

Sentencia C-571/12

MODIFICACION AL DELITO DE VIOLACION DE LOS DERECHOS DE REUNION Y ASOCIACION-No desconoce los principios constitucionales de unidad de materia y consecutividad que se exige de todo proyecto de ley

VIOLACION DE LOS DERECHOS DE REUNION Y ASOCIACION-Modificación del tipo penal

PROCESO LEGISLATIVO-Principios estructurales de consecutividad e identidad flexible

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en el orden constitucional vigente, el proceso legislativo está regido entre otros por dos principios estructurales: el de consecutividad y el de identidad flexible. Se trata de dos principios constitucionales que pretenden asegurar, por una parte, que todas las leyes sean debatidas a lo largo del proceso de deliberación parlamentaria (consecutividad), pero por otra, que el proceso mismo de deliberación tenga un resultado práctico y útil, ajustando y perfeccionando el texto a lo largo de los debates (identidad flexible). Es preciso que los textos legales tengan cuatro debates, a lo largo de las dos cámaras parlamentarias, la de origen y la de destino. Los representantes de una y otra cámara deben tener la oportunidad de debatir y considerar los textos que proyectan ser ley de la República. Tal es el sentido del principio de consecutividad; que toda ley sea sometida a cuatro debates. Pero también, la Constitución promueve una deliberación democrática efectiva, no aparente o simulada. No tiene sentido someter a debate un texto normativo sobre el cual no se pueden establecer reformas y cambios, precisamente el sentido de la deliberación es el de evaluar, ponderar y mejorar el texto normativo a aprobar, en caso de que se resuelva proceder en tal sentido. Tal es la razón de ser del principio de identidad flexible, en virtud del cual se ha de considerar el texto del proyecto de ley no en un sentido monolítico, sino de acuerdo con la manera y la forma como en el debate parlamentario fue propuesta y adelantada la discusión.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Relación de conexidad/NORMA INCLUIDA DURANTE DEBATES EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional sobre conexidad temática directa

Cuando una cámara de destino, en el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República, incluye una norma que de acuerdo con el principio de identidad flexible guarda relación de conexidad directa y específica con el resto del proyecto y el sentido general del mismo, no viola el principio de consecutividad. Una vez constatada la conexidad temática y directa que existe entre un artículo y el objeto de la ley de la que hace parte, es posible concluir que no es una norma ajena o que carezca de algún tipo de conexidad, por lo que tampoco hay violación al principio constitucional de unidad de materia.

MODIFICACION AL DELITO DE VIOLACION DE LOS DERECHOS DE REUNION Y ASOCIACION EN UN PROYECTO DE LEY-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Aplicación amplia y deferente/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto

Referencia: expediente D-8809

Demandantes:

Luis Felipe Sarmiento Vargas, Felipe Villegas Múnera, Juan José Castro Muñoz y Daniel Ricardo Cortés Tamayo.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 200 del Código Penal (Ley 599 de 2000), en los términos en que fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Luis Felipe Sarmiento Vargas, Felipe Villegas Múnera, Juan José Castro Muñoz y Daniel Ricardo Cortés Tamayo presentaron acción de inconstitucionalidad contra el artículo 200 del Código Penal (Ley 599 de 2000), en los términos en que fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

La demanda fue repartida a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena.¹

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma del Código Penal acusada:

“Artículo 200.- Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.

4. Mediante engaño sobre el trabajador”.2

III. DEMANDA

Luis Felipe Sarmiento Vargas, Felipe Villegas Múnera, Juan José Castro Muñoz y Daniel Ricardo Cortés Tamayo, presentaron acción de inconstitucionalidad contra el artículo 200 del Código Penal (Ley 599 de 2000), en los términos en que fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, por considerar que se desconoció el principio de consecutividad y el principio de unidad de materia, además de hacer alusión a los artículos 1º, 2º y 161 de la Constitución Política.

1.1. Sobre la violación al principio de consecutividad en el trámite legislativo, la demanda sostiene lo siguiente,

“[...] como se puede observar en las gacetas de cada cámara, ni en la Ponencia para primer debate del Senado al proyecto de ley 164 de 2010 al proyecto de ley N° 164 de 2010, y mucho menos en el Primer Debate del Proyecto 160 de 2010 – Cámara, ‘por media de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad’, se hace referencia al artículo que modifica la Ley 599 de 2000, por lo cual se configura un vicio de procedimiento para la expedición de dicha ley, incurriendo en una violación expresa del artículo constitucional citado.”

1.2. En cuanto a la violación del principio de unidad de materia, la demanda alega la violación a la Constitución en los términos que se citan a continuación,

“[...] según puede observarse en las Gacetas Legislativas que dan cuenta del trámite surtido por el proyecto que vino a convertirse en Ley 1453 de 2011, la norma objeto de ésta demanda, sólo hizo parte del texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes. Pero no existió, ni en el articulado, ni en la exposición de motivos, ni durante el curso de los otros debates surtidos referencia alguna a la violación de los derechos de reunión y

asociación.

[...]

Resulta muy claro que la modificación al artículo 200 del Código Penal, integrada en la Gaceta 194 de 2011 Cámara en su artículo 29, no es afín con el objeto de la ley, puesto que no busca por ningún medio combatir el terrorismo o proteger a la ciudadanía, ya que como se observa el capítulo hace referencia a establecer las medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana, por lo cual no hay conexidad ni identidad con los otros postulados de la Ley, lo que genera una violación el artículo 158 de la Constitución Política de 1991, al principio de identidad y al de unidad de materia.”

1.3. La demanda considera que el artículo 161 de la Constitución Política también se encuentra vulnerado.³ Finalmente, se hace alusión a que al expedirse la norma, se desconocieron los artículos 1° y 2° de la Carta Fundamental.⁴

IV. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la República

1.1. En primer término, se establece que el artículo fue introducido válidamente dentro del proyecto de ley. Dice la intervención al respecto,

“En efecto, la comisión accidental de conciliación se reunió en los términos previstos y presentó su informe de conciliación para ser aprobado por las plenarios de Senado y Cámara. El informe, que coincide para ambas cámaras, informa que recoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes, por ser inclusivo del texto aprobado en Senado, y porque además contiene otros artículos aprobados por las diferentes bancadas.

[...]

El informe de conciliación presentado por la comisión accidental de conciliación ante las plenarios del Senado y la Cámara incluye el texto conciliado del proyecto que, en lo que respecta a esta demanda, consigna el artículo 26 demandado, modificadorio del artículo 200 de la Ley 599 de 2000. Así se concluye de la lectura de los informes, consignadas en la Gacetas del Congreso 341 y 342 de 2011.

Finalmente, las Cámaras votaron a favor el informe de conciliación, con lo cual dieron por aprobado el texto presentado por ella.”

