido esencial es la tipificación de hipótesis de comportamiento que ameritan sanción punitiva

Referencia: expediente D-5379

Demandante: Gladys Álvarez Gaviria

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 890 de 2004, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil cinco (2005)

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Gladys Álvarez Gaviria demandó la Ley 890 de 2004, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, por vicios de trámite en su formación.

Mediante Auto del 8 de septiembre de 2004, la Corte admitió la demanda contra la Ley 890 de 2004.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## I. NORMA DEMANDADA

El actor impugnó la totalidad de la Ley 890 de 2004 por vicios de procedimiento. El texto de la norma impugnada, publicado en el Diario Oficial, Año Cxxxix, No. 45602, del 7 de Julio de 2004, Pág. 20 es el siguiente:

LEY 890 DE 2004

(julio 7)

por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 31 del Código Penal quedará así:

“En ningún caso, en los eventos de concurso, la pena privativa de la libertad podrá exceder de sesenta (60) años”.

Artículo 2°. El numeral 1 del artículo 37 del Código Penal quedará así:

“1. La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso”.

Artículo 3°. El artículo 61 del Código Penal tendrá un inciso final así:

“El sistema de cuartos no se aplicará en aquellos eventos en los cuales se han llevado a cabo preacuerdos o negociaciones entre la Fiscalía y la defensa”.

Artículo 4°. El artículo 63 del Código Penal tendrá un inciso penúltimo del siguiente tenor:

“Su concesión estará supeditada al pago total de la multa”.

Artículo 5°. El artículo 64 del Código Penal quedará así:

Artículo 64. Libertad condicional. El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad previa valoración de la gravedad de la conducta punible, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la pena y su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena. En todo caso su concesión estará supeditada al pago total de la multa y de la reparación a la víctima.

Artículo 6°. El inciso 1° del artículo 86 del Código Penal quedará así:

“La prescripción de la acción penal se interrumpe con la formulación de la imputación”.

Artículo 7°. El Código Penal tendrá un nuevo artículo 230A del siguiente tenor:

“Artículo 230A. Ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad. El padre que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a uno de sus hijos menores sobre quienes ejerce la patria potestad con el fin de privar al otro padre del derecho de custodia y cuidado personal, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a tres (3) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 8°. El artículo 442 del Código Penal quedará así:

“Artículo 442. Falso testimonio. El que en actuación judicial o administrativa, bajo la gravedad del juramento ante autoridad competente, falte a la verdad o la calle total o parcialmente, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años”.

Artículo 9°. El artículo 444 del Código Penal quedará así:

“Artículo 444. Soborno. El que entregue o prometa dinero u otra utilidad a un testigo para que falte a la verdad o la calle total o parcialmente en su testimonio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años”.

Artículo 10. El Código Penal tendrá un artículo 444A con el siguiente contenido:

“Artículo 444A. Soborno en la actuación penal. El que en provecho suyo o de un tercero entregue o prometa dinero u otra utilidad a persona que fue testigo de un hecho delictivo, para que se abstenga de concurrir a declarar, o para que falte a la verdad, o la calle total o parcialmente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de cincuenta (50) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 11. El artículo 453 del Código Penal quedará así:

“Artículo 453. Fraude procesal. El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000)

salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años”.

Artículo 12. El inciso segundo del artículo 454 del Código Penal quedará así:

“La misma pena fijada en el inciso anterior se le impondrá al asistente a audiencia ante el juez que ejerza la función de control de garantías, ante el juez de conocimiento, ante el tribunal o la Corte Suprema de Justicia, que se niegue deliberadamente a cumplir las órdenes del juez o magistrado”.

Artículo 13. El Título XVI, Libro Segundo del Código Penal, denominado Delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia, tendrá el siguiente Capítulo Noveno y los siguientes artículos:

#### “CAPITULO NOVENO

##### Delitos contra medios de prueba y otras infracciones

Artículo 454A. Amenazas a testigo. El que amenace a una persona testigo de un hecho delictivo con ejercer violencia física o moral en su contra o en la de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del cuarto grado, para que se abstenga de actuar como testigo, o para que en su testimonio falte a la verdad, o la calle total o parcialmente, incurrirá en pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la conducta anterior se realizare respecto de testigo judicialmente admitido para comparecer en juicio, con la finalidad de que no concurra a declarar, o para que declare lo que no es cierto, incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años y multa de cien (100) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A las mismas penas previstas en los incisos anteriores incurrirá quien realice las conductas sobre experto que deba rendir informe durante la indagación o investigación, o que sea judicialmente admitido para comparecer en juicio como perito.

Artículo 454B. Ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio. El que para evitar que se use como medio cognoscitivo durante la investigación, o como medio de prueba en el juicio, oculte, altere o destruya elemento material probatorio de los

mencionados en el Código de Procedimiento Penal, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 454C. Impedimento o perturbación de la celebración de audiencias públicas. El que por cualquier medio impida o trate de impedir la celebración de una audiencia pública durante la actuación procesal, siempre y cuando la conducta no constituya otro delito, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cien (100) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 14. Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la presente ley. Los artículos 230A, 442, 444, 444A, 453, 454A, 454B y 454C del Código Penal tendrán la pena indicada en esta ley.

Artículo 15. La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2005, con excepción de los artículos 7° a 13, los que entrarán en vigencia en forma inmediata.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alonso Acosta Osio.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 7 de julio de 2004.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Sabas Pretelt de la Vega

## I. LA DEMANDA

La accionante solicita que la totalidad de la Ley 890 de 2004, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, sea declarada inexecutable por violar los artículos 152, 153 y 241, numeral 8 de la Carta, así como los artículos 208 y concordantes de la Ley 5 de 1992, Ley Orgánica, Reglamento del Congreso. Las razones de su solicitud se resumen a continuación.

Para la demandante, el proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 890 de 2004, fue originalmente presentado como proyecto de ley estatutaria ante la Comisión Primera del Senado. Sin embargo, a partir de la ponencia para primer debate, se modificó el trámite al de un proyecto de ley ordinario, a pesar de tratarse de una norma dictada en ejercicio del ius puniendi que restringe el derecho a la libertad. “Por tratarse de temas de la parte dogmática de la Constitución, el constituyente exigió que la aprobación de los proyectos de ley estatutarios sean aprobados por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, con el propósito de que las minorías parlamentarias sean tenidas en cuenta en el proceso legislativo, a fin de que las mayorías impongan su voluntad; todo en consideración y respeto del principio democrático (...).”

