Sentencia C-762/02

IUS PUNIENDI-Titularidad/POLITICA CRIMINAL-Fijación de lineamientos

Conforme lo enseña la jurisprudencia de esta Corporación, el Estado, como titular del ius puniendi, es el llamado a fijar los lineamientos de la política que en materia criminal ha de aplicarse para posibilitar la convivencia pacífica en sociedad y para asegurar la defensa de los valores, derechos y garantías ciudadanas, tomando como referente válido las circunstancias históricas del momento y las diversas situaciones de orden coyuntural que se generan al interior de la comunidad, atribuibles a una dinámica social, política, económica e incluso cultural de permanente cambio y evolución.

POLITICA CRIMINAL-Regulación y desarrollo por el legislador

De acuerdo a la estructura de nuestro sistema jurídico, el desarrollo de la política criminal del Estado se lleva a cabo "a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes", por lo que debe entenderse que su definición y regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República quien, con la colaboración del gobierno y de otras autoridades públicas, le atribuye fuerza vinculante en atención a una filosofía punitiva preestablecida.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Alcance

DERECHO PENAL-Ultima ratio

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Límites

En la medida en que el propio constituyente se ha ocupado de incorporar al ordenamiento constitucional valores, principios, reglas, postulados y presupuestos -de contenido sustancial y procedimental-, que se proyectan sobre el conjunto de los derechos fundamentales y comportan una garantía para el ejercicio legítimo de los mismos, el margen de autonomía o discrecionalidad reconocida al legislador, en particular para ejercer el poder punitivo del Estado, no es del todo absoluto pues se encuentra limitada y subordinada a los mandatos que en esa materia emergen de la propia Carta Política, los cuales a su vez se convierten en criterios de obligatoria observancia dentro del proceso de adopción de la legislación penal.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Restricciones de derechos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Establecimiento de tratamientos diferenciales/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL-Control de límites

No resultarían contrarias a la Constitución Política, ni las restricciones y limitaciones que en ejercicio del ius puniendi puedan imponerse a los derechos fundamentales y a sus presupuestos de aplicación, ni los tratamientos diferenciales que surjan con ocasión de la regulación penal, siempre que por su intermedio no se desconozca el núcleo esencial de tales derechos, y las medidas que se adopten en torno a la disminución de su efectividad sean en todo caso razonables y proporcionales al fin perseguido por el legislador. Por esta razón, lo ha destacado la jurisprudencia, el control de constitucionalidad en lo atinente a la libertad de

configuración política del legislador es más un control de límites, con el que se busca evitar los excesos en que éste pueda incurrir al ejercer su competencia regulatoria en materia punitiva.

SECUESTRO-Delito atroz y abominable/TERRORISMO-Delito atroz y abominable/EXTORSION-Delito atroz y abominable

FUGA DE PRESOS-Modalidad culposa en servidor público a cargo de vigilancia/FUGA DE PRESOS-Excepción a carácter sancionatorio/FUGA DE PRESOS EN DELITOS DE GENOCIDIO, SECUESTRO, TERRORISMO Y OTROS-Pena de prisión para servidor público a cargo de vigilancia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PODER PUNITIVO DEL ESTADO-Establecimiento de tratamientos diferenciales

Mientras el legislador actúe dentro del marco de la Constitución Política y adopte medidas que en forma razonable y proporcional interpreten las realidades sociales y las necesidades más urgentes de la población, en ejercicio de su potestad de configuración política está facultado para desarrollar el poder punitivo del Estado y, en su nombre, para establecer tratamientos diferenciales respecto de las conductas punibles y de las penas que les deben ser aplicables, pudiendo -en relación con estas últimas- aumentarlas y disminuirlas o agravarlas y atenuarlas de acuerdo con las circunstancias históricas imperantes.

FUGA DE PRESOS EN DELITOS DE SECUESTRO, EXTORSION Y TERRORISMO-Prisión para modalidad culposa a servidor público a cargo de vigilancia

IMPUNIDAD-Alto grado/SISTEMA DE INVESTIGACION Y JUZGAMIENTO-Deficiencias/FUGA DE PRESOS-Servidores públicos a cargo de vigilancia, custodia o conducción

TERRORISMO-Tratamiento represivo más severo/SECUESTRO-Tratamiento represivo más severo/EXTORSION-Tratamiento represivo más severo

FUGA DE PRESOS-Mayor compromiso en cuidado para delitos de mayor impacto y daño a la comunidad

FUGA DE PRESOS EN DELITOS MENORES Y EN DELITOS ATROCES-Distinción respecto de servidor público encargado de vigilancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad lógica y temática

COSA JUZGADA MATERIAL-Alcance

La cosa juzgada material, lo ha dicho la jurisprudencia, tiene lugar “cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su texto o contenido resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto del juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se apliquen comporte un cambio sustancial en su alcance y significación”. Entendida en esos términos, hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada material sólo en los casos en que existe una identidad del contenido normativo de los distintos preceptos jurídicos, sin que nada tenga que ver en la adopción de tal

determinación, el hecho de que se presenten semejanzas o coincidencias entre el problema jurídico planteado y el que fue objeto de pronunciamiento previo.

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES EN POLITICA CRIMINAL-Competencia legislativa

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES-Inclusión o exclusión guarda relación con duración de la pena privativa de la libertad

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES-Finalidad de la exclusión

Sin tener por qué afectar, comprometer o desconocer los presupuestos sustanciales y adjetivos concebidos a favor de todos los imputados, con la exclusión de los beneficios y subrogados penales lo que se busca es evitar que resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio, el reproche social impuesto para los delitos más graves y de mayor impacto social como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y sus conexos; que, como se dijo, quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Ratio decidendi

BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES-Finalidad de la eliminación ante peores manifestaciones delictivas/BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES EN DELITOS ATROCES-Exclusión

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

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Elementos para la existencia de un cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No estructuración de un verdadero cargo

Referencia: expediente D-3972

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10°, 11 y 14 de la Ley 733 de 2002.

Actor: Oscar Emilio Silva Duque.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Oscar Emilio Silva Duque, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 10°, 11 y 14 de la Ley 733 de 2002, "por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones."

La Corte, mediante auto de abril cuatro (4) de 2002, proferido por el Despacho del magistrado Sustanciador, admitió la demanda, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación, se transcriben los textos de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.693 de 31 de enero de 2002.

"LEY 733

29/01/2002

por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones."

"…"

"Artículo 10. El artículo 450 de la Ley 599 de 2000, quedará así: Modalidad culposa. El servidor público encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado que por culpa dé lugar a su fuga, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. Cuando el detenido o condenado estuviere privado de su libertad por los delitos de genocidio, homicidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, secuestro,

secuestro Extorsivo, extorsión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el Título II de este Libro, incurrirán en prisión de dos (2) a cuatro (4) años.

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

"…"

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el demandante que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1°, 13 y 29 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. Cargos contra el artículo 10°.

– En concepto del actor, el artículo 10° de la Ley 733 de 2002 es contrario al principio de igualdad material ya que, por su intermedio, el legislador del 2002 -en forma súbita- crea una novedosa "CATEGORIZACIÓN" en la modalidad culposa del delito de fuga de presos, haciendo más gravosa la situación para aquellos funcionarios que tienen a su cargo la custodia o vigilancia de sindicados o condenados por los delitos de competencia de la justicia especializada.

Al respecto, sostiene que frente al proceso de despenalización que tuvo a bien adelantar "el legislador del 2000" en relación con el punible de fuga de presos en la modalidad culposa, y que sólo establecía para el sujeto activo una sanción de tipo disciplinaria como la multa y la pérdida del empleo (art. 450 del C.P.), el legislador del 2002, inusitadamente y sin razón lógica o atendible, decidió penalizar y castigar la misma conducta con pena de prisión, sometiendo su conocimiento a la competencia del juez especializado y dejando como única medida de aseguramiento la detención preventiva conforme lo dispone el artículo 14 transitorio de la Ley 600 de 2000.

Señala que "[s]i el objetivo del legislador del 2000, fue el de evitar la paratipicidad, por la normatividad dispersa, la nueva ley va en contravía de este cometido legislativo. NO hay por ello una justificación seria para que ese nuevo punible deba ser conocido por funcionarios de la justicia especializada, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una conducta culposa, la cual merece un menor reproche, lo que se traduce en la desproporcionalidad que el

legislador le ha dado a este hecho."