1.2. Para la Presidencia de la República, el tema planteado al Congreso durante el transcurso de los cuatro debates, permitía introducir las modificaciones propuestas en los debates en Cámara, luego de los debates en Senado. Se dice al respecto,

“En el caso de la norma acusada, esta guarda relación con la temática penal propuesta en el proyecto de ley, por lo que la discrepancia de textos aprobados en Cámara y Senado podía ser válidamente abordada por la comisión accidental de conciliación.

En el caso concreto, tal como se lee en la exposición de motivos del proyecto de ley que sería sancionado como Ley 1453 de 2011, el fin de la reforma al código penal fue la introducción de una serie de disposiciones destinadas a reforzar el aparato judicial frente a la comisión de delitos vinculados con el terrorismo y la criminalidad organizada.

Con esa perspectiva de trabajo se creó una comisión redactora, conformada, entre otras instituciones, por la Policía General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, ‘con las cuales se realizó un análisis exhaustivo sobre las falencias de la legislación en la lucha contra la criminalidad organizada, así como también de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la justicia’.

Del trabajo conjunto de las entidades vinculadas surgió el texto de la Ley 1453, que compila una serie de modificaciones a normas diversas del Código Penal destinadas a hacer realidad los ejes estratégicos de la política criminal del Gobierno, resumidos así por la ponencia para primer debate ante el Senado de la República: ‘Dicha política se fundamenta en siete pilares: la prioridad del ciudadano como sujeto de derecho, la importancia de estrategias efectivas de prevención del delito y de la violencia en general, la cooperación entre todos los agentes estatales, la ejecución progresiva que permita fijar metas a corto, medio y largo plazo que facilitan la evaluación entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, lo que permitirá una ejecución adecuada de la política en todos los ámbitos del país.’

La modificación de normas diversas del Código Penal, destinadas a reforzar la política criminal en puntos críticos, en especial los relacionados con el crimen organizado o el terrorismo, da cuenta de que los puntos abordados por la Ley 1453 de 2011 fueron diversos

y abarcaron distintos aspectos y espectros del Código Penal. Entre dichos aspectos se encuentra el del aumento de las penas para ciertos delitos, habida cuenta de su importancia y del grado de lesividad de la conducta. Así lo establece la ponencia para segundo debate ante el Senado de la República, según lo consigna la Gaceta del Congreso 975 de 2010.

[...]

[...] la temática del artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 encaja en la reforma al código penal, en cuanto a la protección de los intereses laborales frente a posibles agresiones vulneratorias del derecho de asociación, que podrían provenir de actos terroristas, o a las que simplemente deben incrementársele las penas con el fin de evitar su excarcelación.”

1.3. Así, para la Presidencia los cargos de la demanda no están llamados a prosperar. El texto fue válidamente incluido dentro del proyecto de ley a lo largo de su trámite, de acuerdo con el principio de identidad flexible, que permite morigerar la rigidez del principio de consecutividad.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho participó en el proceso de la referencia, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada, ya que a su juicio los principios procedimentales constitucionales invocados no fueron desconocidos.

2.1. Para el Ministerio, en la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, se resolvió conservar la descripción básica de la conducta del tipo penal, de violación de los derechos de reunión y asociación, que se había realizado desde el Decreto Ley 100 de 1980. Se alega que sólo se modificó “[...] por dicha ley el tipo y monto de las penas y se extendió la pena consagrada para la conducta básica al hecho de otorgar, en conjunto, mejores condiciones laborales a los trabajadores no sindicalizados, respecto de las otorgadas a los trabajadores sindicalizados, al mismo tiempo que se consagran circunstancias agravantes de estas conductas, aumentando para ese caso de las penas.”

2.2. Con relación a los principios de consecutividad y de unidad de materia, el Ministerio se

pronuncia en los siguientes términos, luego de considerar el trámite que se dio a la norma en el Congreso de la República,

“[...] la norma acusada, artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, se discutió en los cuatro debates reglamentarios del proyecto, y que las modificaciones propuestas en el transcurso del debate en la Comisión Primera de Cámara, donde se introdujo la modificación al artículo 200 de la Ley 599 de 2000, se discutió, debatió y aprobó al interior de la misma Comisión; es decir, en la instancia legislativa en la que se sometió a consideración, cumpliéndose con ello el principio de consecutividad en los términos señalados por el artículo 157 de la Carta Política, con el alcance dado al mismo por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, retomados en reciente sentencia C-277 de 2011.

[...]

[...] en relación con el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1453 de 2011, sí se conformó la respectiva Comisión Accidental de Conciliación de los textos aprobados por el Senado y por la Cámara de Representantes, adoptando el texto aprobado en 4° debate por la misma, e igualmente se evidencia que el informe presentado por dicha Comisión a cada una de las Cámaras fue aprobado por las Plenarias correspondientes, cada una de las Cámaras fue aprobado por las Plenarias correspondientes, con lo cual se desvirtúa el cargo señalado por los accionantes a este respecto.”

3. Central Unitaria de Trabajadores, CUT

La Central Unitaria de Trabajadores, CUT, participó en el proceso de la referencia, para solicitar a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las siguientes razones.

“Contrario a lo razonado por los ciudadanos demandantes, consideramos que no hay violación del artículo 158 de la Constitución Política, en el sentido que [...] como lo manifiestan los mismos demandantes al haber sido publicada la modificación al artículo 200 del Código Penal, en la Gaceta 194 del 2011, la modificación al artículo 200, cumplió con el procedimiento constitucional señalado, [...]”.

3.2. Considera la CUT que no existe una violación del artículo 161 de la Carta, pues no surgieron discrepancias en las Cámaras respecto del proyecto de ley.

3.3. Finalmente, la participación sostiene que no se presenta una violación del artículo 2° puesto que recoge “[...] una necesidad jurídica del mundo laboral en el Estado Social de Derecho, al no existir en Colombia, hasta la expedición de esta ley, sanciones reales que limitaran el accionar de quienes en sus condiciones de empleadores han estado acostumbrados, simplemente al trámite de sanciones pecuniarias que en definitiva no significaban una verdadera sanción proporcional al daño que por épocas has suscitado violando el derecho de asociación, las libertades sindicales, los derechos convencionales y principalmente los tratados internacionales de la OIT y del derecho al trabajo como derecho fundamental y de los principios mínimos fundamentales del trabajo.”

3.4. En todo caso, la CUT considera que las alegaciones en contra de los artículos 1° y 2° de la Constitución son vagas y generales y que por ello deberían dar lugar a una inhibición por parte de la Corte Constitucional.

4. Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo participó dentro del proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de la norma acusada, pues los cargos presentados no cumplen con los requisitos mínimos para poder ser considerados en sede de constitucionalidad. Si no llegara a atender esta petición, advierte que las normas acusadas, lejos de contravenir el orden constitucional vigente, buscan desarrollarlo, puesto que pretenden asegurar la protección de unas de las garantías y libertades básicas para el ejercicio de los derechos de asociación laboral. Se trata de una medida normativa adecuada y necesaria que ha debido ser adoptada en el contexto del proyecto de ley, dados sus objetivos (enfrentar algunos de los principales ataques que se hacen mediante terrorismo).

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5318 de marzo 5 de 2012, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma legal acusada. Luego de referirse a la jurisprudencia constitucional

y de describir el debate legislativo que se dio al proyecto de ley en el cual se tramitó la norma acusada, el Ministerio Público concluyó así: “Luego de revisar el proceso de formación del artículo 26 de la Ley 1453, no se advierte la vulneración de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia. Por lo tanto, el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare la exequibilidad de este artículo, por los cargos estudiados.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Existencia de un cargo de constitucionalidad

La CUT, pese a que solicita que la Corporación se pronuncie sobre la exequibilidad de la norma demandada, también propone, que en su defecto, la Corte Constitucional se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo, con relación a la demanda de la referencia, por considerar que los argumentos que contiene son vagos y generales. El Ministerio del Trabajo, considera que en la demanda no se construye un cargo que sea susceptible de ser conocido en sede de constitucionalidad. 5 Para la Sala Plena de esta Corporación, ello no es así.

La demanda de la referencia contempla algunas afirmaciones que quizá pueden ser calificadas de generales. Pero ello no impide que se construyan argumentos que pueden ser considerados de fondo por la Corte. En efecto, se alega que la norma legal acusada (artículo 200 del Código Penal, según la reforma que se hizo de él en la Ley 1453 de 2001) sólo fue discutida dentro de los debates parlamentarios por una de las Cámaras del Congreso (por la Cámara de Representantes). Se considera que por esta circunstancia se violó la Constitución, si se tiene en cuenta que se establece en ella que ningún proyecto será ley sin cumplir, entre otros, los requisitos de ‘haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara’, y ‘haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate’ [art. 157, CP]. Para la Sala existe, por lo tanto, una acusación contra una norma legal, por haber sido desconocida una regla de procedimiento constitucional, en el proceso

de su expedición. Adicionalmente, la demanda cumple con la mínima carga de identificar y sustentar los hechos que tuvieron lugar durante el trámite legislativo.

Adicionalmente, la demanda considera que 'resulta muy claro' que la modificación hecha al artículo 200 del Código Penal, "[...] no es afín con el objeto de la ley, puesto que no busca por ningún medio combatir el terrorismo o proteger a la ciudadanía, ya que como se observa el capítulo hace referencia a establecer las medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana, por lo cual no hay conexidad ni identidad con los otros postulados de la Ley, lo que genera una violación el artículo 158 de la Constitución Política de 1991[...]". Se trata de una afirmación que fue sustentada en la demanda, y le permite a la Sala establecer un cargo susceptible de ser analizado en sede de revisión.

3. Problema jurídico

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el presente caso ha de resolver el siguiente problema jurídico: ¿desconoció el legislador los principios constitucionales de consecutividad y de identidad flexible (art. 157, CP), por una parte, y de unidad de materia (art. 158), por otra, al haber incluido la cámara de destino (Cámara de Representantes)⁶ modificaciones a un tipo penal -violación de los derechos de reunión y asociación (art. 200, Código Penal)-, que no fueron consideradas por la cámara de origen (Senado), dentro de una ley 'por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad'?

Para la Corte, la respuesta al problema jurídico es negativa. Teniendo en cuenta el amplio poder de configuración legislativa del Congreso de la República, la jurisprudencia constitucional en la materia y el sentido y desarrollo de la deliberación parlamentaria, para la Sala, el legislador no violó los principios constitucionales de procedimiento legislativo invocados por los accionantes. A continuación se analizarán los cargos presentados, de acuerdo con los parámetros señalados.

3. La modificación del tipo penal de 'violación de los derechos de reunión y asociación' fue un cambio introducido al texto del proyecto de ley por la Cámara de Representantes, de acuerdo con el debate establecido por el Senado de la República

3.1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en el orden constitucional vigente, el proceso legislativo está regido entre otros por dos principios estructurales: el de consecutividad y el de identidad flexible. Se trata de dos principios constitucionales que pretenden asegurar, por una parte, que todas las leyes sean debatidas a lo largo del proceso de deliberación parlamentaria (consecutividad), pero por otra, que el proceso mismo de deliberación tenga un resultado práctico y útil, ajustando y perfeccionando el texto a lo largo de los debates (identidad flexible).

Es preciso que los textos legales tengan cuatro debates, a lo largo de las dos cámaras parlamentarias, la de origen y la de destino. Los representantes de una y otra cámara deben tener la oportunidad de debatir y considerar los textos que proyectan ser ley de la República. Tal es el sentido del principio de consecutividad; que toda ley sea sometida a cuatro debates. Pero también, la Constitución promueve una deliberación democrática efectiva, no aparente o simulada. No tiene sentido someter a debate un texto normativo sobre el cual no se pueden establecer reformas y cambios, precisamente el sentido de la deliberación es el de evaluar, ponderar y mejorar el texto normativo a aprobar, en caso de que se resuelva proceder en tal sentido. Tal es la razón de ser del principio de identidad flexible, en virtud del cual se ha de considerar el texto del proyecto de ley no en un sentido monolítico, sino de acuerdo con la manera y la forma como en el debate parlamentario fue propuesta y adelantada la discusión. La jurisprudencia constitucional al respecto es abundante.⁷

3.2. En el presente caso, tal como lo señalan los accionantes y lo ratifican los intervinientes, las modificaciones al artículo 200 del Código Penal, se introdujeron por la cámara de destino (la Cámara de Representantes) por lo que no pudieron ser consideradas, en sentido estricto, por la cámara de origen (el Senado de la República). Sin embargo, tal como lo resaltan la mayoría de los intervinientes, las modificaciones realizadas guardan una estrecha y directa relación con el sentido y espíritu que se le había dado al proyecto de ley desde un inicio, dentro del debate y la deliberación parlamentaria.

3.2.1. El 5 de octubre de 2011, el Gobierno del Presidente de la República (Juan Manuel Santos Calderón), por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia (German Vargas Lleras) y el Ministro de Defensa Nacional (Rodrigo Rivera Salazar), y el Fiscal General de la Nación (e) (Guillermo Mendoza Diago), del momento, presentaron ante la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de ley, radicado bajo el número 164 de 2010, en esa

Corporación, 'por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad'.⁸

3.2.2. Se trató de un proyecto de ley que de acuerdo con la exposición de motivos que lo sustentaba, ajustaba el marco legal existente, con miras establecer un contexto normativo adecuado para una política criminal de Estado, capaz de enfrentar eficazmente los desafíos que al estado de derecho le imponen las acciones criminales que se valen del terrorismo, como de la delincuencia organizada en general. Se dijo al respecto,

“El terrorismo y la criminalidad organizada son fenómenos que afectan gravemente la paz y la seguridad pública, convirtiéndose en medios para minar las bases del Estado de derecho y afectar a los ciudadanos en su vida, honra y bienes; razón por la cual, estos graves atentados contra la ciudadanía deben prevenirse y atacarse de manera decidida y ejemplar.