La prueba de la ocurrencia de este vicio de inconstitucionalidad, según la accionante, se encuentra en el texto mismo de la ponencia para primer debate:

“Finalmente, y aunque en la exposición de motivos no existe referencia alguna que aborde el asunto, creemos que el tema del proyecto no hace parte de las materias reservadas a una ley estatutaria. En múltiples ocasiones la Corte Constitucional ha tenido que aludir a los



temas que son objeto de este tipo de leyes con el propósito de identificar una serie de límites que impidan que, tras una interpretación amplia se vacíe el contenido de la legislación ordinaria. Este empeño ha sido notorio, precisamente, respecto de regulaciones que tienen el propósito de modificar normas de carácter penal.

En primer lugar, podría pensarse que la iniciativa debe ajustarse al proceso legislativo propio de una ley estatutaria en la medida en que la consecuencia jurídica que se les impone a algunas de las conductas allí referidas consiste en la pérdida de la libertad del delincuente. Si este fuera el criterio para definir el tipo de procedimiento que debe seguirse en el trámite de una ley, la casi totalidad de la legislación penal debería tramitarse de esa forma y muchas otras normas jurídicas de las que podría predicarse una relación similar con el derecho a la libertad deberían correr la misma suerte. No obstante, la Corte Constitucional ha rechazado argumentos de tal naturaleza, pues aun cuando las normas penales suponen una restricción a la libertad personal, tales restricciones corresponden al necesario y razonable ejercicio de facultades constitucionales del Estado y se dirigen a extender la protección necesaria a bienes y valores cuya salvaguarda es ordenada por la misma Carta. Así, la ley penal asume ab initio “un tenor marcadamente prohibicionista que le permite delimitar genéricamente la libertad, definiendo el campo de lo ilícito y reprochable socialmente (...).” Definitivamente, “no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a regular los derechos fundamentales(...).”

Podría argumentarse, por otro lado, que la razón por la cual el presente proyecto de ley debe tramitarse con sujeción a lo previsto en el artículo 153 de la Constitución tiene que ver con la regulación de las formas propias a través de las cuales se desenvuelve la administración de justicia y, en particular, con el diseño del sistema acusatorio que rige la jurisdicción penal. Tal afirmación, a pesar de su poder de persuasión, tampoco resulta concluyente en la medida en que, en términos generales, la intervención del poder judicial en la resolución de conflictos de cualquier naturaleza a través de la aplicación de normas sustantivas está relacionada, de manera más o menos próxima, con la administración de justicia. Ello no supone, sin embargo, que toda iniciativa que tenga una relación temática con dicho asunto deba tramitarse como ley estatutaria. El límite en este tipo de casos está dado por los elementos esenciales que definen la función estatal de administrar justicia, que en el presente caso no están comprometidos (...).

## Proposición

1. Dése primer debate al Proyecto de ley número 01 de 2003 (Senado), por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, en los términos del pliego de modificaciones propuesto a consideración de los miembros de la Comisión Primera del Senado.
2. Desacumúlense los proyectos de ley que fueron adicionados a la presente iniciativa.

Carlos Gaviria Díaz, Luis Humberto Gómez Gallo, Rodrigo Rivera Salazar, Mario Uribe Escobar, Senadores.

## I. INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES

### 1. Intervención del Fiscal General de la Nación

El Fiscal General de la Nación, mediante escrito del 10 de noviembre de 2004, intervino para solicitar que la norma cuestionada fuera declarada exequible, como quiera que, de conformidad con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, para la aprobación de códigos penales y de procedimiento penal no se requiere el procedimiento cualificado de las leyes estatutarias. Como sustento de su solicitud cita las sentencias C-313 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz, y C-646 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito del 18 de noviembre de 2004, el Ministerio del Interior y de Justicia, intervino por medio de apoderado, para solicitar que la norma demandada fuera declarada exequible. Las razones de su solicitud se transcriben a continuación:

“Para dar respuesta a los cargos formulados es pertinente hacer referencia a los antecedentes del Proyecto de Ley 01 de 2003, 251 de de 2004 Cámara, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, especialmente en lo que tiene que ver con el primer

debate en la Comisión Primera del Senado, a través de lo que se encuentra consignado en los antecedentes legislativos y en las respectivas actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República.

“De acuerdo con lo registrado en la Gaceta No. 345 del miércoles 23 de julio de 2003, el señalado proyecto de ley fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por el señor Fiscal General de la Nación el 20 de julio de 2004 con la correspondiente exposición de motivos. La iniciativa figuraba en el título del texto original como proyecto de ley estatutaria y fue acumulada a los proyectos número 57 de 2003 y 86 de 2003.

“El 2 de diciembre de 2003, según consta en la Gaceta No. 642 del mismo año, se rindió informe para primer debate por parte de los ponentes, Senadores Rodrigo Rivera Salazar, Luis Humberto Gómez Gallo, Mario Uribe Escobar, Carlos Gaviria Díaz y Claudia Blum, quienes sustentaron las modificaciones propuestas, señalando que el artículo 4 transitorio del Acto legislativo 03 de 2002 establece con claridad que la modificación y adición de los cuerpos normativos correspondientes necesarios al nuevo sistema, incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de hábeas corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario, así como el Estatuto Orgánico de la Fiscalía, tienen el propósito exclusivo de adoptar el sistema acusatorio y, en razón de ello, las disposiciones que podían ser objeto de valoración en esa oportunidad debían ser aquellas que tuvieran una relación directa con los asuntos que en el Estatuto Penal aluden a aspectos que permitan el desarrollo de un nuevo modelo procesal.