Así -sostiene el demandante-, al categorizar la conducta punible de modalidad culposa en la fuga de presos, entre quienes vigilan a personas sindicadas por punibles de competencia de la justicia especializada y quienes desarrollan la misma labor frente a delitos de competencia de la justicia ordinaria, el legislador está desconociendo que todas las conductas punibles consagradas en el ordenamiento jurídico merecen igual cuidado y celo por parte de los funcionarios, y que crear una división de los delitos, entre unos más graves o menos graves, "por consideraciones platónicas y/o románticas del legislador de turno es crear DISCRIMINACIÓN".

– Adicionalmente, para el actor el artículo 10° de la Ley 733 de 2002 también desconoce el principio de unidad de materia, pues no era posible incluir en el texto de la citada ley, "…normas que se salen del esquema contextual de estudio; razón por la cual se considera que el mismo debe salir del ordenamiento…"

2.2. Cargos contra el artículo 11.

Respecto al contenido del artículo 11 de la Ley 733 de 2002, el actor considera que el mismo viola los principios de dignidad humana e igualdad y el derecho al debido proceso.

– En punto al desconocimiento del principio de igualdad, sostiene que al excluir los beneficios y subrogados penales en los delitos de competencia de los jueces especializados, el legislador se extralimitó en el ejercicio de sus funciones ya que creó una nueva categorización punitiva a partir de las penas a imponer y no de la vida como bien jurídico predominante en nuestra sociedad. Según su parecer, "[n]o se entiende cómo seis meses después de entrar en vigencia el Estatuto Penal sustantivo y procesal, se tenga que retroceder con una ley que no comulga con las limitantes constitucionales que debe proteger y garantizar".

Siguiendo este razonamiento, afirma que si bien el legislador estimó que con la nueva "restricción legal de PROHIBIR LA SENTENCIA ANTICIPADA y los beneficios por CONFESIÓN para los delitos consagrados en el artículo 11 de la ley", se establecía "una DIFERENCIACIÓN para tratar a los desiguales también como desiguales", lo cierto es que "la única desigualdad posible es la de considerar a los desviados como SINDICADOS O CONDENADOS. NINGUNA OTRA". A su juicio, se ha tratado "de una tediosa DISCRIMINACIÓN de grupos, pues la única diferenciación político criminal permitida es la de aplicar los tipos penales de acuerdo a parámetros estimados en la misma norma y de condenar según las proporciones allí previstas. La PENA es límite de la intervención punitiva del Estado".

Por otra parte, sostiene que no existe un objetivo constitucional imperioso para la tipificación de las restricciones consagradas en el artículo 11 acusado, dado que si lo pretendido es la disminución de la criminalidad, "se ha demostrado a contrario sensu, que los incrementos punitivos no (…) reflejan persuasión de la persona desviada, sino muy por el contrario se experimenta [en] la ejecución de delitos o [en la reiteración de] las mismas formas de violación a como se venían cometiendo". Así, concluye que: "Sólo lo relevante puede autorizar la discriminación, más no lo etéreo, aparente e intangible".

– Asimismo, considera que la norma viola el principio de la dignidad humana toda vez que, " si la institución de la sentencia anticipada fue conservada para el infractor de la ley penal, la prohibición de la misma, durante el PROCESO cosifica a la persona y la convierte en objeto de prueba, para que el Estado haga de él lo que le convenga en determinado momento, quizás para mostrar a la sociedad apariencia de una justicia efectiva y rápida".

De este modo, "[c]uál sería entonces el objetivo del proceso, SI el sindicado confiesa su participación en el hecho criminal y debe innecesariamente soportar todos los sufrimientos que el mismo sumario implica hasta culminar en una sentencia que pudo haberse proferido de una forma anticipada?. Se volvería el mismo procesado en COSA y en OBJETO DE PRUEBA, situación que limita la función punitiva del Estado, [y] de contera vulnera el DEBIDO PROCESO."

– Por último, afirma que la norma en cuestión vulnera el principio de legalidad ya que no concreta cuáles son los delitos conexos frente a los cuales son impredicables los beneficios y los subrogados penales, "pues ante la gama de tipos penales que consagra la ley conexo puede ser cualquier delito".

2.3. Cargos contra el artículo 14.

En concepto del actor, el artículo 14 de la Ley 733 de 2002 es contrario al principio de igualdad, ya que, "si bien es cierto, muchos de los delitos consagrados en la misma norma son de competencia de esos mismos JUECES ESPECIALIZADOS, no es lógico ni proporcionado que delitos que venían siendo conocidos por la justicia ordinaria como el mismo secuestro simple, la colaboración en la fuga, extorsión, concierto para delinquir; tengan la necesidad desproporcionada de ser juzgados por la JUSTICIA ESPECIALIZADA, que de paso sea decirlo, no se distingue por actuar de manera pronta y acelerada, sino de limitar las garantías procesales de los intervinientes en ella".

Por esta razón, considera que no existe proporcionalidad entre los delitos a conocer por parte de la justicia especializada y la finalidad u objetivo propuesto, "situación que al no estar justificada [y] razonada se encontrará más dentro de los límites de la DISCRIMINACIÓN que de la diferenciación".

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

El Fiscal General de la Nación intervino dentro del proceso de la referencia y le solicitó a esta Corte declarar exequibles las normas acusadas.

Inicialmente, considera que es necesario integrar una proposición jurídica completa, en razón de que los vocablos parcialmente acusados como los son: modalidad culposa, exclusión de beneficios y subrogados y competencia, carecen de sentido propio sino se analizan con la totalidad de las normas de las cuales hacen parte, integración cuya finalidad es la de evitar

un fallo inhibitorio.

– Con respecto a la acusación vertida sobre el artículo 10°, el Fiscal expresa que no existe vulneración alguna del texto constitucional, ya que el legislador puede crear, suprimir e introducir modificaciones a las figuras delictivas en ejercicio del ius puniendi.

En este sentido, no es cierto que mediante la reforma de la Ley 599 de 2000 se haya despenalizado el delito de la modalidad culposa de fuga de presos, pues este hecho punible, antes de la modificación realizada por la ley sub-examine, consagraba como sanciones la imposición de multa y la pérdida del empleo.

Dentro de esta prerrogativa constitucional, es decir, en ejercicio de ius puniendi, el Congreso estimó necesario introducir cambios en la tipicidad de la fuga de presos, en la modalidad de culpa, al considerar que los ilícitos comprendidos en la Ley 733 de 2002 ocasionan un mayor daño social y, por ende, justifican mayor reproche punitivo.

Así, "para nada [se] contradice la Carta Política, si se tiene en cuenta que los destinatarios pasivos de la norma penal no se ven afectados en sus derechos fundamentales del debido proceso y de defensa, ya que el ordenamiento jurídico les otorga un amplio catálogo de recursos con los cuales bien pueden hacer valor su presunción de inocencia. Razón suficiente para deprecar su constitucionalidad".

– En relación con el artículo 11 acusado, frente a la ausencia de beneficios y de subrogados penales para los autores de los delitos de secuestro y otros previstos en la Ley 733 de 2002, el Fiscal considera que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, ya que la Corte se pronunció sobre el tema al estudiar una norma de similar contenido en la Sentencia C-213 de 1994, con el resultado de la declaratoria de exequibilidad de la norma sometida a examen1.

De no considerar la Corte que ha operado la cosa juzgada material, a juicio del Fiscal la norma debe ser declarada exequible, toda vez que: "el delito de secuestro merece un tratamiento diferente, cualificado con respecto a otros hechos punibles, al constituir un atentado contra la dignidad humana, ya que se priva a la persona de uno de sus derechos fundamentales que por antonomasia le pertenece como es la libertad". Fin que se ajusta a los postulados básicos del Estado Social de Derecho, especialmente, a la protección del orden social.

Afirma que no es cierto, como lo asume el accionante, que la pena sea el único criterio para categorizar los delitos, ya que el hecho punible es producto de una conducta, lo cual en derecho penal exige matizar y valorar las circunstancias de mayor o menor punibilidad. De este modo, se hace efectivo el principio constitucional de la igualdad, al dar un trato diferente a situaciones distintas.

No obstante lo anterior, la Fiscalía solicita a la Corte declarar inexequible la expresión: "no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión", por cuanto considera que su consagración conlleva un efecto contrario a una política criminal coherente, "…si se tiene en cuenta que la exclusión de dichos beneficios ocasiona que el Estado pierda una gran oportunidad jurídica-procesal para materializar principios esenciales del orden constitucional

como son la eficacia, celeridad y prontitud del aparato jurisdiccional, pilar básicos de un correcto establecimiento político". Al respecto, cita la providencia C-426 de 1996.