Sin embargo, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia no puede ser una justificación para afectar los derechos de las personas, por lo que en la redacción de este proyecto se ha tenido especial cuidado de que ninguna de sus disposiciones pueda afectar las garantías constitucionales de los ciudadanos.

Para lograr estos objetivos, en este proyecto se han incorporado medidas orientadas a la protección de las garantías ciudadanas con base en el marco legal existente, buscándose cumplir con cuatro objetivos: eliminar la impunidad; luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo; aumentar la efectividad del procedimiento penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil; y vincular a la comunidad en la prevención del delito, sin poner en peligro la integridad de sus miembros, ni afectar sus derechos fundamentales.

Con el objeto de materializar una política criminal de Estado, la elaboración de este proyecto se realizó con la permanente colaboración de la Policía General de la Nación, de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, entidades con las cuales se realizó un análisis exhaustivo sobre las falencias de la legislación en la lucha contra la criminalidad organizada, así como también de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la justicia, las cuales han sido integradas en el articulado propuesto.”⁹

3.2.3. Varias de las medidas propuestas y aprobadas son de contenido claramente penal. Por

ello, luego de la introducción al proyecto de ley, la exposición de motivos se ocupa en anunciar con algún detalle las medidas de carácter penal, dentro de las cuales cabe resaltar para efectos del presente debate, la mencionada en el literal (i). A saber,

“2. Medidas Penales

En el campo penal, nuestro país ha consagrado tradicionalmente múltiples medidas para la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, por ello, las mismas se toman como fundamento para establecer mecanismos que eliminen la impunidad y mejoren la técnica legislativa en la redacción de algunos tipos penales

[...]

i) Algunos delitos muy graves para el orden público en la actualidad son excarcelables, por ello se aumentan las penas de una serie de delitos como: simulación de investidura o cargo público, la utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, la perturbación de actos oficiales y la usurpación de funciones públicas con fines terroristas, pues son conductas muy graves que en la actualidad son excarcelables.”¹⁰

3.2.4. En el primer debate realizado en el Senado, cámara de origen para el presente proyecto de ley, se aprobaron las modificaciones propuestas por el Gobierno Nacional, en el sentido de tomar medidas penales estrictas, para asegurar la efectiva imposición de la responsabilidad correspondiente, a quienes realicen actos terroristas o en el contexto del crimen organizado.¹² Como lo señaló el Ministerio de Justicia en su intervención dentro del proceso, algunos de los Senadores se manifestaron en contra de esta política de endurecimiento de las sanciones y de los mecanismos de imposición de las mismas, por considerar que no se contaba con la información técnica y académica que permitiera establecer claramente, cuál sería el impacto de la política criminal propuesta.¹³

Pero como lo sostienen los accionantes, el proyecto de ley 164 de 2010, Senado, fue aprobado en primer debate, sin haber incorporado como una de las reformas específicas para materializar los objetivos de la política criminal, la modificación al delito de violación de los derechos de reunión y asociación (art. 200, Código Penal). Por ello, en el texto sometido a segundo debate, ante la Plenaria del Senado no se incluye nada con relación a dicha disposición legal.¹⁴ De forma similar, no se propone modificación alguna de la norma por

parte de los ponentes ante la Plenaria, ni surge del debate cambios de tal tipo penal.¹⁵ Sin embargo, se dio la discusión del propósito general de aumentar las penas de delitos que permitan enfrentar acciones terroristas y de crimen organizado, por ser aquellos de mayor impacto. La política propuesta por el Gobierno y la Fiscalía General de la Nación fue ampliamente debatida y aprobada nuevamente.¹⁶

3.2.5. Durante el tercer debate, el primero en la cámara de destino, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional presentó a consideración de la Corporación una propuesta aditiva, en la cual se modificaba el delito de violación del derecho de reunión y de asociación, con el fin de implementar adecuadamente la política criminal propuesta.¹⁷ Se dijo que uno de los más graves crímenes que cometen los actores que recurren al terrorismo en Colombia así como las bandas y mafias organizadas, es la violación del derecho de reunión y de asociación, en especial de trabajadores y miembros de sindicatos. El Acta de la sesión de Comisión en la que se propuso, debatió y analizó la modificación al artículo 200 del Código Penal, recoge la cuestión en los siguientes términos,

“La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Germán Vargas Lleras:

Quiero pedirles que nos aprueben dos (2) artículos muy particulares, uno fue el acuerdo que de manera tácita anoche en la plenaria de la Cámara de Representantes le solicitó la Fiscalía General de la Nación para que el Gobierno pueda tener facultades y ampliar la planta de dicha entidad, para el tema de disponer de mayor fuerza de fiscales en la lucha contra las Bacrim. De manera que este sería uno de los artículos, y el segundo, y no tenemos nada más que pedirles, tiene que ver con el tema sindical, es un artículo para tipificar una conducta de quienes atentan y violan los derechos de reunión y de asociación, es una circunstancia que se está presentando con mucha regularidad, esta es una protección a los derechos de organizar sindicatos y diría:

El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales, o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítima incurrirá en pena de prisión de uno a dos años. Y luego se tipifican unas conductas, obstruir o dificultar la afiliación a una organización sindical de las protegidas por la ley.

Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de

sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales.

Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado cuando el objeto de impedir o defender el ejercicio del derecho de asociación.

Es un artículo que el Gobierno quiere muy encarecidamente, solicitarles se incluya en este proyecto. Lo pongo a consideración de la Comisión.

[...]

Presidente:

Léanos por favor el artículo nuevo que ha planteado el señor Ministro y hablamos sobre el artículo nuevo, por favor. Porque son dos los que ha planteado. Es decir, sometamos, vamos a leer los dos artículos, leamos el primero y si es sobre eso usted interviene, doctor Navas; si es el segundo, ahí le damos la palabra; me imagino que es el tema sindical.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Mire, doctor, lo que pasa es que cuando el Ministro nos habla de que le afecta el derecho de reunión de los trabajadores, etc., eso no es un delito nuevo, eso está en el Código Penal, ese delito está, lo que habría era que ampliar ese tipo o modificarlo en cuanto a la pena, pero eso ya está en el Código Penal. Quiero hacer esa precisión de carácter técnico, para que no aparezcamos nosotros creando un tipo penal que ya existe; a mí me parece benéfico, doctor Vargas Lleras, ese artículo, sancionar severamente al patrono que impide las reuniones previas a la cuestión del sindicato mediante cualquier maniobra; muchas veces el patrono ordena cerrar la cafetería para que el sábado no se puedan reunir los trabajadores; ese tipo de delito existe, lo que hay es que aumentar la pena y si vamos a ampliar el tipo lo acepto perfectamente, quería esa explicación de parte del Ministro.