“Acorde con lo anotado, los ponentes teniendo en cuenta el marco de la competencia expresamente definida por el Constituyente en el Acto Legislativo 03 de 2002 que hace referencia a asuntos puntuales en los que prima lo procesal y que limitan la libertad de configuración del Legislador desplazando ciertos temas, que según lo señalaron deben hacer parte de otros proyectos de ley, por cuanto no tienen relación directa con la implantación del sistema acusatorio, consideraron pertinente proponer la modificación del texto inicial, dejando sólo los artículos que guardaran relación íntima con el nuevo modelo a implantar, lo que implicaba así mismo desacumular los proyectos que habían sido adicionados al presentado por la Fiscalía. Expresaron al respecto:

Así, del proyecto original solo se dejan los artículos que guardan íntima relación con la implementación del sistema acusatorio. Esta determinación supone, en consecuencia, la desacumulación de los proyectos de ley que inicialmente se habían adicionado a la iniciativa de la Fiscalía, pues se trata de regulaciones que versan sobre la tipificación de diferentes actividades criminales que, como se ha dicho, no concuerdan con el marco competencial definido en esta oportunidad. Así se propondrá al final de este informe.<sup>1</sup>

Ahora bien, las modificaciones propuestas por los ponentes no se limitaron sólo a los aspectos reseñados, ya que de igual manera consideraron, apoyados en los múltiples pronunciamientos que al respecto ha emitido la Honorable Corte Constitucional, que el tema del Proyecto de ley no hacía parte de las materias reservadas por la Constitución Política a una ley estatutaria y que por lo tanto, no era procedente darle el trámite de ley estatutaria establecido en el artículo 153 constitucional, que prevé requisitos más exigentes, sino el establecido para las leyes ordinarias previsto en el artículo 157 de la Carta.

Consideraron que a pesar de que las materias contenidas en la iniciativa tienen que ver con la restricción de la libertad del delincuente, este no es un criterio para decidir si a iniciativas de este tipo debe dársele el trámite de ley estatutaria, ya que de ser así, se llegaría a la situación de que todas las normas que tienen relación con este derecho tendrían que ser tramitadas mediante este procedimiento, toda vez que “señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a regular los derechos fundamentales.”

(...)

“Según acta de la Comisión No. 28 de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso No. 66 de 2003 (sic) del jueves 11 de marzo del mismo año, fue aprobada por unanimidad la proposición de la ponencia que solicita dar primer debate al proyecto de ley número 01 de 2003, Senado, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, en los términos del pliego de modificaciones propuesto a la Comisión Primera del Senado. En efecto allí se consigna:

“Acto seguido la presidencia somete a consideración de la Comisión la primera proposición de la ponencia que solicita dar primer debate al Proyecto de Ley 01 de 2003, Senado, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal en los términos del pliego de modificaciones propuesto a consideración de la Comisión Primera del Senado y cerrada su discusión es

sometido a votación siendo aprobado por unanimidad.<sup>2</sup>

Así mismo, en la página 23 de la señalada Gaceta se publica el texto del proyecto aprobado en la Comisión del Senado y se registra, además, lo relacionado con la aprobación del título de la iniciativa, así:

Por Secretaría:

Se da lectura al título del proyecto: por la cual se modifica y adiciona el Código Penal

Como bien se puede apreciar el título del proyecto, del cual fue excluida la palabra “estatutaria” que tenía el texto presentado por el Fiscal, fue aprobado en primer debate, decisión que fue tomada por unanimidad por los integrantes de la Comisión Primera Permanente del Senado y no por los ponentes —quienes sólo propusieron las modificaciones, como equivocadamente lo expresa la demandante.

Es de anotar, que a partir de la aprobación del texto del proyecto, incluido su título, en la Comisión Primera, durante todo el trámite siguiente hasta convertirse en ley de la República a la iniciativa se le dio el trámite de ley ordinaria, como corresponde a este tipo de normas de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y con observancia de los mandatos constitucionales y legales pertinentes. Corrobora lo anterior, es decir que fue la voluntad del Legislador darle trámite de ley ordinario, lo consignado en los textos publicados en las Gacetas del Congreso 135, 137 y 142 de 2004 —texto aprobado en la Plenaria del Senado—, 178 de 2004— Ponencia para primer debate en Cámara, 283 de 2003, texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes—, 287 y 288 de 2004, en las que se publican el Informe de mediación y el acta de conciliación, respectivamente.

Adicionalmente, es de señalar que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración y acatando la jurisprudencia de la Corte Constitucional aprobó el Código Penal —Ley 599 de 2000— acudiendo para ello al trámite establecido para las leyes ordinarias con fundamento en el numeral 2º del artículo 150 de la Carta que dispone que son funciones del Congreso: “2. Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, razón por la cual cualquier adición o modificación de dicho cuerpo normativo debe efectuarse a través del mismo procedimiento como correctamente se hizo en este caso.”

(...)

“De otro lado, debe tenerse en cuenta que la legislación del país es dinámica y debe ajustarse a la realidad social de este y por tanto el Legislador debe contar con la suficiente facilidad de adoptar medidas, especialmente de política criminal que se requieran en determinado momento histórico, lo cual no sería posible si la norma que nos ocupa hubiera sido tramitada como ley estatutaria, lo que en cierta forma llevaría a vaciar y petrificar las competencias del Congreso de la República con las consecuencias de todo tipo que ello traería. (...)

(...)

“Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos concluir que la Ley 890 de 2004 guarda armonía y concordancia con los artículos 153 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, así como con los artículos 208 y concordantes de la Ley 5 de 1992.”

## I. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto de 8 de septiembre de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada y de varios documentos necesarios para determinar el cumplimiento de los requisitos constitucionales que rigen el procedimiento legislativo. En cumplimiento a lo ordenado el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República anexó los antecedentes legislativos de la Ley impugnada y los secretarios de Senado y Cámara de Representantes enviaron copia del expediente legislativo.<sup>3</sup>

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 3727 del 11 de enero de 2005, el Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declarar

la exequibilidad de la Ley 890 de 2004, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.” Las razones de su solicitud se exponen a continuación.

El representante del Ministerio Público identifica el problema jurídico planteado en la demanda de la siguiente manera:

“Si el tema dominante de la Ley 890 de 2004, es de aquellos que la Constitución ha señalado como propios del trámite de una ley estatutaria o si por el contrario para su discusión y aprobación no se requería implementar procedimiento distinto al ordinario.”

En relación con los asuntos que la Constitución determina que deben ser tramitados por una ley estatutaria, el Procurador General de la Nación señala que si bien tanto el Código Penal como el de Procedimiento Penal tocan aspectos relacionados con los derechos fundamentales, ello no implica que deban agotar los trámites propios de una ley estatutaria.

“La jurisprudencia constitucional ha sido clara en afirmar que el hecho de que el Código de Procedimiento Penal regule algunos aspectos que toquen los derechos fundamentales, no significa que las disposiciones correspondientes deban ser necesariamente objeto de ley estatutaria. El Código Penal y de Procedimiento, son garantías establecidas por el legislador y constituyen reglas destinadas para que una persona pueda ser privada de la libertad. Por lo tanto, pueden ser reguladas mediante una ley ordinaria (sentencia C-620 de 2001).”