– Finalmente, en torno a la acusación formulada en contra del artículo 14, solicita a esta Corporación abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo y en su defecto declarar la inhibición, por estimar que el cargo se fundamenta en argumentos subjetivos y de conveniencia que no son de recibo en sede del proceso de inconstitucionalidad.

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Ministerio de Justicia y del Derecho intervino dentro del proceso de la referencia, solicitándole a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas.

– En relación con el artículo 10°, manifiesta que la diferenciación establecida en la disposición acusada, lejos de ser arbitraria o irrazonable, tiene como fundamento la necesidad de amparar bienes jurídicos socialmente valiosos.

En esta medida, es legítimo que la voluntad soberana reunida en el órgano legislativo interprete las realidad sociales y las consecuentes necesidades. ".Así, el legislador puede interpretar y determinar los bienes jurídicos más valiosos en una especial coyuntura y, por consiguiente, los medios jurídicos que a su juicio considere los mas eficaces para protegerlos".

Ante esta realidad, en la norma acusada simplemente se determinó que el poder punitivo del Estado debía ser más represivo, a fin de castigar en forma proporcional la violación de bienes catalogados como valiosos y determinantes para la comunidad. A juicio del interviniente, el "servidor público no puede ser castigado con la misma pena a que se vería expuesto cuando el fugado lo es por un delito menor, pues en el primer caso su culpa pone en entredicho la tranquilidad nacional y los bienes jurídicos más valiosos".

De esta manera, se encuentra plenamente justificado el trato diferenciado, pues, "los efectos sociales de la actuación culposa del servidor público no son los mismos en uno y en otro caso. Sin duda, en el caso de los detenidos o condenados por los delitos señalados en el segundo inciso del artículo acusado los efectos de la culpa es más grave. Y si en este caso actuar culposamente representa un grave perjuicio para la sociedad, aquél debe ser consciente que la comunidad espera y exige un mayor cuidado y, por ende, reprocha con mayor fuerza su descuido o negligencia".

– En cuanto al artículo 11, manifiesta que la concesión de beneficios y subrogados penales es un asunto que corresponde al ejercicio del ius puniendi y que, en tal medida, se encuentra dirigido a combatir las actividades delictivas que ponen en peligro la tranquilidad y la confianza del orden social. Así, concluye que las prohibiciones dispuestas en la norma acusada "no conculcan los mandatos constitucionales, pues son razonables y proporcionales a un conjunto de principios y aspiraciones contenidos en la misma Carta".

– Sobre el artículo 14 acusado, el ministerio considera que la determinación de la

competencia judicial para el conocimiento de conductas punibles corresponde a la libertad de regulación conferida al legislador, pues la configuración del debido proceso es un asunto sometido a reserva legal. De este modo, sin desconocer los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, "el legislador puede distribuir el conocimiento de conductas delictivas a determinados funcionarios judiciales, sin que por ello se vulnere el principio de igualdad o el debido proceso. En estos casos, el juicio de valor determinante de la distribución será de conveniencia, al considerar las necesidades y los requerimiento del aparato de justicia".

En conclusión, a juicio del interviniente, la norma sub examine se ajusta a la Constitución, ya que corresponde al ejercicio del ius puniendi por parte del legislador, quien tiene la atribución para determinar lo que más convenga a los intereses nacionales tanto en lo sustantivo como en lo procedimental.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículo 10° y 14 acusados. Respecto del artículo 11, consideró que había operado el fenómeno de la cosa juzgada material por cuanto la Corte ya había estudiado una norma de similar contenido, y lo había hecho por los mismos cargos propuestos en esta ocasión.

– En relación con el artículo 10° acusado, el Agente del Ministerio Público considera que la premisa del juicio de igualdad efectuado por el accionante carece de fundamento normativo, por cuanto "desconoce la existencia previa de sanciones penales aplicables a la conducta punible de la fuga de presos en su modalidad culposa en el Código Penal Colombiano, como se desprende del texto original del artículo 450 de este Código, el cual fue justamente modificado por el artículo que es cuestionado en la presente demanda".

Según su entender, la equivocada lectura del accionante se origina en su particular apreciación de las sanciones criminales, ya que tanto la pérdida de empleo como la multa, son penas y, en este sentido, no existe una reciente penalización, como lo aduce el demandante.

Por otra parte, sostiene que el principio de igualdad no es vulnerado por la variación más gravosa de la sanción penal, pues, la razonabilidad del trato diferencial, en este caso, reside "en la circunstancia consistente en que con él, el legislador pretende proteger bienes jurídicos de especial relevancia constitucional como son los afectados por las conductas punibles de quienes como consecuencia de la culpa del servidor público encargado de custodiarlos o vigilarlos durante su detención o condena, se sustraen del poder punitivo del Estado mediante la fuga". De manera que la variación punitiva corresponde a la respuesta del legislador ante el aumento reiterativo y grave de fugas de presos condenados por crímenes de lesa humanidad.

En este sentido, el actor desconoce que es potestativo del legislador, en el marco de la Constitución Política, definir y determinar la política criminal del Estado. De este manera, dada la gravedad que para la sociedad significa los delitos consagrados en la Ley 733 de 2002, es connatural que dada la finalidad social que subyace al ejercicio del ius puniendi, se haya incrementado el reproche punitivo a dichas conductas.

– En punto al artículo 11 demandado, el Agente del Ministerio Público considera que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, toda vez que en la Sentencia C-213 de 1994, la Corte examinó una norma de contenido similar al acusado y con identidad de cargos.

Ahora bien, en caso de no estimar procedente la declaratoria de cosa juzgada constitucional, el Procurador considera que la norma debe ser decretada exequible, ya que "la gravedad de los delitos contemplados en [la norma]...atentan no sólo contra [la] dignidad y la libertad humana sino contra la existencia misma de la sociedad. Por tanto, los sujetos que cometan estos hechos deben estar sometidos a las más rigurosas y severas penas, sin beneficio penal alguno, con el propósito de que la finalidad disuasiva del ius puniendi logre su objetivo". Precisamente, de esta forma, se fortalecen los cimientos mismos del Estado Social de Derecho.

– Frente al artículo 14 acusado, el Agente del Ministerio Público conceptúa que la asignación de competencias para el conocimiento de las conductas delictivas corresponde a la libertad de configuración legislativa, en atención a los requerimientos y necesidades de la administración de justicia. Para el caso del artículo citado, "los criterios mencionados han sido observados por el legislador si se tiene en cuenta la especial relevancia constitucional de los valores jurídicos que son afectados por las conductas criminales cuyo conocimiento se le asigna a los jueces especializados de circuito, los cuales, como se ha visto, constituyen parte esencial de nuestro ordenamiento superior".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que forma parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. El problema jurídico.

A partir de los cargos que se han formulado contra los artículo 10°, 11 y 14 de la Ley 733 de 2002, y de lo expresado por los distintos intervinientes, en esta oportunidad de corresponde a la Corte establecer si el legislador, con ocasión de la expedición de las citadas disposiciones, excedió su ámbito de configuración política y como consecuencia de ello violó las siguientes garantías constitucionales:

– Respecto al artículo 10°, el principio de igualdad, al incluir dentro de la modalidad culposa del delito de fuga de presos la pena de prisión sólo para los funcionarios que tengan a su cargo la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado por los punibles de competencia de los jueces del circuito especializados. También el principio de unidad de materia, en cuanto el citado artículo no guarda correspondencia lógica y temática con el texto de la ley.

– Respecto al artículo 11, los principios de dignidad humana e igualdad y el derecho al debido

proceso, por el hecho de excluir la mayoría de los beneficios y subrogados penales para los autores de delitos de secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y conexos.

– Respecto al artículo 14, el principio de igualdad, como consecuencia de asignarle a los jueces del circuito especializados la competencia para conocer de algunos delitos que venían siendo tramitados por los jueces ordinarios.

Para los efectos de resolver el anterior problema jurídico, antes de proceder al análisis de constitucionalidad de cada una de las disposiciones acusadas, la Corte se referirá al ámbito de competencia legislativa en la formulación de la política criminal del Estado, e igualmente, a las razones que llevaron al Congreso de la República a adoptar las medidas contenidas en la Ley 733 de 2002.

3. La Competencia del legislador para regular y desarrollar la política criminal del Estado.

3.2. De acuerdo a la estructura de nuestro sistema jurídico, el desarrollo de la política criminal del Estado se lleva a cabo "a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes"2, por lo que debe entenderse que su definición y regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República quien, con la colaboración del gobierno y de otras autoridades públicas, le atribuye fuerza vinculante en atención a una filosofía punitiva preestablecida.

Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución Política, al Congreso se le asigna la función específica de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y de regular en su totalidad los tramites judiciales, de manera que, en ejercicio de tal atribución, éste goza de un cierto margen de autonomía o configuración política, tanto para definir cuáles son los comportamientos humanos que merecen reproche penal -señalando la respectiva sanción e intensidad de la misma-, como para diseñar los procedimientos que conduzcan a establecer la veracidad de los hechos y la responsabilidad penal de quienes resulten involucrados en la comisión de una determinada conducta delictiva. Todo ello, cuando se llegue al convencimiento de que es imprescindible apelar al derecho penal como última ratio para defender determinados intereses jurídicos.

3.3. Ahora bien, en la medida en que el propio constituyente se ha ocupado de incorporar al ordenamiento constitucional valores, principios, reglas, postulados y presupuestos -de contenido sustancial y procedimental-, que se proyectan sobre el conjunto de los derechos fundamentales y comportan una garantía para el ejercicio legítimo de los mismos, el margen de autonomía o discrecionalidad reconocida al legislador, en particular para ejercer el poder punitivo del Estado, no es del todo absoluto pues se encuentra limitada y subordinada a los mandatos que en esa materia emergen de la propia Carta Política, los cuales a su vez se convierten en criterios de obligatoria observancia dentro del proceso de adopción de la legislación penal.

3.4. Así, según lo ha dicho la Corte3, desbordaría el marco de configuración legislativa la decisión política de sancionar conductas constitucionalmente excluidas de tipificación penal, o la omisión de criminalizar aquellos comportamientos que, conforme a la Carta y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por su gravedad y

daño social deben ser objeto de sanción penal4. En ese mismo contexto, resultaría contrario a su propia atribución que el legislador, con ocasión de la consagración de un hecho punible, optara por imponer la pena de muerte, la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes, el destierro, la prisión perpetua5 o la confiscación, a sabiendas de que las mismas se encuentran prohibidas por el propio Estatuto Superior (C.P. arts. 11, 12, 17 y 34). O lo que es más grave, que excusándose en la protección de determinados bienes jurídicos, decidiera restringir, suspender o hacer nugatorias alguna de las garantías constitucionales -sustanciales o formales- derivadas del derecho al debido proceso (C.P. arts 29 y sig.).

Sobre el tema en discusión, la jurisprudencia constitucional expresó:

"Es propio de una constitución democrática y pluralista como la Colombiana, que sus normas materiales o sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas de interpretación. De otra parte, no podría pretender la Constitución ser eje y factor de unidad y cohesión de la sociedad si la amplitud de la materia que abarca, no pudiera remitirse a las normas abiertas que la integran y que permiten su permanente vinculación y adaptación a la realidad.

La relación de la ley con la Constitución no puede, en consecuencia, ser análoga a la existente entre la ley y el reglamento. El legislador, en estricto rigor, no ejecuta la Constitución sino que actúa y adopta libremente políticas legales – que en el tiempo pueden incluso ser contrarias entre sí en desarrollo del principio básico del pluralismo – y lo hace dentro de los marcos y espacios de actuación que la Carta habilita para el efecto y siempre que no la quebrante." (Sentencia C-531/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Y posteriormente reiteró:

"…el Legislador tiene frente a la Constitución una relación compleja puesto que ésta es tanto de libertad como de subordinación. El Legislador no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de normas (CP art. 4). Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas opciones dentro del marco de la Carta. Esto es lo que la doctrina constitucional comparada ha denominado la libertad de formación democrática de la voluntad o la libertad de configuración política del Legislador." (Sentencia C-038/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

3.5. De este modo, respetando los límites materiales a que se ha hecho expresa referencia, y en general aquellos presupuestos que para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales señala o describe la Constitución Política, el legislador, consultando la exigencia de tutelar bienes jurídicos superiores, la fenomenología social y el perjuicio o daño que algunas conductas humanas puedan ocasionar al interior de la comunidad, se encuentra plenamente habilitado para adoptar la política criminal del Estado y, por su intermedio, para "crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados"6, como también para modificar y complementar los procedimientos de juzgamiento preexistentes7.

3.6. En este contexto, no resultarían contrarias a la Constitución Política, ni las restricciones y limitaciones que en ejercicio del ius puniendi puedan imponerse a los derechos fundamentales y a sus presupuestos de aplicación, ni los tratamientos diferenciales que surjan con ocasión de la regulación penal, siempre que por su intermedio no se desconozca el núcleo esencial de tales derechos, y las medidas que se adopten en torno a la disminución de su efectividad sean en todo caso razonables y proporcionales al fin perseguido por el legislador. Por esta razón, lo ha destacado la jurisprudencia, el control de constitucionalidad en lo atinente a la libertad de configuración política del legislador es más un control de límites, con el que se busca evitar los excesos en que éste pueda incurrir al ejercer su competencia regulatoria en materia punitiva.

4. Circunstancias materiales que motivaron la expedición de la Ley 733 de 2002.

4.1. En concordancia con lo expuesto, y para lo que interesa resolver en este asunto, se tiene que, a iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso de la República expidió la Ley 733 de 2002, a través de la cual se dictaron medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se adoptaron otras disposiciones. En relación con las circunstancias materiales que motivaron su aprobación, tanto el Gobierno -en la exposición de motivos- como el Congreso -en las ponencias y debates que antecedieron a su promulgación-, coincidieron en señalar8:

1. Que el secuestro, el terrorismo y la extorsión, son por su propia naturaleza “considerados delitos atroces y abominables” que causan una gran alarma social y quebrantan o afectan, en forma grave y ostensible, valores y derechos inalienables del ser humano como la vida, la dignidad, la libertad personal, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, la libre circulación, el trabajo, la familia, la libre participación ciudadana y la paz, todos amparados por la Constitución Política y las leyes.

1. Que en procura de golpear y destruir la estructura delictiva de las organizaciones criminales, y de entregarle herramientas al Estado para combatir tales delitos ante su auge durante las últimas dos décadas, el legislador, al margen de lo que había sido estatuido en los Códigos penal y de procedimiento penal de la época, expidió las Leyes 40 de 1993 y 282 de 1996, adoptando en ellas medidas especiales con las cuales se buscaba contrarrestar la “poca severidad de las penas y su falta de efectividad”.

1. Que a pesar de lo anterior, con la expedición de los nuevos Códigos sustantivo y de procedimiento penal (Leyes 599 y 600 de 2000), las medidas especiales adoptadas en las leyes 40 y 282 se vieron en cierta medida afectadas y disminuidas, no obstante que el secuestro, el terrorismo y la extorsión continúan consolidándose “como una verdadera industria y un negocio de gran rentabilidad” a cargo de los “grupos subversivos, narcotraficantes, de la delincuencia común” y últimamente también de los “paramilitares”.

1. Que si bien el Estado ha venido adelantando “una lucha frontal” contra el narcotráfico y conductas afines, debilitando en gran medida su organización y sus finanzas, lo cierto es que éstas vienen aprovechando la infraestructura que han montado durante largo tiempo, para conciliar intereses con otras organizaciones delictivas y orientar su actividad hacia el secuestro, el terrorismo y la extorsión, con el ánimo de recomponer sus ingresos ilícitos.

1. Que en la actualidad, es un hecho notorio que los secuestros y la extorsión, además de venir aumentando, tienen un móvil estrictamente económico, de manera que los delincuentes utilizan a las personas como objetos de comercio convirtiéndolas en simple mercancía, siendo esto último lo que determina su único y mayor valor.

1. Que “los actores armados del conflicto en Colombia, especialmente los grupos guerrilleros y paramilitares”, se han dedicado a perpetrar secuestros masivos e indiscriminados contra los civiles que se transportan por vía terrestre, aérea y marítima -pertenecientes a todos los estamentos sociales-, “utilizándolos como escudos humanos para dificultar la reacción de las autoridades legítimamente constituidas, y luego, exigiendo el pago de rescates o la entrega de bienes por la libertad de los secuestrados”.

1. Que ante tal arremetida, la población convive con el temor permanente de ser “víctimas del flagelo de la extorsión y el secuestro”, afectándose y poniéndose en peligro con tan “dolorosas y repudiables conductas la existencia y la convivencia nacional”.

1. Que esta grave situación de riesgo e inseguridad, donde se ven comprometidos los derechos más íntimos y valiosos de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, hace necesario reconsiderar algunas de las medidas que en relación con tales delitos fueron prohijadas en el código penal; debiéndose, en consecuencia, mejorar las existentes y adoptar unas nuevas, en el ánimo de combatir con mayor severidad el terrorismo, el secuestro, la extorsión y los delitos conexos.