Presidente:

Entonces léalo, señor Secretario, el artículo nuevo.

Secretario:

Sí, Presidente.

Artículo nuevo. Adiciónese un artículo nuevo al proyecto de Ley 160 de 2010 Cámara, 164 de 2010 Senado, modifíquese el artículo 200 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita, o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales, o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno a dos años y multa (100) de cien a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando se incurra en cualquiera de las siguientes conductas:

- a) Obstruir o dificultar la afiliación a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas o condicionar a esas circunstancias la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios.
- b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales.
- c) Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales.
- d) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación.
- e) Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma.
- f) Amenazar con represalias de cualquier índole a quien ostente la calidad de sindicalista, con el fin de atentar contra los derechos de huelga, reunión o asociación.
- g) Celebrar pactos colectivos en los que se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa. En caso de que la amenaza tenga

el propósito de causar alarmas, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá en la pena prevista en el artículo 347.

Presidente, ha sido leído el artículo que está avalado por el señor Ministro del Interior y de la Justicia.

Presidente:

En consideración el artículo nuevo leído, se abre su discusión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Juan Carlos Salazar Uribe:

Ministro, yo creo que falta una partecita ahí, cuando dice empleado público destitución del cargo, que le adicione.

Presidente:

La destitución es cuestión disciplinaria. Pero sin embargo lo pueden modificar para plenaria, le pueden hacer alguna modificación.

Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión?

Secretario:

Ha sido aprobado, señor Presidente, el artículo nuevo, suscrito por el señor Ministro del Interior, y el doctor Guillermo Rivera también lo suscribe.

[...]”18

3.2.6. Los ponentes para el cuarto y último debate del proyecto de ley, ante la Plenaria de la Cámara de Representantes consideraron que modificaciones como la referente al artículo 200 del Código Penal, son cambios que enriquecen el proyecto.¹⁹ Esto es, se trata de normas que guardan y confirman el propósito que el Gobierno y la Fiscalía General de la Nación se propusieron todo el tiempo en materia penal. Asegurar la aplicación de severos tipos y reglas penales, que disuadan e impongan la adecuada responsabilidad a las personas que cometan actos terroristas o delitos en el contexto de grupos de crimen organizado.

Durante el debate ante la Plenaria de la Cámara, el artículo acusado fue ajustado en consonancia con los propósitos generales de la reforma tramitada. El Acta recoge la cuestión así,

“Palabras del señor Ministro del Interior, doctor Germán Vargas Lleras:

Hay un grupo de artículos que son 14, que tienen proposición avalada por el Gobierno, presentada por los ponentes, y ese grupo tampoco tiene ninguna dificultad, porque son 14 artículos con proposición de los ponentes que avalamos y que podríamos votar.

Palabras del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Le rogaría al señor Ministro que nos determine exactamente qué artículos son, a efecto de que los parlamentarios puedan enterarse sobre qué van a votar.

Palabras del señor Ministro del Interior, doctor Germán Vargas Lleras:

El doctor Alfredo Deluque, Zar del proyecto, ya los va a explicar.

Palabras del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

Ya les informamos cuáles son las proposiciones y los artículos que están avalados por el grupo de ponentes y el Gobierno.

Los artículos que solamente tendrían una proposición y están avaladas por el grupo de ponentes, son el artículo 1º, 2º, 9º, 8º, 12, 13, 22, 23, 29, 110, 42, 53, 59, 111 y 74.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

Le rogaría al señor coordinador de ponentes que los lea, no olvide que en el Orden del Día hay dos textos y que si ellos están conformes con eso, se votan o se niegan.

[...]

Muchas gracias.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

En cumplimiento de ley, aceptada su propuesta.

Palabras del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

[...]

Y en el artículo 29, en cuanto a la violación de los derechos de reunión y asociación, lo que estamos haciendo es dejando la pena, pero a la vez estamos volviendo el delito para que sea un delito querellable.

No sé si sea necesario que leamos todo el artículo, toda la proposición.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

Léalo porque no me quedó claro.

Palabras del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

En la Propuesta original de la ponencia, el delito no era querellable lo que estamos haciendo es dejando la misma pena, pero que el delito pueda ser querellable.

Lo leo.

Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociaciones legítimas, incurrirá en prisión de uno a dos años y multa de cien a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pacto colectivo en lo que en su conjunto se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones contenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de 3 a 5 años y de multa de 300 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad

personal.

2. La conducta se comete en personas discapacitadas que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.

3. Mediante la amenaza de causar muerte, lesiones personales o daños en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero, compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo o pariente hasta el segundo grado de afinidad.

4. Mediante engaño sobre el trabajador.

[...]

Ese sería entonces el grupo de artículos que solamente tienen una proposición y son avaladas por el grupo de ponentes y por el Gobierno Nacional.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

Señores Parlamentarios, se han leído los artículos sobre los cuales hay un acuerdo, a renglón seguido vamos a someterlos a su consideración y votación.

Hay una solicitud de votarlos en forma nominal, y le preguntaría al Parlamentario Cepeda si insiste en esta solicitud o la levanta. No la levanta.

En consecuencia se abre el registro para votar las 14 en bloque y nominalmente.

Las que se han leído donde hay acuerdo, por favor para que se voten, son 12, señores parlamentarios y se van a votar en bloque pero nominalmente, es decir, tienen ustedes que abrir su registro y votarla para saber si las aprueban en bloque o las niegan en bloque.

Sonido para el parlamentario Salazar.

Palabras del honorable Representante Juan Carlos Salazar Uribe:

Señor Presidente, estoy de acuerdo con lo que usted dice, pero como hay acuerdo para qué vamos a votar nominalmente.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

Doctor, respecto a la ley de la que somos autores nosotros, y si se dice que se votará nominal por un solo componente, tiene que hacerse nominalmente. Ellos no han pedido que se vote artículo por artículo, han dicho nominalmente, entonces tendrá que hacerse así, usted votó conmigo esta ley doctor.

En consideración los artículos, se abre el registro. En bloque, pero nominalmente como lo pidió el Parlamentario Cepeda.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

[...]

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Germán Navas Talero:

Cerrada la votación, sírvase dar el consolidado señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Se cierra la votación. || Por el Sí: 88 || Por el No: 5. || Ha sido aprobado el bloque de artículos.”