(...)

En razón de que una conducta determinada puede producir efectos materiales lesivos de distintos derechos, de pluralidad de titulares o de un mismo titular, es claro que el Estado debe proteger y defender los derechos tipificando las conductas dañinas que puedan afectar los bienes jurídicos predicables de la sociedad y del Estado.

Ello hace prever que se tengan al alcance todos los medios para regular oportunamente las conductas de los ciudadanos, razón por la que no debe exigirse un trámite legislativo especial como el de una ley estatutaria por cuanto la regulación de derechos no necesariamente debe agotar el trámite de estas leyes. (...)

“La jurisprudencia de la Corte ha reiterado que las disposiciones que deben regularse por ley

estatutaria, son las que de alguna manera tocan el núcleo esencial de los derechos fundamentales o mediante las que se regulan íntegra y estructuralmente el derecho correspondiente (sentencia C-620 de 2001), lo que no ocurre con la regulación que se hace en el Código Penal o en el de Procedimiento, ni mucho menos la ley que se acusa.

“Por ello, es ordinaria la ley utilizada por el legislador para expedir el Código Penal y de Procedimiento o para modificarlo, máxime, cuando no afecta directa e integralmente los derechos fundamentales, y su función es prevenir la trasgresión de los mismos.”

Finalmente, la Vista Fiscal se refiere a la modificación del trámite del proyecto de ley durante el debate ante la Comisión Primera del Senado, en los siguientes términos:

“Como el accionante asevera que el proceso de formación de la Ley 890 de 2004 se inició mediante procedimiento de ley estatutaria, se le dio trámite legislativo ordinario posterior y al final la comisión de conciliación nombrada para unificar un solo texto rindió informe de mediación al proyecto como proyecto de ley estatutaria y no como ley ordinaria, es preciso anotar que el nombre con que se titule una ley de una u otra manera, no afecta el trámite que debe llevarse a cabo, si bien se hecho conforme a la Constitución y la ley.

“La Corte ha señalado reiteradamente, que cuando un código se refiere a temas de derechos fundamentales, a las garantías de dichos derechos y a asuntos en relación con la administración de justicia, en principio, el trámite es de una ley ordinaria y no el especial de ley estatutaria previsto por la Carta Política para regular los derechos fundamentales y la administración de justicia. (Sentencia C-646 de 2001).

De esta manera, se pretende armonizar el contenido de la Carta y respetar la competencia general del legislador ordinario de que trata el artículo 150, numeral 2 Superior, que le da facultad al Congreso de expedir códigos mediante leyes ordinarias. Por lo tanto, se entiende que las reformas a los mismos se tramitan por la misma vía.

“Así las cosas, no le asiste razón a la ciudadana Gladys Gaviria Álvarez cuando afirma que no se observaron las formalidades propias de las leyes estatutarias, toda vez que el trámite de la ley demandada no tiene un procedimiento específico fijado en la Constitución, no requiere mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras, ni trámite en una sola legislatura, ni control previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional, puesto que no se trata de una



ley estatutaria.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

### 1. Problema jurídico

Considera la demandante -quien presentó la demanda mes y medio después de haber sido publicada la Ley 890 de 2004- que en el presente caso se vulneran los artículos 152, 153 y 241, numeral 8 de la Carta Política, toda vez que la norma impugnada fue tramitada como una ley ordinaria y no como ley estatutaria, a pesar de que afecta el derecho a la libertad de las personas, e inició su trámite como proyecto de ley estatutaria.

Los intervinientes de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio del Interior y de Justicia consideraron que la norma es exequible, porque la materia a la que se refiere no es de aquellas que exigen el trámite de ley estatutaria. Por su parte el Procurador General de la Nación, solicitó que la ley demandada fuera declarada exequible porque dado que se refiere a la modificación de un código, el trámite previsto en la Constitución era el de una ley ordinaria.

Así las cosas, pasa la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿cuál es el trámite legislativo que corresponde a una norma que modifica y adiciona un código penal en temas relativos a la libertad?

Con el fin de resolver lo anterior, la Corte primero determinará si la acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite se interpuso dentro del término constitucional de

caducidad. En segundo lugar, resumirá la historia de la Ley 890 de 2004, con el fin de examinar las razones que llevaron al Congreso a tramitarla como una ley ordinaria. En tercer lugar, recordará la doctrina constitucional sobre el trámite que debe seguirse en la aprobación de códigos y su relación con las materias de competencia del legislador estatutario. Y, finalmente, aplicará esa doctrina al caso bajo estudio.

## 1. El trámite surtido en la aprobación de la Ley 890 de 2004

Como quiera que el demandante señala que durante el trámite de la Ley 890 de 2004, el Congreso siguió el procedimiento requerido para la aprobación de leyes ordinarias, a pesar de que inicialmente el proyecto fue presentado como proyecto de ley estatutaria, a continuación se sintetizan las etapas relevantes de dicho proceso, con el fin de examinar las razones que llevaron al Legislador a adoptar dicha decisión.

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, el trámite seguido por el proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 890 de 2004, fue el siguiente:

\* La Ley 890 de 2004 tuvo origen en el proyecto de ley estatutaria presentado por el Fiscal General de la Nación, radicado en la Secretaría General del Senado el 20 de julio de 2003, y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.<sup>4</sup> El proyecto fue radicado como Proyecto de Ley Estatutaria 01 de 2003, Senado y acumulado con los Proyectos de ley números 18, 43, 57 y 86 de 2003.

El proyecto presentado por la Fiscalía contenía normas sobre tipicidad, autoría y cabecillas de grupos armados, guerrilleros, paramilitares y de narcotraficantes, concurso de conductas punibles, imputabilidad, penas privativas de otros derechos, penas accesorias, fundamentos para la individualización de la pena, la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la libertad condicional, la interrupción y suspensión del término de prescripción de la acción, la afectación de bienes en las conductas punibles culposas, así como la modificación de algunos tipos penales como el comiso, el acuerdo para secuestrar, las circunstancias de agravación y atenuación punitiva del secuestro, la celebración indebida de contratos de seguro, la

pornografía con menores, el ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad, el hurto calificado, las circunstancias de agravación punitiva del hurto, la extorsión, contra los derechos de autor y conexos, delitos contra la seguridad informática y telemática, delitos contra el fisco nacional, el apoderamiento y contrabando de hidrocarburos o sus derivados, delitos contra el patrimonio arqueológico y delitos contra medios de prueba.