4.2. Sobre la base de los anteriores razonamientos, en la citada Ley 733 de 2002 se dispuso: (i) elevar las penas para los punibles de secuestro y extorsión, y para aquellos que, como el concierto para delinquir, la modalidad culposa de fuga de presos y la omisión de denuncia, contribuyen a mantener la impunidad de los primeros y, en general, de los delitos considerados como de lesa humanidad (arts. 1°, 2°, 8°, 9° y 10°); (ii) aumentar las circunstancias de agravación punitiva para el secuestro y la extorsión, en atención al uso de ciertos métodos de coerción que reducen aún más la voluntad y la libertad de la víctima (arts. 3° y 6°); (iii) mantener como circunstancia de atenuación punitiva para los delitos de secuestro simple y extorsivo, el que se haya puesto en libertad a la víctima en forma voluntaria y sin haber obtenido el provecho ilícito (art. 4°); (iv) excluir para el terrorismo, el

secuestro y la extorsión los sobrogados y beneficios penales, prohibir el otorgamiento de amnistías e indultos y eliminar la posible consideración de ser tratados como delitos políticos (arts. 11 y 13); y, en relación con los delitos contenidos en dicha ley, (v) reducir los términos de instrucción y juzgamiento a la mitad para los casos de flagrancia, y otorgarle a los jueces penales del circuito especializados la competencia para conocer de los mismos (arts. 12 y 14).

4.3. Ahora bien, como se ha venido indicando, para el demandante las medidas adoptadas en los artículos 10°, 11 y 14 resultan inconstitucionales, por considerar que el Congreso excedió sus marco de competencia legislativa al penalizar la modalidad culposa del delito de fuga de presos, excluir los beneficios y subrogados penales para los delitos de terrorismo, secuestro y extorsión, y asignarle la competencia para conocer de los delitos contemplados en la ley a los jueces del circuito especializados.

Dentro de lo que comporta el ámbito de configuración legislativa y el fundamento que dio paso a la expedición de la ley 733, pasa entonces la Corte a juzgar la inconstitucionalidad de las medidas que fueron acusadas, en los siguientes términos:

5. Análisis de constitucionalidad del artículo 10° de la ley 733 de 2002.

5.1. En lo que se refiere al artículo 10° de la Ley 733 de 2002, habrá de señalarse que, por su intermedio, el legislador introdujo una modificación sustancial al artículo 450 del nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000), el cual se ocupa de regular la modalidad culposa del delito de fuga de presos, fijando como sanciones para el sujeto activo de dicha conducta la multa y la pérdida del empleo. De acuerdo con el texto de la disposición acusada, el cambio consistió en establecer o introducir una excepción a la regla general de carácter sancionatorio, castigando con pena de prisión el servidor público que, habiendo sido encargado de la vigilancia, custodia o conducción, por su culpa de lugar a la fuga de un detenido o condenado que estuviera privado de la libertad por los delitos de genocidio, homicidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario (contenidos en el Título Segundo del Código Penal).

En estos términos, se tiene que el contenido inicial del artículo 450 del código Penal era del siguiente tenor:

“ARTICULO 450. Modalidad culposa. El servidor público encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado que por culpa dé lugar a su fuga, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.”

Conforme a la modificación introducida por el artículo 10° de la Ley 733, la nueva configuración de la preceptiva citada es:

“Artículo 10. El artículo 450 de la Ley 599 de 2000, quedará así: Modalidad culposa. El servidor público encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado que por culpa dé lugar a su fuga, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

Cuando el detenido o condenado estuviere privado de su libertad por los delitos de genocidio, homicidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, secuestro, secuestro Extorsivo, extorsión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el Título II de este Libro, incurrirán en prisión de dos (2) a cuatro (4) años.

5.2. Para el demandante la medida adoptada en la norma impugnada viola el principio de igualdad, pues sin razón justificada el legislador penaliza la modalidad culposa del delito de fuga de presos e introduce un trato diferencial para aquellos servidores públicos que tienen bajo su vigilancia o custodia cierta categoría de sindicados o condenados. También considera que la preceptiva acusada desconoce el principio de unidad de materia, por cuanto, a su juicio, el contenido normativo no guarda relación de conexidad con el objeto de la ley.

5.3. Sobre este particular, tal y como se expreso en el punto 3 de las consideraciones de esta Sentencia, habrá de reiterarse que, mientras el legislador actúe dentro del marco de la Constitución Política y adopte medidas que en forma razonable y proporcional interpreten las realidades sociales y las necesidades más urgentes de la población, en ejercicio de su potestad de configuración política está facultado para desarrollar el poder punitivo del Estado y, en su nombre, para establecer tratamientos diferenciales respecto de las conductas punibles y de las penas que les deben ser aplicables, pudiendo -en relación con estas últimas- aumentarlas y disminuirlas o agravarlas y atenuarlas de acuerdo con las circunstancias históricas imperantes.9

5.4. En el presente caso, el hecho de que el legislador haya optado por imponer la pena de prisión para la modalidad culposa del delito de fuga de presos, y la misma sólo se aplique a los servidores públicos que tienen a su cargo la vigilancia, custodia y conducción de los sindicados o condenados por los delitos más caros para la convivencia pacífica, no conlleva un desconocimiento velado de las garantías constitucionales alegadas, pues al margen de tratarse de una medida encuadrada dentro de los lineamientos constitucionales que se refieren a la tipicidad e imputación penal, por su intermedio se persigue garantizar bienes jurídicos de la mayor entidad e interés social -como la vida, la libertad, la dignidad, la tranquilidad, la justicia y la paz-, los cuales se han visto amenazados por el aumento en los índices de secuestros, extorsiones y actos terroristas, sin que las sanciones que la justicia a impuesto a sus ejecutores se vengan cumpliendo; entre otras razones, por las constantes fugas que se vienen sucediendo al interior de los establecimientos carcelarios, en algunos casos con la participación directa o indirecta de miembros de la guardia penitenciaria.

5.5. Ciertamente, tal y como se manifestó en los debates parlamentarios, el auge y la proliferación que han tenido en nuestro país aquellos delitos catalogados como los más atroces y abominables, al margen de la problemática sociopolítica existente, tiene que ver con el alto grado de impunidad actualmente imperante. Impunidad que, valga decirlo, encuentra entre sus diversas causas no sólo algunas deficiencias del sistema de investigación y juzgamiento visible al interior de la administración de justicia, sino también las constantes fugas de los sindicados y condenados de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, incluso de aquellos catalogados como de máxima seguridad. A este respecto, resulta apenas obvio considerar que, en la preparación y consumación de la fuga, juegan un papel protagónico los servidores públicos que tienen a su cargo la vigilancia, custodia o

conducción de los retenidos, y a quienes en la mayoría de los casos tan sólo se les logra judicializar y atribuir algún grado de responsabilidad por vía de la modalidad culposa.

Sobre este particular, expresamente se dijo en el seno del Congreso de la República:

"…dentro del mismo proyecto debía clarificarse y penalizarse con mayor severidad lo relacionado con la fuga de presos diferente del concierto para delinquir. Ello, en razón a las espectaculares fugas ocurridas en los últimos años y recientemente desde los penales de más alta seguridad del Estado, en las cuales no han participado solamente los sindicados ni condenados sino que también han contado con la coparticipación de otras personas, que entre otros casos detentan la condición de servidores públicos, lo cual hace más escandalosa la conducta y la sanción es prácticamente nula."10

"…"

Creo que hubo debilidad, yo tuve oportunidad de comentarlo durante las pocas veces que asistí a la reforma, porque si un guardián se va a ganar unos cuántos millones de pesos haciéndose el dormido y no se le prueba lo contrario, sería culposa; no pasa nada."11

"…"

"Es que mirando yo aquí la fuga modalidad culposa, me encuentro con algo aterrador que yo había denunciado en la comisión.

Dice así:

´El servidor público encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado que por culpa dé lugar a su fuga, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público´.

¿Si esto no es una burla a cualquier delito, que es esto?

Yo me hago el borracho, me quedo dormido, voto las llaves. ¡Ah yo me quedo dormido! Se fue el secuestrador y no fue todo el día a la cárcel."12

5.6. Si el legislador, en desarrollo de una política criminal preestablecida, ha optado por otorgar un tratamiento represivo más severo para delitos como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y, en fin, para todos aquellos que a su juicio causan un mayor impacto y daño a la comunidad, es completamente legítimo que procure que sus autores sean objeto de los mayores cuidados, buscando con ello dar un estricto cumplimiento al reproche social impuesto para este tipo de conductas, y al restablecimiento de la tranquilidad, la seguridad y la confianza en las autoridades que, a su vez, tienen el compromiso ineludible de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos (C.P. art. 2°).