3.2.7. La Comisión de conciliación designada para unificar los textos del proyecto de ley aprobados en cada cámara, resolvió adoptar la modificación al proyecto de ley propuesto por la Cámara de Representantes, entre otros aspectos, con relación al aumento de las penas a las violaciones de los derechos de reunión y asociación. La propuesta de incluir tal disposición penal dentro de aquellas que, por política criminal, deberían ser objeto de endurecimiento, fue sometida a votación a las dos plenarias del Congreso. Ambas corporaciones estuvieron de acuerdo.²⁰

3.3. Así, el Congreso de la República resolvió endurecer la política criminal en cuanto a aquellas acciones de carácter terrorista o de bandas y grupos organizados, con capacidad de intimidar y afectar el correcto funcionamiento del Estado de derecho. Dentro de este contexto, una de las cámaras parlamentarias, aquella que debatió en segundo lugar, consideró adecuada la propuesta del Gobierno Nacional de complementar la política criminal

propuesta mediante el endurecimiento de la sanción a las violaciones a los derechos de reunión y de asociación.

En el año 2000, cuando se expidió el Código Penal vigente, mediante la Ley 599 “por la cual se expide el Código Penal” de aquel año, el delito de violación de los derechos de reunión y asociación había sido consagrado en los siguientes términos: (i) ‘el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas’, (ii) ‘incurrirá en multa’. Posteriormente, en el año 2009, el Congreso de la República reiteró que (i) ‘el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas’, (ii) ‘incurrirá en multa’, pero clarificó que la misma será ‘de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes’ o que puede dar lugar a ‘arresto’.

La decisión adoptada por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, por tanto, es un reflejo de la necesidad de enfrentar aquellas acciones criminales, en especial las que se valen del terror y de la intimidación, mediante un aumento de penas y una aplicación de reglas penales de forma más estricta. En tal sentido, se mantuvo la descripción de la conducta típica (el que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas), pero se aumentó la pena impuesta al tipo penal, al establecer que en tal caso se incurrirá ‘en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y’, además, en ‘multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.’ Adicionalmente, se introducen una serie de causales de agravación punitiva, que reflejan el espíritu del proyecto en su conjunto. En efecto, la norma tal como fue modificada, establece que si el delito se cometiere bajo ciertas condiciones específicas, la ‘pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes’. Tales condiciones son (1) colocar al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal, (2) cometer la acción en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada, (3) hacerlo mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes,

cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad, o (4) si se cometiere mediante engaño sobre el trabajador.

3.4. Los delitos en contra del sindicalismo y de los derechos de reunión y asociación en general, han sido siempre en Colombia fuente de controversia y tensión política. Desde tiempos de la independencia, las reuniones y asociaciones de ciudadanos y movimientos sociales que presentan reclamos de grupos sociales débiles, excluidos o marginados, suelen ser sujetos de violencia.

3.5. Tal situación de violencia e impunidad en contra del derecho de reunión y asociación de los trabajadores en Colombia es dramática. No se trata de un asunto ajeno a las acciones de terror y a las acciones de crimen organizado, como lo sugieren los accionantes al presentar los cargos en contra de la norma. No se trata de una cuestión ajena a las preocupaciones estructurales que llevan al Estado a endurecer la política criminal, para que asegure el imperio de la ley y de los derechos. Las violaciones a los derechos de reunión y asociación son, precisamente uno de esas áreas que mayor atención reclama del Estado.

La Confederación Sindical Internacional, en el Informe presentado a la OMC de las Políticas Comerciales de Colombia, el 26 y 28 de junio de 2012 en Ginebra, resaltó el grado de violencia al que esta sometida el goce efectivo del derecho a la libertad de reunión y asociación de las personas trabajadoras, tanto por organizaciones que imponen el terror desde el espectro ideológico ilegal de la derecha o de la izquierda. Esta manifestación de los derechos fundamentales se ve atacada desde diferentes frentes que apelan a la violencia para imponerse y acallar las voces contrarias. Dice al respecto el informe,

“Asesinatos e impunidad

La Ley numero 1309, que extiende el plazo de prescripción a 30 años, reconoce como circunstancia agravante la filiación de la víctima a un sindicato o ser un defensor de los derechos humanos y estipula que las penas se aumentarán en un tercio si ha habido amenazas e intimidaciones a los miembros sindicales. De acuerdo con la información presentada a la CEACR en 2010, el Gobierno creó el Fondo de Compensación a las Víctimas, destinado a los casos relacionados con los dirigentes y miembros sindicales y cubre a 177 dirigentes sindicales.

Colombia ostenta el tiste récord mundial de actos de violencia contra activistas sindicales y otros defensores de los derechos humanos. El número total de sindicalistas asesinados desde 1986 es de 2914 personas y caso una cuarta parte de los sindicalistas asesinados eran dirigentes sindicales. En 2008 se registraron 51 asesinatos de sindicalistas; 47 en 2009; 51 en 2010; 29 en 2011 y 7 entre enero y junio de 2012.

Si se registran los miles de atentados, casos de tortura, agresiones de advertencia, desplazamientos forzados, desapariciones y amenazas de muerte, el número total de delitos antisindicales llegaría a 11.000. Solamente en 2011 hubo 480 casos más de atentados no mortales y amenazas contra sindicalistas.

Muchas oficinas sindicales han sido objeto de asaltos, incluyendo, recientemente, los locales del Sindicato de Trabajadores de Energía, el Sindicato de Docentes de Caldas y las oficinas en el Meta de la Asociación Nacional de Trabajadores y Empleados de Hospitales. En este tipo de asaltos participan sicarios que causan daños y lesiones, roban discos de computadora y documentos, o simplemente disparan a las ventanas y puertas para instigar miedo a los miembros del sindicato.

Los ataques también son perpetrados por redes de delincuencia organizada y en muchos casos por las partes del conflicto interno. Los grupos paramilitares de extrema derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que se supone habían sido disueltos en 2006, se han reorganizado en grupos sucesores. Algunos grupos afirman tener motivaciones de izquierda tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

La impunidad de esos delitos sigue alcanzando niveles exorbitantes: más del 90 por ciento de los asesinatos y el 97 pro ciento de la totalidad de los delitos. La falta de acción coercitiva fomenta sin duda algunos de estos actos de violencia contra los trabajadores/as organizados. En consecuencia, se desalienta la voluntad de constituir y afiliarse a sindicatos así como de negociar y actuar colectivamente, motivo por el cual el poder colectivo se encuentra en constante declive.