\* La ponencia para primer debate, junto con el pliego de modificaciones fue publicada en la Gaceta No. 642 de 2003. La proposición positiva con la que termina la ponencia dice:

#### Proposición

1. Dése primer debate al Proyecto de ley número 01 de 2003 (Senado), por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, en los términos del pliego de modificaciones propuesto a consideración de los miembros de la Comisión Primera del Senado.

2. Desacumúlense los proyectos de ley que fueron adicionados a la presente iniciativa.

\* Con el fin de ajustar el contenido del proyecto a las materia definidas por el Acto Legislativo 02 de 2003, la ponencia propone eliminar del proyecto todo lo que no esté directamente relacionado con dicha competencia y, en consecuencia, desacumular los proyectos de ley que habían sido acumulados. Igualmente se refiere al trámite constitucional que debe seguirse en la adopción de códigos penales:

La comisión de ponentes reconoce la importancia de desarrollar una reflexión seria acerca de la manera como la legislación penal sustancial responde a los retos que imponen diferentes actores armados a la comunidad. Dicha labor puede guardar relación con la necesidad de crear nuevos delitos o replantear la forma como deben aplicarse ciertos principios rectores del derecho penal. Sin embargo, el marco de la competencia expresamente definida por el constituyente en esta oportunidad está relacionado con aspectos puntuales -de carácter marcadamente procesal- que limitan excepcionalmente la libertad de configuración del Congreso y desplazan la discusión de ciertos asuntos al contexto de otros proyectos de ley.

Así, del proyecto original solo se dejan los artículos que guardan íntima relación con la implementación del sistema acusatorio. Esta determinación supone, en consecuencia, la desacumulación de los proyectos de ley que inicialmente se habían adicionado a la iniciativa de la Fiscalía, pues se trata de regulaciones que versan sobre la tipificación de diferentes actividades criminales que, como se ha dicho, no concuerdan con el marco competencial definido en esta oportunidad. Así se propondrá al final de este informe.

(...)

Finalmente, y aunque en la exposición de motivos no existe referencia alguna que aborde el asunto, creernos que el tema del proyecto no hace parte de las materias reservadas a una ley estatutaria. En múltiples ocasiones la Corte Constitucional ha tenido que aludir a los temas que son objeto de este tipo de leyes con el propósito de identificar una serie de límites que impidan que, tras una interpretación amplia se vacíe el contenido de la legislación ordinaria. Este empeño ha sido notorio, precisamente, respecto de regulaciones que tienen el propósito de modificar normas de carácter penal.

En primer lugar, podría pensarse que la iniciativa debe ajustarse al proceso legislativo propio de una ley estatutaria en la medida en que la consecuencia jurídica que se les impone a algunas de las conductas allí referidas consiste en la pérdida de la libertad del delincuente. Si este fuera el criterio para definir el tipo de procedimiento que debe seguirse en el trámite de una ley, la casi totalidad de la legislación penal debería tramitarse de esa forma y muchas otras normas jurídicas de las que podría predicarse una relación similar con el derecho a la libertad deberían correr la misma suerte. No obstante, la Corte Constitucional ha rechazado argumentos de tal naturaleza, pues aun cuando las normas penales suponen una restricción a la libertad personal, tales restricciones corresponden al necesario y razonable ejercicio de facultades constitucionales del Estado y se dirigen a extender la protección necesaria a bienes y valores cuya salvaguarda es ordenada por la misma Carta. Así, la ley penal asume ab initio “un tenor marcadamente prohibicionista que le permite delimitar genéricamente la libertad, definiendo el campo de lo ilícito y reprochable socialmente”(…). Definitivamente, “no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a regular los derechos fundamentales”(…).

Podría argumentarse, por otro lado, que la razón por la cual el presente proyecto de ley debe tramitarse con sujeción a lo previsto en el artículo 153 de la Constitución tiene que ver con la regulación de las formas propias a través de las cuales se desenvuelve la administración de justicia y, en particular, con el diseño del sistema acusatorio que rige la jurisdicción penal. Tal afirmación, a pesar de su poder de persuasión, tampoco resulta concluyente en la medida en que, en términos generales, la intervención del poder judicial en la resolución de conflictos de cualquier naturaleza a través de la aplicación de normas sustantivas está relacionada, de manera más o menos próxima, con la administración de justicia. Ello no supone, sin embargo, que toda iniciativa que tenga una relación temática con dicho asunto deba tramitarse como ley estatutaria. El límite en este tipo de casos está dado por los elementos esenciales que definen la función estatal de administrar justicia, que en el presente caso no están comprometidos (...).

\* El Proyecto de Ley Estatutaria número 01 de 2003 Senado, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, acumulado con los Proyectos de ley números 18, 43, 57 y 86 de 2003, fue anunciado como proyecto que sería objeto de discusión y votación en la sesión del 9 de diciembre de 2003 en la Comisión Primera del Senado, al final de la sesión del 3 de diciembre de 2003, según consta en Acta No. 27 de diciembre 3 de 2003, publicada en la Gaceta No. 65 de 2004. A pesar de su denominación como proyecto de ley estatutaria, la comisión aceptó la proposición contenida en la ponencia, en el sentido de tramitarlo como ley ordinaria.

\* El Proyecto de Ley Estatutaria No. 01 de 2003 Senado, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, fue estudiado por la Comisión Primera del Senado, en la sesión del 9 de diciembre de 2003, según consta en el Acta No. 28, publicada en la Gaceta del Congreso No. 66 de 2004.<sup>5</sup> El texto definitivo aprobado por la Comisión Primera aparece publicado en la Gaceta del Congreso No.112 de 2004.

\* La ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 01 de 2003 Senado, junto con el

pliego de modificaciones fueron publicados en la Gaceta No. 111 de 2004, del 30 de marzo de 2004. La proposición positiva con la que termina la ponencia dice: “Dése segundo debate al Proyecto de ley número 01 de 2003 Senado, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, con el pliego de modificaciones.”

\* El Proyecto de Ley número 01 de 2003 Senado, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, fue anunciado en la sesión del 30 de marzo de 2004 como proyecto que sería objeto de discusión y votación en la sesión del 31 de marzo de 2004 en la Plenaria del Senado.<sup>6</sup>

En las etapas subsiguientes de su formación, el proyecto fue tramitado como ley ordinaria.<sup>7</sup>

1. Síntesis de algunos aspectos de la doctrina constitucional sobre el trámite que debe seguirse en la aprobación de códigos y su relación con las materias propias de ley estatutaria.