5.7. Por eso, exigirle a los servidores públicos a través de mecanismos más disuasivos aceptados constitucionalmente -como la imposición de la pena de prisión-, una mayor diligencia y compromiso en el cuidado de los procesados y condenados por éstos delitos, si bien supone un trato diferencial frente a aquellos que tienen bajo su custodia sindicados por delitos menores, tal medida encuentra un claro fundamento de razonabilidad, según se dijo,

en el fin legítimo de evitar la impunidad y asegurar el esclarecimiento de la verdad, la realización de la justicia y la reparación del grave daño que delitos como el terrorismo, el secuestro y la extorsión vienen causando a la sociedad. Dentro de este contexto, se observa que la regulación cuestionada, en cuanto sanciona la modalidad de fuga de presos -según las condiciones descritas en la norma- con una pena de prisión de dos a cuatro años, es también proporcional al fin perseguido por el legislador, pues busca garantizar un beneficio mayor al perjuicio que haya podido irrogar el trato diferencial: la protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la dignidad, a la tranquilidad y la paz social, con lo cual, a su vez, aquella "respet[a] los fundamentos constitucionales de la imputación penal y la necesaria correspondencia que debe existir entre la injusticia de las conductas punibles y la intensidad y cantidad de las penas y medidas de seguridad."13

5.8. Desde esta perspectiva, para la Corte es claro que el artículo 10° de la Ley 733 de 2002, no vulnera los principios de igualdad y de unidad de materia como lo sostiene el demandante. En relación con el primero, porque al margen de que la medida allí adoptada está plenamente justificada y se inscribe dentro del ámbito de configuración política del legislador, en todo caso no existe un término de comparación que permita adelantar el test de igualdad, ya que las consecuencias sociales del comportamiento culposo o negligente del servidor público no es igual en una y otra situación. Es obvio que la fuga de un detenido o condenado por un delito menor, en ningún caso puede tener el mismo impacto y gravedad para la convivencia social, que la de aquél privado de la libertad por la comisión o participación en un delito atroz. En esta última hipótesis, resulta sensato que la comunidad exija del servidor público una mayor diligencia, de manera que su inobservancia o desconocimiento genere a la vez un mayor reproche jurídico

Respecto a lo segundo, esto es, a la presunta violación del principio de unidad de materia, puede afirmarse, sin lugar a equívocos, que los argumentos utilizados en el control constitucional de limites son a la sazón suficientes para concluir que, entre la preceptiva acusada y la Ley 733, existe un grado de conexidad lógico y temático de gran solidez y estructura, que se concreta en el objetivo de combatir y erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión. Para el caso particular de la norma acusada, exigiendo un mayor cuidado a quienes se les confía la encomiable labor de vigilar y custodiar a los implicados en tales conductas criminosas.

5.9. Así las cosas, coincidiendo con lo afirmado por el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fiscalía General de la Nación en sus respectivos escritos de intervención, los reproches de inconstitucionalidad contra la previsión acusada no están llamados a prosperar. Además, por cuanto la acusación del actor partió de un entendimiento equivocado en torno al alcance punitivo de las sanciones contenidas en el artículo 450 del nuevo Código Penal, al considerar éste que la decisión legislativa de sancionar con pena de prisión la modalidad culposa del delito de fuga de presos, implicaba un cambio radical de la política criminal del Estado fijada recientemente en la normatividad antes citada, y que consistía en despenalizar tal comportamiento al sancionarlo con medidas disciplinarias como la multa y la pérdida del empleo.

5.11. En consecuencia, no era válido atribuirle al legislador un cambio o viraje intempestivo en lo que hace a la política criminal adoptada con la expedición del nuevo Código Penal (Ley

599 de 2000), a partir de una presunta “despenalización” de la modalidad culposa de la fuga de presos, pues tal conducta, en el Código Penal de 1980 y en el actual, ha venido siendo considerada como delito independientemente del tratamiento punitivo que haya recibido, el cual, como es lógico, está determinado por las exigencias político-sociales de cada momento.

Siguiendo los anteriores razonamientos, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 10° de la Ley 733 de 2002.

6. Análisis de constitucionalidad del artículo 11 de la ley 733 de 2002.

6.1. Mediante el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, el legislador decidió excluir o eliminar la concesión de beneficios y subrogados penales cuando se trate de delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, y conexos. Dentro de este propósito, dispuso que en esos casos “no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco a la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que ésta sea efectiva.”

6.2. Contra la norma citada, el actor formula un cargo de carácter general, es decir, dirigido a cuestionar la totalidad del precepto a partir de una presunta ilegitimidad de la medida legislativa. A su juicio, la misma viola los principios de dignidad humana e igualdad y el derecho al debido proceso, en cuanto que la restricción de beneficios y subrogados desborda los límites de la competencia legislativa, creando una “discriminación de grupos” sin justificación lógica, que autoriza a adoptar criterios de diferenciación de acuerdo con los parámetros fijados en las normas penales aplicables, y a condenar según sus propias previsiones.

Dentro de ese contexto, pasa la Corte a referirse a la norma.

6.3. Ausencia de cosa juzgada material

6.3.1. Antes de abordar el estudio de fondo, debe tenerse en cuenta que, tanto el Ministerio Público como la Fiscalía General de la Nación, consideran que respecto al contenido normativo de la disposición acusada, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada material. Sostienen que la Corte, en la Sentencia C-213 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), declaró exequible una norma de similar contenido, correspondiente al artículo 15 de la Ley 40 de 1993, el cual fue sometido al juicio de inconstitucional con base en los mismos argumentos que ahora se exponen. Esta última norma consagraba expresamente:

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

detención preventiva ni de la condena. (La libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida).”14

6.3.2. Revisados los artículos 15 de la Ley 40 de 1993 y 11 de la Ley 733 de 2002, encuentra la Corte que si bien existe identidad temática entre ambas normas por referirse a una misma institución jurídica: la exclusión de beneficios y subrogados penales, sus textos presentan algunas diferencias, particularmente, a nivel de los elementos normativos que la integran y del fundamento legal bajo el cual fueron expedidas, que impiden cualquier aproximación al fenómeno de la cosa juzgada material. En relación con lo primero, se observan dos aspectos distintivos: (i) que en la regulación de la Ley 40 no fueron excluidos algunos beneficios que, como los obtenidos por sentencia anticipada y confesión, si aparecen eliminados en la Ley 733, y (ii) que las exclusiones previstas en la Ley 40 cobijaban tanto a sindicados como a condenados, mientras que en la Ley 733 son predicables exclusivamente de los condenados. En cuanto lo segundo, es claro que la Ley 40 fue expedida durante la vigencia del Código Penal de 1980 y del Código de Procedimiento Penal de 1991, mientras que la Ley 733 se promulgó luego de que fueron derogados tales ordenamientos y en vigencia de los Códigos Penal y de Procedimiento penal de 2000.

6.3.3. La cosa juzgada material, lo ha dicho la jurisprudencia, tiene lugar “cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su texto o contenido resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto del juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se apliquen comporte un cambio sustancial en su alcance y significación”15. Entendida en esos términos, hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada material sólo en los casos en que existe una identidad del contenido normativo de los distintos preceptos jurídicos, sin que nada tenga que ver en la adopción de tal determinación, el hecho de que se presenten semejanzas o coincidencias entre el problema jurídico planteado y el que fue objeto de pronunciamiento previo16. En el presente caso, a pesar que el estudio de constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 40 de 1993 se hizo a partir de los mismos cargos que ahora se esgrimen contra el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, lo cierto es que no se cumple el presupuesto objetivo de identidad que legitima el instituto jurídico de la cosa juzgada material.

6.3.4. Ello, por supuesto, no implica que la Corte deba apartarse del criterio de interpretación que, con ocasión de la Sentencia C-213 de 1994, se esgrimió por la Corporación para considerar legítima la competencia legislativa en materia de exclusión de beneficios y subrogados penales.

6.4. Reiteración de jurisprudencia en relación con el artículo 11.

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

6.4.2. Sobre el particular, sostuvo la Corte que tales medidas, al igual que ocurre con el señalamiento de los comportamientos delictivos y la fijación de las penas, responden a un asunto de política criminal que compete planear y desarrollar al Congreso de la República, de acuerdo a una previa valoración de conveniencia política y, en especial, teniendo en cuenta

la gravedad de las conductas delictivas y el daño que éstas puedan causar a la sociedad.