[...]”²¹

3.6. En conclusión, la modificación del tipo penal de ‘violación de los derechos de reunión y

asociación' fue un cambio introducido al texto del proyecto de ley por la Cámara de Representantes, de acuerdo con el debate y sentido dado a la ley, según fue establecido por el Senado de la República. En tal medida, si bien la modificación del artículo 200 del Código Penal fue una cuestión que apareció literalmente en la cámara de destino del parlamento, se trató de un ajuste al texto general propuesto, para asegurar y materializar la política legislativa que se había decidido establecer. Se aprobó, desde el inicio del debate parlamentario en la Comisión Primera del Senado de la República, aumentar las penas de aquellos delitos que cometen actores delincuenciales que recurren al terror como medio de intimidación social. En otras palabras, aumentar las penas de las violaciones a los derechos de reunión y asociación, en un contexto en el cual las organizaciones de personas trabajadoras enfrentan violaciones y amenazas mediante acciones terroristas y violentas como pocos lugares en el mundo y de distintos espectros ideológicos y políticos, en un proyecto que pretende, entre otras cosas, implementar una política criminal de aumento de penas que asegure la adecuada imposición de la responsabilidad de los actores ilegales organizados que recurren a la violencia y el terror como medio de afectación social, al grado tal de afectar el estado de derecho, lejos de ser una media legislativa que tan sólo logre enriquecer el proyecto de ley, se trata de una disposición que prácticamente es indispensable incluir para lograr, efectivamente, la consecución de la política criminal anunciada.

Así, teniendo en cuenta que las modificaciones al artículo 200 del Código Penal aseguran uno de los propósitos centrales del proyecto de ley en el cual se incluyó (a saber, aumentar las penas de aquellos delitos cometidos con uso del terror o en el contexto de grupos organizados, que tienen un alto impacto social y siguen en situación de impunidad, poniendo en riesgo las instituciones propias del estado de derecho), se ha de entender de acuerdo con el principio de identidad flexible, que el Congreso de la República no violó el principio constitucional de consecutividad, por haber aprobado como ley de la República, una norma cuyo texto fue introducido durante el tercer debate en la comisión respectiva de la cámara de origen. Como se dijo antes, no se trata de una decisión nueva o extraña a la jurisprudencia. La Corte Constitucional ya se había pronunciado en este sentido en ocasiones anteriores, a propósito incluso de casos similares al analizado en la presente sentencia.²²

4. La modificación al delito de violación de los derechos de reunión y asociación en un proyecto de ley que busca, entre otras finalidades, aumentar las penas de ciertas conductas

punibles, no viola el principio constitucional de unidad de materia (art, 158, CP).

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional al respecto, el principio de unidad de materia ha de entenderse y aplicarse de forma amplia y deferente.²³ Cuando la Constitución Política establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (art. 158, CP), no impuso una camisa de fuerza al legislador. Buscó racionalizar el procedimiento legislativo, impidiendo que se incluya en una ley una norma que no tuviese relación alguna con la materia o asuntos que el Congreso haya decidido tratar.

En otras palabras, el objeto del principio de unidad de materia no es obligar al Legislador a expedir leyes que traten una única cuestión, y que sólo contengan normas referentes a aquella. El estándar es el contrario. Lo que busca el principio de unidad de materia es evitar que haya normas que carezcan de todo tipo de relación o conexión con los asuntos que hayan sido abordados por el legislador en la ley de que se trate. No se trata por tanto, de la unidad y uniformidad cerrada y estricta de los temas de las leyes, sino evitar normas que clara y evidentemente no se relacionen con el proyecto de ley que se tramita. Es una de las reglas de procedimiento que busca evitar que a las leyes se les incorporen disposiciones que no tengan nada que ver con la cuestión legislada. Como lo ha señalado la Corte refiriéndose a la extensa jurisprudencia al respecto, el principio democrático está en juego en estos casos, pues se engaña a la democracia al tratar de pasar textos ajenos al objeto de la ley en deliberación.²⁴

4.1. En las consideraciones previas, la Corte Constitucional sostuvo que la norma acusada no violaba los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa, a pesar de haber sido introducida en el proyecto en el tercer debate, porque guarda una relación temática directa y específica con una de las materias principales del proyecto de ley, que hizo parte del texto del proyecto desde su inicio y que se debatió a lo largo del procedimiento adelantado.

4.2. Por tanto, teniendo en cuenta que el principio de unidad de materia exige que la norma acusada no sea ajena al proyecto (art.158, CP), por una parte, y que en el presente caso la Sala Plena ya constató que la norma en cuestión no sólo no es ajena al objeto de la ley, sino que, guarda una conexión temática directa y específica, por otra parte, es forzoso concluir

que el principio de unidad de materia tampoco fue violado. El aumento de penas al delito de violación de los derechos de reunión y asociación no es una norma ajena a un proyecto de ley mediante el cual el Gobierno y la Fiscalía promueven una política criminal que contempla, entre otras cosas, el aumento de penas a varios delitos. Por tanto, que no sólo se trata de una disposición que guarda relación con la materia del proyecto, sino que lo desarrolla de forma concreta y específica.

5. Conclusión

En resumen, cuando una cámara de destino, en el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República, incluye una norma que de acuerdo con el principio de identidad flexible guarda relación de conexidad directa y específica con el resto del proyecto y el sentido general del mismo, no viola el principio de consecutividad. Una vez constatada la conexidad temática y directa que existe entre un artículo y el objeto de la ley de la que hace parte, es posible concluir que no es una norma ajena o que carezca de algún tipo de conexidad, por lo que tampoco hay violación al principio constitucional de unidad de materia.

VII. 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 200 del Código Penal en los términos en que fue modificado por el artículo 26 de la ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad", por los cargos analizados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Auto de 4 de noviembre de 2011.

2 En tales términos fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, 'Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad'.

3 Dice la demanda: "Al tenor del artículo 161 de la Constitución Nacional, se entiende que en el evento en que haya divergencias [...] se deberán integrar comisiones de conciliación [...]. Empero, en el presente caso concreto existían diferencias completamente evidentes y nunca se dieron las comisiones de conciliación y de esta forma lo aprobado en la Cámara difiere por exceso a lo que se aprueba en el Senado de la República lo cual es una violación ostensible y gravísima del contexto constitucional."

4 Dice la demanda: "[...] dado que el legislador al momento de expedir la Ley no contempló u omitió darle el trámite respectivo a los artículos 157, 158 y 161, se configura una violación directa a la Constitución, pues no se está promoviendo la efectividad de los principios, derecho y deberes que manda la Carta. || [artículo 1°] [...] Cuando el legislador de manera abierta omite, bien sea culposamente o dolosamente, el ejercicio de los debate y la conformación de comisiones accidentales de conciliación, viola directamente esas garantías y presunciones de confianza que tiene el pueblo sobre el legislativo de un debate serio y disciplinado que tiene por objeto determinar la viabilidad de establecer normas sobre los presupuestos sociales, culturales, económicos, y en este caso, punitivos que afectan directamente a los asociados."

5 Sin embargo, el Ministerio de Trabajo advierte, que si no se llegara atender su solicitud de inhibición, la Corporación deberá declarar la exequibilidad de la norma.