La Corte ha afirmado de manera reiterada que cuando se trata de la expedición de códigos, en principio el trámite correspondiente es el de una ley ordinaria y no el especial de una ley estatutaria previsto por la Constitución Política para materias como la regulación de los derechos fundamentales y la administración de justicia.<sup>8</sup> En la sentencia C-646 de 2001, esta Corporación resumió la línea jurisprudencial sobre la materia:

“A fin de armonizar las exigencias de la Carta en materia de leyes estatutarias y no vaciar de contenido la competencia general asignada al legislador ordinario por el artículo 150-2 de la Constitución, según el cual le corresponde al Congreso expedir por medio de leyes ordinarias códigos en todas las ramas de la legislación<sup>9</sup>, la Corte ha interpretado el mandato previsto en el artículo 152 de la Carta de manera sistemática y restrictiva, teniendo en cuenta las demás disposiciones constitucionales que tratan la materia y analizando en cada una de las hipótesis previstas en ese precepto constitucional, los criterios determinantes para la aplicación de la reserva de ley estatutaria.

De tal forma que según la jurisprudencia reiterada de esta Corte, en principio los códigos se

tramitan como leyes ordinarias. Sin embargo, este criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla “Código de Derechos Fundamentales”. Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario.

En la definición de criterios para determinar si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria, la Corte ha identificado diversos criterios.<sup>10</sup>(...):

De la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. Por ejemplo, la Corte ha rechazado que los criterios formales como que la ley en cuestión haga referencia a alguna de las materias del artículo 152, sean suficientes por sí solos para obligar al trámite de ley estatutaria. Así lo dijo la Corte en la sentencia C-247 de 1995:

“(...) la reserva de ley estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquellos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes.

(...)

“el correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico.”<sup>11</sup> (Subrayado fuera del texto)

Esa misma jurisprudencia también permite observar que cuando se trata de derechos fundamentales y concurren varios criterios materiales, la Corte ha hecho, caso por caso, una ponderación entre ellos y ha considerado determinante la afectación del núcleo esencial. Por

eso si una norma no regula integralmente un derecho pero sí afecta su núcleo esencial, debe ser de ley estatutaria. Así sucedió en la sentencia C-567 de 1997, en donde la Corte declaró la inconstitucionalidad el numeral 5 del artículo 1 de la Ley 190 de 1995, que regula medidas para preservar la moralidad administrativa, por encontrar que ese sólo artículo afectaba el núcleo esencial del derecho al habeas data. Dijo la Corte:

“Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución (C.P. art. 15). Al margen de la respectiva ley estatutaria – general o especial -, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella. Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales”<sup>12</sup>.

En cuanto a los asuntos relativos a la administración de justicia tal como lo ha sostenido la Corte, no todo aspecto relacionado con ella está sometido a las exigencias de la Carta sobre leyes estatutarias. Para la Corte el criterio material determinante es que el asunto del que se trate se refiera a los elementos esenciales de la administración de justicia<sup>13</sup>.

Si los criterios materiales son los que priman, el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario.

La Corte ya ha aplicado estos parámetros para declarar la inexequibilidad parcial de las disposiciones que de conformidad con los criterios materiales anteriormente definidos, no siguieron el trámite exigido para los asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria<sup>14</sup>.



Estas fueron las razones por las cuales la Corte declaró la inexecutable de los artículos 382 a 389 de la Ley 600 de 2000, que regulaban el recurso de hábeas corpus. Tales artículos regulaban de manera insuficiente las circunstancias de privación de la libertad en las que cabía el recurso de habeas corpus por ocuparse exclusivamente de la privación de la libertad por captura, lo cual desprotegía ámbitos esenciales de la libertad personal y excluía el habeas corpus de otras hipótesis aún más gravosas de privación arbitraria de la libertad.

De conformidad con los criterios materiales citados, la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria.

Lo anterior no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los códigos. El legislador puede escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial.

No obstante, cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes. La constitucionalidad de los artículos de las leyes ordinarias que contengan materias de reserva de ley estatutaria dependerá, en su momento, del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución, respecto de los cuales la Corte sólo se pronunciará cuando se presente una demanda en la cual se plantee dicha cuestión”.<sup>15</sup>

De las anteriores consideraciones se infiere que – a partir de los criterios generales señalados en la jurisprudencia para delimitar la distribución de competencias entre el legislador ordinario y el legislador estatutario – la Corte ha analizado dos tipos de cargos contra leyes ordinarias. El primero es el cargo global consistente en que toda la ley ordinaria ha debido

ser tramitada como ley estatutaria en razón a su materialidad. En ese caso, la Corte se ha limitado a estudiar la constitucionalidad de la ley, globalmente considerada, como ocurrió en la sentencia C-646 de 2001. Es decir, cuando el cargo del demandante va dirigido contra la ley en su integridad porque a su juicio toda ella ha debido ser estatutaria, la Corte aborda el cargo desde esa perspectiva global, pero sin examinar aislada y separadamente artículos específicos de la misma. Así se evita un control oficioso de la Corte y se estudia el cargo que presentó el actor en los términos por él planteados. El segundo tipo de cargo, es el consistente en que algunos artículos de la ley ordinaria, en razón al contenido específico de cada uno de ellos, regulan materias que son de competencia del legislador estatutario. En ese caso, el demandante acusa unos artículos específicos y la Corte juzga los artículos demandados, no la ley globalmente considerada, como sucedió en la sentencia C-620 de 2001.

#### 1. Análisis del caso concreto. Las normas acusadas no debían ser tramitadas como ley estatutaria

Sentadas las premisas para analizar el cargo formulado por la actora, procede la Corte a estudiar si la Ley 890 de 2004, “por la cual se adiciona y modifica el Código Penal,” debía tramitarse como ley estatutaria.

Como quiera que la demandante ha cuestionado de manera global el trámite legislativo de la Ley 890 de 2004, sin señalar ninguna vulneración específica que exija un examen de artículos determinados de dicha ley, procede la Corte a examinar la constitucionalidad de la ley acusada exclusivamente desde el punto de vista del trámite legislativo que debió seguir, considerada en su conjunto.