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

En algunos de los apartes de la precitada Sentencia C- 213 de 1994, que a su vez constituyen la ratio decidendi del fallo, la Corte manifestó sobre el particular, lo siguiente:

"Las mismas razones expuestas en relación con el artículo 14, permiten deducir la exequibilidad del 15. A las cuales cabe agregar las siguientes.

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

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

6.4.4. En este sentido, no cabe duda que la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las peores manifestaciones delictivas. Ciertamente, en la medida en que exista en el ordenamiento jurídico una amplia gama de beneficios y subrogados penales, y los mismos resulten aplicables a todas las categorías de delitos en forma indiscriminada, la lucha que se promueva contra aquellos puede resultar infructuosa, pues la pena, que "constituye lo justo, es decir, lo que se merece"17, pierde su efectividad y proporcionalidad cuantitativa frente al mayor daño que determinados comportamientos causan a la comunidad. Por eso, resulta ajustado a la Constitución Política que subsista y se aplique la punibilidad para conductas como el terrorismo, el secuestro y la extorsión, que, por razón de su gravedad y alto grado de criminalidad, no pueden ser relevadas de un castigo ejemplarizante y de la proporcionada sanción penal.

6.4.5. Por vía de los beneficios penales, que hacen parte de los mecanismos de

resocialización creados por el legislador a favor del imputado, no puede entonces contrariarse el sentido de la pena, que comporta la repuesta del Estado a la alarma colectiva generada por el delito, y mucho menos, el valor de la justicia que consiste en darle a cada quien lo suyo de acuerdo a una igualdad proporcional y según sus propias ejecutorias. A propósito de lo dicho, antes del fallo que ahora se reitera, en la Sentencia C-171 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte tuvo oportunidad de abordar el tema del valor de la justicia frente al reconocimiento de los beneficios y subrogados penales, destacando, precisamente, que su reconocimiento y evaluación depende del grado de afectación que los comportamientos humanos puedan hacer al bien común. Al respecto, dijo:

"En la justicia distributiva se observa el medio de acuerdo con el merecimiento de las personas. Pero ese merecimiento también se observa en la justicia conmutativa, como por ejemplo en la imposición de penas, pues será mayor el castigo a quien afecte gravemente el bien común. Como se ha venido sosteniendo, la justicia distributiva adjudica algo entre los particulares, según el merecimiento personal de cada uno de éstos. Por tanto, no se puede conceder un beneficio según la cosa en sí -exclusivamente-, sino según la proporción que guardan dichas cosas con las personas. Entre más participa la persona por medio de sus actos cotidianos al bien común, mayores deben ser las prerrogativas. Es decir, debe tenerse en cuenta el aporte objetivo al bien común y una actuación coherente con el interés general, para así aplicar el principio de igualdad donde éste corresponde no a la cantidad sino a la proporción."

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

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

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

7. Análisis de constitucionalidad del artículo 14.

7.1. El artículo 14 de la Ley 733 de 2002, se encarga de asignarle a los jueces penales del circuito especializados el conocimiento de los delitos señalados en dicha ley.

7.2. Para el demandante, esta decisión legislativa es contraria al principio de igualdad, en cuanto no resulta razonable y proporcionado que delitos que venían siendo conocidos por los jueces ordinarios, como el mismo secuestro simple, la colaboración en la fuga, extorsión, concierto para delinquir, deban ahora ser juzgados por los jueces especializados.

7.3. Con respecto a la acusación formulada contra el artículo 14, uno de los intervinientes, el señor Fiscal General de la Nación, le solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por considerar que el demandante no estructuró un verdadero cargo de inexequibilidad.

7.4. Sobre este particular, habrá de recordar la Sala que si bien la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y no se encuentra sometida al cumplimiento de requisitos o presupuestos especiales, su ejercicio sí le impone al ciudadano, quien la promueve a través de demanda, la observancia de unas cargas mínimas, llamadas a determinar la competencia del juez constitucional para proferir decisión de fondo, y a "evitar que la presunción de constitucionalidad que ampara toda norma jurídica, pueda verse injustamente cuestionada por reproches que no reflejan fielmente su verdadero origen, alcance o contenido..."18

7.5. Así, conforme lo indica el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, para que una demanda de inconstitucionalidad se entienda presentada en legal forma y active la competencia de este organismo de control, es necesario que el actor (i) señale las disposiciones legales contra las que dirige la acusación, (ii) indique las preceptivas constitucionales que considera violadas y, particularmente, (iii) explique las razones o motivos por los cuales estima que tales normas superiores han sido desconocidas. Respecto a este último requisito, la Corte ha considerado que, "en cuanto 'el juicio de inconstitucionalidad implica la confrontación en abstracto del contenido de la disposición acusada y la norma Superior'19, su cumplimiento le impone al demandante una carga de naturaleza sustancial: formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política"20.

7.6. Ahora bien, según la propia jurisprudencia, se entiende que existe cargo cuando las razones en que éste se funda son "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"21. En este contexto, ha sostenido que existen razones claras, cuando la argumentación sigue un hilo conductor que facilita al lector comprender el sentido de la demanda y las justificaciones en que se fundamenta. Igualmente, las razones son ciertas siempre que recaigan sobre una proposición jurídica contenida en el precepto acusado y no sobre una inferida o deducida arbitrariamente por el demandante, sin correspondencia real con la norma que somete a juicio. Tales razones son a su vez específicas, si definen en forma diáfana la manera como la preceptiva impugnada viola la Constitución Política. Asimismo, las razones son pertinentes siempre que la censura impetrada sea de naturaleza estrictamente constitucional o, lo que es igual, se "fund[e] en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado". Finalmente, se entiende que las razones son suficientes, en la medida en que se expongan los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad y que, si bien no consiguen "prime facie convencer al [juez] de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada…" 22

7.7. La aplicación de estos criterios legales y jurisprudenciales al caso concreto, llevan a la Corte a considerar, compartiendo la posición adoptada por señor Fiscal General de la Nación,

que la demanda presentada contra el artículo 14 de la Ley 733 no reúne todos los requisitos exigidos para adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad, ya que el demandante no formuló en su contra un verdadero cargo, concreto, directo y específico de inconstitucionalidad, en cuanto en realidad se abstuvo de señalar o indicar con claridad y suficiencia las razones por la cuales los delitos a los que se refiere la Ley 733, por lo menos los que venían siendo de conocimiento de los jueces penales ordinarios antes de su expedición, no pueden ser reasignados a la competencia de los jueces penales del circuito especializados sin violar el principio de igualdad.

7.7. Teniendo en cuenta que la asignación de competencias se enmarca dentro de las materias que hacen parte de la libertad de configuración política del legislador, y que existen razones fundadas para que éste se haya visto precisado a adoptado medidas como la aquí relacionada, la posibilidad de adelantar un juicio de límites y juzgar su potencial inconstitucionalidad, está determinada por la necesidad de indicar un mínimo de razones por las cuales, en cada caso, el secuestro simple, la colaboración en la fuga, la extorsión y el concierto para delinquir -por citar tan sólo los ejemplos señalados en la demanda- deben continuar siendo juzgados por los jueces penales ordinarios y no pasar al conocimiento de los jueces del circuito especializados.

7.8. Es más, si el demandante está basando su acusación en la violación del principio de igualdad, y éste es por antonomasia un derecho relacional, que propugna por la identidad de trato para situaciones iguales y avala la diferencia frente a hipótesis distintas, aquél tenía la carga de identificar con claridad los elementos de comparación requerido para posibilitar el juicio de inconstitucionalidad. Particularmente, indicando cómo la diferencia de trato que la ley promueve para ciertos delitos que venían siendo juzgados por los jueces ordinarios, por el hecho de pasar al conocimiento de los jueces especializados, resulta discriminatoria, concretamente, frente a la aplicación de algunas de las garantías propias del debido proceso

7.9. Pero promover la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 14, a partir de la simple consideración según la cual, la norma es contraria a la igualdad por pasar al conocimiento de los jueces especializado algunos delitos atribuidos inicialmente el juez ordinario, no constituye una acusación clara en la medida en que no permite la comprensión del cargo, ni suficiente en cuanto no expone los elementos argumentativos necesarios para crear un criterio mínimo de sospecha sobre la validez de la norma impugnada, en particular, frente a cada una de las conductas que le han sido atribuidas al juez especializado.

7.9. En virtud de lo expuesto, la Corte se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 1423 de la Ley 733 de 2002, por cuanto el demandante no estructuró en su contra un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 10° y 11 de la Ley 733 de 2002.