6 En algunos órdenes constitucionales con parlamentos bicamerales alguna de las cámaras es siempre la de origen y la otra la de destino; en el caso de la Constitución Colombiana ambas cámaras, en principio, pueden ser de origen o de destino. Esto es, los proyectos de ley, en su mayoría, pueden ser presentados indistintamente ante el Senado de la República o ante la Cámara de Representantes.

7 Sobre los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa ver, entre otras muchas, las siguientes sentencias: C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Marco Gerardo Monroy Cabra), C-648 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-908 de 2007

(MP Humberto Antonio Sierra Porto, SV Jaime Araujo Rentería, Nilson Elías Pinilla Pinilla), C-535 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araujo Rentería), C-333 de 2010 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla) C-469 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Nilson Elías Pinilla Pinilla, Luis Ernesto Vargas Silva), C-598 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Estos principios también han sido considerados a propósito de leyes especiales como, por ejemplo, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Al respecto, ver entre otras, la sentencia C-539 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Jaime Araujo Rentería).

8 Gaceta del Congreso N° 737 de 2010.

9 Gaceta del Congreso N° 737 de 2010.

10 Gaceta del Congreso N° 737 de 2010.

11 Gaceta del Congreso N° 737 de 2010.

12 La ponencia para primer debate se refirió al proyecto de ley en general en los siguientes términos: “El Gobierno Nacional a través de los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la Nación presentaron a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 164 de 2010, por medio de la cual se reforman el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, en adelante el Proyecto. || La exposición de motivos que respalda al proyecto, tiene como argumento central para su aprobación la necesidad de prevenir y enfrentar el terrorismo y la criminalidad organizada. Para ello el Estado se ha propuesto alcanzar cuatro objetivos, previstos en la política de seguridad adoptada por el Gobierno Nacional: 1. Eliminar la impunidad. 2. Luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo. 3. Incrementar la efectividad del proceso penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil, y 4. Vincular a la comunidad en la prevención del delito en condiciones de seguridad y con pleno respeto de sus derechos fundamentales. || A continuación se presenta el estudio que se ha hecho de este proyecto, dividido en seis partes: 1. Descripción del proyecto. 2. Estudio de viabilidad constitucional. 3. Análisis del proyecto desde las políticas [criminales] y de seguridad ciudadana. 4. Análisis de los argumentos de la exposición de motivos. 5. Evaluación de viabilidad fiscal. 6. Coherencia del proyecto con la política de ordenamiento jurídico. Finalmente se emite concepto y se hace la proposición correspondiente”; y a las

medidas penales propuestas se refirió en los siguientes términos: “En el primer capítulo del proyecto se refiere a reformas en materia penal. De los 23 artículos que lo componen, 4 son disposiciones nuevas. De ellas, dos son nuevos tipos penales (tráfico de menores de edad, artículo 6°, y conformación y colaboración con organizaciones criminales, artículo 19) y dos se relacionan con sistemas de información y coordinación interinstitucional (artículos 4° y 5°). En el artículo 23 se deroga el artículo 377 B del Código Penal que consagra una agravación punitiva al delito de ‘Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles’. || Los otros 18 artículos introducen modificaciones, entre ellas 6 nuevas causales de agravación punitiva en diferentes delitos (artículos 8°, 9°, 10 y 20), 6 aumentos de pena o cambio de la misma de multa a prisión (artículos 7°, 13, 14, 15, 20 y 21), cerca de 10 cambios en la descripción típica de algunas conductas (artículos 7°, 11, 12, 16, 17, 18, 20, 21 y 22) y 3 artículos relacionados con sistemas de información y cooperación (artículos 1°, 2° y 3°).” Gaceta del Congreso N° 850 de 2010.

13 Gaceta del Congreso N°1046 de 2010. Intervenciones de los Senadores Jesús Ignacio García Valencia y Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

14 Gaceta del Congreso N° 975 de 2010. La ponencia para segundo debate reitera los argumentos de la exposición de motivos y de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, haciendo algunos comentarios acerca de la responsabilidad de adolescentes, el cual era el objeto principal de las reformas propuestas.

15 Gaceta del Congreso N° 70 de 2011.

16 Gaceta del Congreso N° 70 de 2011.

17 Radicado como el Proyecto de ley número 160 de 2010, Cámara.

18 Gaceta del Congreso N° 263 de 2011.

19 Así fueron presentados en la ponencia para debate ante la Plenaria, Gaceta del Congreso N° 194 de 2011.

20 Gacetas del Congreso N° 341 y 342 de 2011.

21 Versión en red: [<http://www.csa-csi.org/files/OIT%20Colombia%20Declaracion.pdf>]

22 En la sentencia C-735 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Jaime Araujo Rentería) la Corte Constitucional declaró exequible un texto normativo que había sido introducido, al igual que en el presente caso, en el primer debate en comisión, en la cámara de destino. Pero también se han avalado textos introducidos en cuarto debate o en la comisión de conciliación; siempre y cuando se trate de cambios que guarden conexidad temática directa. En la sentencia C-648 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), por ejemplo, se declaró exequible un párrafo nuevo, no considerado, que había sido introducido solamente en cuarto y último debate, por guardar una conexidad temática directa con las propuestas normativas debatidas. Para la Corte: “[...] Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria del Senado de la República, su contenido material -la prohibición de aplicar el principio de oportunidad respecto de ciertos delitos que se consideraron de especial gravedad- guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 324, que regula las hipótesis de aplicación del referido principio de oportunidad.” La Corte estudió hechos similares en las sentencias C-138 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis), C-908 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SV Jaime Araujo Rentería, Nilson Pinilla Pinilla), C-942 de 2008 (MP Manuel José Cepeda), C-157 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

23 Al respecto ver, entre otras muchas, las siguientes sentencias: C-657 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-995 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-230 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-1124 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), y C-904 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

24 Por ejemplo, ha dicho la Corte al respecto: “Con base en esta disposición constitucional la Corte ha realizado un prolijo desarrollo del principio de unidad de materia del cual interesa destacar ahora lo señalado en sentencia C-657 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual esta Corporación precisó que la finalidad a la cual apunta esta máxima consiste en ‘racionalizar y tecnificar el proceso normativo’. En tal sentido, dicho postulado se encarga de asegurar la conservación de una determinada avenencia entre las disposiciones que han sido vertidas en un texto legislativo con el tema general por el cual éste fue objeto de discusión y aprobación por parte del Congreso de la República. De tal manera dicho postulado, al tiempo que pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley; busca evitar la soterrada introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones. || De tal

forma se conjura la nociva aprobación de contenidos que, de manera contraria al principio democrático, son incluidos en proyectos de ley respecto de los cuales no guardan relación alguna y, por tal motivo, logran eludir el examen político que debe llevar a cabo el Legislador.” Sentencia C-908 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, SV Jaime Araujo Rentería, Nilson Pinilla Pinilla)