Según la accionante, la Ley 890 de 2004 afecta el derecho a la libertad individual, por lo cual debió seguir el trámite de ley estatutaria. De conformidad con la doctrina constitucional citada, la Corte no comparte esta conclusión. Es posible que una ley que haya sido denominada “código”, tenga las características de éste y sea tramitada como ley ordinaria, pero contenga simultáneamente materias de ley ordinaria y materias de ley estatutaria, sin que ello implique la inexequibilidad de la totalidad de la ley. Sólo las materias de reserva de ley estatutaria deben seguir el trámite especial.

Fue por esta razón que la Corte declaró inexecutable los artículos que regulaban el derecho de hábeas corpus en el Código de Procedimiento Penal. 16 Además, lo hizo cuando el demandante acusó específicamente dichos artículos, no cuando hubo una demanda general contra el Código con el argumento de que todo él debía ser tramitado como una ley estatutaria.

Ahora bien, en ese evento el demandante deberá presentar cargos específicos contra los artículos de la ley que a su juicio tienen un contenido propio de las leyes estatutarias.

Como quiera que la accionante no elevó cargos concretos contra los distintos artículos de la Ley 890 de 2004, la Corte no puede efectuar un análisis constitucional separado y específico de los artículos que la componen. En el presente proceso, el cargo presentado por la demandante versó sobre la ley en su conjunto, en la medida en que su petición y sus argumentos apuntaban a que la Corte decidiera si la Ley 890 de 2004 en su totalidad, por la cual se adicionó y modificó el Código Penal, debería ser tramitada como una ley estatutaria. En efecto, la demandante acusó la Ley 890 de 2004 en su integridad, sin individualizar ninguno de sus artículos. Su cargo es global en la medida en que estima que toda ella ha debido ser tramitada como ley estatutaria, lo cual no ocurrió porque en un momento de su formación el Congreso decidió que debía surtir el trámite aplicable a las leyes ordinarias.

Resulta pertinente recordar que esta Corporación se ha declarado competente para conocer de cargos generales dirigidos contra toda una ley acusada de no haber sido tramitada como estatutaria y se ha pronunciado de fondo sobre ellos<sup>17</sup>. Pero en el caso de la Ley 890 de 2004 el cargo general no prospera.

En la Ley 890 de 2004 se encuentran reguladas materias tales como la duración máxima de la pena privativa de la libertad, la aplicación del sistema de cuartos, las condiciones para otorgar la libertad condicional, la prescripción de la acción penal, la tipificación de nuevos delitos y la modificación de algunos tipos penales. Sin embargo, el Código Penal, modificado por la ley acusada, no es una ley estatutaria cuyo objeto esencial sea definir el contenido de los derechos constitucionales, fijar sus alcances o establecer las condiciones para ejercerlos. Un Código Penal obviamente afecta algunos derechos, pero su objeto predominante es “la tipificación de las principales hipótesis de comportamiento, que ameritan reproche y sanción punitiva sobre las principales libertades del sujeto que incurre en ellas”<sup>18</sup>.

Por las razones anteriores, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad de la Ley 890 de 2004, por cuanto el legislador no estaba obligado a darle el trámite de ley estatutaria, en su conjunto.

## I. DECISION

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

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 890 de 2004, “por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, en relación con el cargo examinado en la presente sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente Sentencia por encontrarse en comisión de servicios debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Gaceta del Congreso número 642 del 2 de diciembre de 2003.

2 Senado de la República, Actas de Comisión. Acta No. 28 de 2003 (diciembre 9), Gaceta del Congreso No. 66 del jueves 11 de marzo de 2004, página 10.

3 Para mejor proveer, y toda vez que dentro de la información enviada no figuraban varios documentos esenciales para el análisis de la constitucionalidad de la ley demandada,

mediante Auto de 1 de octubre de 2004, el Magistrado Sustanciador solicitó a los secretarios generales de una y otra cámara que remitieran las Gacetas del Congreso donde fue publicada el Acta de la sesión plenaria en la que se anunció previamente la inclusión del proyecto de ley en el Orden del Día y del Informe de Mediación, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003; la certificación sobre votación y aprobación del articulado y del Informe de Mediación al Proyecto de Ley No. 01 de 2003 Senado, 251 de 2003 Cámara. Los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes hicieron llegar a la Corte los documentos y certificaciones solicitados.

4 Gaceta del Congreso No. 345 de 2003.

5 Ver certificación del Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República, Cfr. Folios 149 y ss.

6 Gaceta del Congreso No. 139 de 2004, de 16 de abril de 2004.

7 La secuencia fue la siguiente: (1) El Proyecto de Ley 01 de 2003 fue debatido, votado y aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República del 31 de marzo de 2003 (Gaceta del Congreso No. 152 del 26 de abril de 2004). El texto definitivo aprobado aparece publicado en la Gaceta del Congreso No.137 de 2004; (2) la ponencia para dar primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes junto con el respectivo pliego de modificaciones aparecen publicados en la Gaceta del Congreso No. 178 de 2004, del 7 de mayo de 2004; (3) El proyecto fue anunciado en la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 12 de mayo de 2004 (Gaceta del Congreso No. 368 de 2004) como asunto que sería objeto de debate y votación en la sesión ordinaria del 13 de mayo de 2004; (4) el proyecto fue debatido, votado y aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la sesión del 13 de mayo de 2004 (la Gaceta No. 302 de 23 de junio de 2004); (5) La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 217 de 2004; (6) En la sesión del 8 de junio de 2004 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Secretario General de dicha cámara anunció los proyectos que serían objeto de debate y votación en la sesión del 9 de junio de 2004, e incluyó dentro de ellos el Proyecto de Ley 251 de 2004 Cámara, 01 de 2003 Senado, “por la cual se adiciona y modifica el Código Penal.” (Gaceta del

Congreso No. 365 de 2004); (7) el proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara en la sesión del 9 de junio de 2004. (Cámara de Representantes, Plenaria, Acta No. 110 de 2004, publicada en las Gacetas del Congreso No. 391 de 2004, 525 y 528 de 2004). El texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 283 de 2004, del 16 de junio de 2004. (8) El Informe de mediación fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 284 de 2004, del 16 de junio de 2004; (9) En la sesión del 16 de junio de 2004, el Secretario del Senado de la República, anunció los informes de conciliación que serían objeto de discusión y votación en la sesión de 17 de junio de 2004, y dentro de ellos incluyó el relativo al Proyecto de Ley 251 de 2004 Cámara, 01 de 2003 Senado. (Gaceta del Congreso No. 361 de 2004). El Senado de la República aprobó el Informe de conciliación en la sesión plenaria ordinaria del 17 de junio de 2004, Gaceta del Congreso No. 401 de 2004. (10) En la sesión plenaria del 16 de junio de 2004, el Secretario de la Cámara de Representantes anunció los informes de conciliación que serían objeto de discusión y votación en la sesión de 17 de junio de 2004, e incluyó el informe correspondiente al Proyecto de Ley 251 de 2004 Cámara, 01 de 2003 Senado. (Gaceta del Congreso No. 411 de 2004, página 98); (11) El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión plenaria ordinaria del 17 de junio de 2004, Acta No. 113 de 2004, Gaceta del Congreso No.401 de 2004; (12) La ley sancionada se publicó en la Gaceta del Congreso No. 424 de 2004.