Segundo: Declarase INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda formulada contra el artículo 14 de la Ley 733 de 2002.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-762/02

BENEFICIOS EN DELITOS DE TERRORISMO, SECUESTRO Y EXTORSION-Exclusión de personas condenadas (Aclaración de voto)

JUICIO DE IGUALDAD EN EXCLUSION DE BENEFICIOS PARA DELITOS DE TERRORISMO,

SECUESTRO Y EXTORSION-Superación (Aclaración de voto)

1. El propósito de mi aclaración de voto es explicar por qué, al votar junto a la mayoría en esta ocasión, no hay contradicción con la posición asumida en el salvamento de voto a la sentencia C-709 de 2002. En el mencionado salvamento de voto expresé mi opinión sobre la ausencia de toda proporcionalidad y el desconocimiento del orden axiológico de la Constitución, así como la violación del derecho a la igualdad, al establecer como única medida de aseguramiento imponible a quienes fueran sindicados de los delitos contra el servicio y la disciplina militar, la detención preventiva. Esta medida, como se explicó: (i) no resultaba proporcionada con las penas imponibles (arresto en la mayoría de los casos); (ii) privilegiaba tales valores por encima del respeto a la dignidad humana y el derecho internacional humanitario; (iii) establecía un trato desigual frente a otras conductas que tenían igual sanción; y (iv) no se estableció que la detención debía adoptarse únicamente cuando fuere necesaria para asegurar la prueba o la presencia del procesado en el juicio.

En el presente caso, se ha establecido la exclusión de ciertos beneficios para los condenados por delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y conexos. Salta a la vista que no se está frente a las mismas circunstancias analizadas en la sentencia C-709 de 2002. Aquí se trata de una disposición que define la situación jurídica de la libertad de las personas condenadas por ciertos delitos, claramente graves. No es el caso de restricción a las oportunidades de sindicados o condenados por delitos de menor entidad.

2. Por otra parte, considero que la exclusión de estos delitos de los beneficios mencionados en el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, supera un juicio estricto de igualdad. La norma en cuestión establece un trato desigual entre quienes cometen estos delitos y personas que han incurrido en otras conductas. El efecto de la exclusión es que, salvo que exista una efectiva colaboración, la persona condenada por uno de estos hechos deberá cumplir completamente la pena impuesta dentro de un establecimiento penitenciario. Es posible identificar dos fines, claramente constitucionales, de la exclusión.

De una parte la efectiva resocialización de los condenados y, por otra, un mayor efecto disuasivo. En punto a la resocialización, la medida se estima necesaria, pues la gravedad de los hechos delictivos (sobre lo cual puede admitirse la notoriedad del daño social derivado de su realización) exige (y el legislador lo puede estimar así) un intenso tratamiento dirigido a su resocialización. En este orden de ideas, otorgar subrogados penales y otros beneficios pueden incidir negativamente en la resocialización de los condenados. En cuanto a la proporcionalidad estricta, la gravedad de las conductas –terrorismo, secuestro, extorsión, etc.-, tornan indiscutible que al excluírseles de los beneficios mencionados, no se impone un sacrificio inadmisible de otros valores o bienes constitucionales. Esto último apoya el segundo criterio, pues claramente el efecto disuasivo que se deriva de la inexistencia de tales beneficios, antes que afectar otros bienes y valores, los potencia y permite una mayor protección de los derechos fundamentales de los asociados.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

1 En dicha ocasión, se examinó el artículo 15 de la Ley 40 de 1993, según el cual: " Salvo lo dispuesto en el artículo 17 de este Estatuto, en el artículo 37 y la rebaja por confesión previstos en el Código de Procedimiento Penal, los sindicados o condenados por los delitos de que trata esta ley no tendrán derecho a la condena de ejecución condicional, libertad condicional ni a subrogados administrativos. En los casos del delito de secuestro, no podrán otorgarse la suspensión de la detención preventiva ni de la condena. La libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida". A juicio de la Corte, "..las restricciones previstas en este artículo, tienen que ver, en últimas, con la duración de la pena privativa de la libertad, y no con garantías procesales que permitan al sindicado del delito de secuestro su defensa. Limitar o eliminar estas últimas hasta desconocer la presunción de inocencia, si violaría la Constitución, concretamente el artículo 29. Pero, una cosa son las penas, las más graves de las cuales tiene que corresponder a los perores delitos; y otra las garantías procesales encaminadas a permitir la defensa del sindicado, garantías que no pueden eliminarse o recortarse hasta hacerlas ineficaces, con mayor razón si ello se hace en perjuicio de quienes, por estar acusados de la comisión de los delitos más graves, enfrentan la posibilidad de las penas mayores…De otra parte, esta norma no viola el artículo 13 de la Constitución, que consagra la igualdad, porque, se repite, la privación de la libertad debe ser mayor para quienes cometen los delitos más graves…".

2 Sentencia C-038/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr., entre otras, las Sentencias C-609/96, C-581/2001 y C-489/2002.

4 La Corte ha venido señalando que, en aplicación de la Constitución Política y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, existe un deber constitucional de criminalizar o sancionar penalmente conductas tales como la tortura, el genocidio, las ejecuciones extrajudiciales, o las desapariciones forzadas. Cfr., entre otras, las Sentencias C-225 de 1995, C-368 de 2000, C-177 de 2001, C-226 de 2002 y C-489/2002.

5 En lo que tiene que ver con la restricción constitucional de imponer la pena de prisión perpetua, es necesario aclarar que, mediante el Acto Legislativo N° 02 del 27 de diciembre de 2001, se adicionó al artículo 93 de la Constitución Política el siguiente texto: "El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él". Ello, bajo la consideración específica de que el Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional, suscrito y ratificado por Colombia, e incorporado al derecho interno mediante la Ley 742 de 2002, prevé en su artículo 77 literal b) "La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado."

6 Sentencia C- 013/97, M.P., José Gregorio Hernández Galindo.

7 Cfr., entre otras, la Sentencia C-609/95, M.P. Fabio Morón Díaz.

8 Cfr. las siguientes gacetas del Congreso: 380 del 21 de septiembre de 2000, 469 del 23 de noviembre de 2000, 226 del 18 de mayo de 2001, 380 del 13 de agosto de 2001 y 628 del 7 de diciembre de 2001.

9 Sobre el punto, resulta de interés confrontar un pronunciamiento reciente de la Corte, en el que se precisó que el tratamiento diferencial en materia punitiva hace parte de la libertad de configuración política del legislador, y que éste puede establecerse teniendo en cuenta la importancia del bien jurídico que se pretenda proteger. Se trata de la Sentencia C-709/2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 Gaceta del Congreso N° 247 del 29 de mayo de 2001, Informe de ponencia para 2° debate, Cámara de Representantes, Pág 10.

11 Gaceta del Congreso N° 226 del 18 de mayo de 2001, Cámara de Representantes, Comisión Primera constitucional Permanente, primer debate, Pág. 8.

12 Gaceta del Congreso N° 380 del día 13 de agosto de 2002, Cámara de Representantes, Comisión Primera Constitucional Permanente, Pág 8.

13 Sentencia C-689/2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

14 La expresión que se encuentra entre paréntesis fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-213 de 1994, (M.P. Jorge Arango Mejía).

15 C-302/2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Cfr., entre otras, las Sentencias C-427/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-1064/2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

17 Sentencia C-069/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

18 Sentencia C-561/2000, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

19 Sentencia C-357/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia C-561/2002.

21 Sentencia C-1052/2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

22 El tema de la definición de las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado aparece debidamente desarrollado en la sentencia C-1052/2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

23 Al margen de lo anterior, no sobra advertir que, a partir del día 9 de septiembre de 2002, el artículo 14 de la Ley 733 de 2002 se encuentra suspendido por orden expresa del artículo 3° del Decreto Legislativo 2001 de 2002, “Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados”, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Conmoción Interior declarado a través del Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002. Ello, por supuesto, no hubiera afectado la competencia de la Corte para adelantar el examen de inconstitucionalidad de la preceptiva acusada, en el supuesto de

haberse cumplido con los requisitos de procedibilidad de la demanda, ya que, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional sobre la materia, las normas penales ordinarias tienen vocación de permanencia y, en este sentido, salvo que sean expresamente derogadas por el Congreso de la República, recuperan su vigencia y continúan produciendo efectos jurídicos, una vez las disposiciones de emergencia dejen de regir como consecuencia de que el Gobierno haya declarado restablecido el orden público en los términos de los artículos 213 y 214 de la Constitución Política. (Cfr. Sentencia C-179/94, M.P. Carlos Gaviria Díaz).