8 Ver por ejemplo Corte Constitucional, Sentencia C-114 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz, donde la Corte analizó los cargos de inconstitucionalidad contra la Ley 446 de 1998, pues según el actor las materias señaladas en el artículo 152 de la Carta sólo podían ser desarrolladas de manera exhaustiva y excluyente mediante leyes estatutarias. En esta providencia la Corte señaló que “la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación.” Otro ejemplo de esta posición es la c-662 de 2000, MP: Fabio Morón Díaz, donde la Corte estudió si los aspectos procesales regulados por la Ley 527 de 1999, sobre acceso y uso de los mensajes de datos y comercio electrónico, al guardar relación con la administración de justicia debían ser regulados mediante ley estatutaria. Luego de reiterar su jurisprudencia en esta materia, la Corte señaló que “las demás y en particular los códigos, deben seguir el trámite ordinario previsto en la Carta Política, pues se tratan de leyes ordinarias dictadas por

el Congreso de la República en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 150 Superior”.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz. En esta providencia la Corte señaló que aun cuando las normas penales suponían una restricción a la libertad personal, tales restricciones corresponden al necesario y razonable ejercicio de facultades constitucionales del Estado y se dirigen a extender la protección necesaria a bienes y valores cuya salvaguarda la misma Carta ordena, deben reputarse incidentales al desarrollo normal de dichas competencias (...) las disposiciones que integran el código penal (...), no están sujetas al trámite especial de las leyes estatutarias ni participan de la naturaleza jurídica propia de éstas(...)La ley penal (...) asume ab initio un tenor marcadamente prohibicionista que le permite delimitar genéricamente la libertad, definiendo el campo de lo ilícito y reprochable socialmente. Definitivamente, no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a “regular los derechos fundamentales”.

10 En cuanto a las diversas materias del artículo 152 sometidas a la reserva de ley estatutaria, la Corte ha identificado los criterios que deben ser tenidos en cuenta. Así por ejemplo, en cuanto al literal e) sobre estados de excepción, esta Corporación señaló que “el objeto de regulación por vía estatutaria son las facultades del Gobierno durante la vigencia de los estados de excepción, no así todas las normas legales que tengan como finalidad otorgar carácter permanente a las medidas adoptadas.” (Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995, MP: Alejandro Martínez Caballero. En materia de mecanismos de participación (artículo 152, literal d)), la Corte señaló que “La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva. Por manera que su regulación tampoco puede ser materia de delegación en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias.” (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, MP: Hernando Herrera Vergara). En relación con las funciones electorales de las que habla el literal c), la Corte también ha identificado una pluralidad de criterios. Por ejemplo, cuando las normas dictadas para regular funciones electorales afectan el núcleo



esencial de derechos políticos o el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático, esta Corporación ha dicho que tal regulación debe hacerse mediante ley estatutaria. (Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 1994, MP: Alejandro Martínez Caballero).

11 Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 1995, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte rechaza que la regulación de la pérdida de la investidura que hace la Ley 144 de 1994, por estar relacionada con el derecho fundamental a acceder a cargos públicos, exigiera su trámite como ley estatutaria.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-567 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995, MP: Alejandro Martínez. En esta ocasión la Corte señaló que “debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales”.

14 La Corte Constitucional en la sentencia C-567 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz declaró la inexecutable de las normas que regulaban el habeas data y que fueron incluidas en una ley ordinaria, pues según el criterio material requerían el trámite de ley estatutaria. En igual sentido, pero en el ámbito de los mecanismos de participación, la Corte Constitucional, en la sentencia C-580 de 2001, MP: Clara Inés Vargas, declaró la inexecutable parcial de las objeciones al proyecto de ley que regulaba las Juntas de Acción Comunal, tramitado como ordinario, porque algunos artículos regulaban mecanismos de participación, como la concertación.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, en donde la Corte examinó un cargo global contra el Código de Procedimiento Penal, Ley 600 de 2000, que había sido demandado por no haber sido tramitado como ley estatutaria, a pesar de regular materias como la acción penal, la acción civil, el habeas corpus, la liquidación de perjuicios, el embargo y secuestro de bienes, la definición de los sujetos procesales, las reglas de jurisdicción y competencia, los impedimentos y las recusaciones, las providencias, los recursos, las pruebas, las etapas procesales, la investigación criminal, el papel de la policía judicial, la ejecución de las sentencias, la ejecución de las penas y medidas de

seguridad y las relaciones con autoridades extranjeras, entre muchos otros temas.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2001, MP: Jaime Araujo Rentería.

17 La Corte ya ha estudiado numerosas demandas globales, entre otras ver las sentencias C-145 de 1994, MP: Alejandro Martínez Caballero, en la que se analizó constitucionalidad de la totalidad de la Ley 84 de 1993 “por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral”, cuestionada, entre otras razones, por no haber sido tramitada como ley estatutaria; c-055 de 1995, MP: Alejandro Martínez Caballero, Ley 104 De 1993, cuestionada en su totalidad por vicios de trámite; C-247 de 1995, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde se estudió la demanda contra la Ley 144 de 1994, cuestionada en su totalidad por cuanto según el demandante, la materia de la ley – pérdida de investidura – había debido ser tramitada como ley estatutaria; C-374 de 1997, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en la que se estudio la constitucionalidad de la Ley 333 de 1996, “Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”, cuestionada por vicios de trámite.

18 Corte Constitucional, Sentencia No. C-599 de 1992, MP: Fabio Morón Díaz. Ver también, las sentencias C-364 de 1996, MP. Carlos Gaviria Díaz y C-646 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.