

Sentencia C-804/03

NORMA ACUSADA-Sí cumplió trámite establecido en la Constitución y en la ley

LEY ESTATUTARIA-No toda regulación de temas afines con el objeto obliga a seguir el procedimiento restrictivo

LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Contenido propio

LEY ESTATUTARIA-Materias que pueden ser reguladas por ley ordinaria

LEY ESTATUTARIA-Trámite

CODIGO PENAL-Carácter de ley ordinaria/NORMA ACUSADA-Derogó expresamente disposición de Código Penal

CONTRATO DE SEGUROS PARA CUBRIR PAGO DE SECUESTRO-Ineficaces de pleno derecho

CONTRATO DE SEGUROS PARA CUBRIR PAGO DE SECUESTRO-Afectados de nulidad absoluta por causa y objeto ilícito

CONTRATO DE SEGUROS PARA CUBRIR PAGO DE SECUESTRO-Concorre un vicio del consentimiento

CONTRATO DE SEGUROS PARA CUBRIR PAGO DE SECUESTRO-Ordenamiento jurídico excluye la celebración por lo que no existe discriminación

PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MINIMA-Ejercicio del poder punitivo del Estado debe ser el último de los recursos

PODER PUNITIVO DEL ESTADO-Debe ser lo menos gravoso posible para los derechos individuales

LEGISLADOR-Facultad de criminalizar o despenalizar conductas respetando los principios, derechos y valores establecidos en la Constitución

LEGISLADOR-Facultad de derogar disposición normativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

UNIDAD DE MATERIA-Su interpretación no puede rebasar su finalidad y anular principio democrático

NORMA ACUSADA-Relación de conexidad clara con el tema general de la ley

Referencia: expediente D-4497

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 15 (parcial) de la Ley 733 de 2002

Demandante: Jaime Lascar Posada

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil tres (2003).

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Lascar Posada demandó el Art. 15 (parcial) 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”.

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

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44693 del 31 de Enero de 2002, subrayando el aparte demandado:

LEY 733 DE 2002

(enero 29)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

“(…)

“Artículo 15. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga, todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 172 de la Ley 599 de 2000.”

III. DEMANDA

El demandante considera que el aparte demandado vulnera los Arts. 1º, 13, 22, 28, 29, 151, 152, 153 y 158 de la Constitución Política.

Señala en primer lugar que la expresión demandada no hacía parte del proyecto presentado por el Ministro de Justicia y del Derecho al Congreso de la República y que no se debatió en el trámite de la ley.

Sostiene que la expresión impugnada es contraria al principio de unidad de materia previsto en el Art. 158 de la Constitución, por no tener relación aquella con el objeto de la Ley que la contiene, el cual consiste en la erradicación de los delitos de terrorismo, secuestro y extorsión.

Manifiesta que el aparte demandado es contrario al Art. 152 superior, que regula las leyes

estatutarias, pues sin tener la jerarquía de una ley estatutaria derogó expresamente una disposición que tiene tal carácter por referirse a la administración de justicia.

Finalmente señala que la norma impugnada quebranta el derecho a la paz, por no poner en igualdad de condiciones a las personas frente a la ley y dar prelación al interés particular sobre el interés general.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

Mediante escrito radicado el 31 de Marzo de 2003, el ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza, Fiscal General de la Nación, solicita a la Corte que declare inexecutable el segmento normativo acusado, con fundamento en lo siguiente:

Asevera que si bien es cierto que el legislador goza de una cláusula general de competencia para establecer la política criminal, está limitado por el contenido de la Constitución.

Considera que le asiste razón al demandante cuando manifiesta que la expedición de la expresión acusada constituye un abuso de la potestad de configuración legislativa, al despenalizar la celebración indebida de contratos de seguros, lo cual perjudica la lucha contra el secuestro, que atenta directamente contra la libertad y la dignidad de las personas.

Agrega que dicho aparte normativo es contradictorio con el espíritu de la Ley 733 de 2002, la cual busca reforzar la punibilidad contra el secuestro, que presenta un alto índice de ocurrencia en la sociedad colombiana.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Por medio de escrito presentado el 1º de Abril de 2003, la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte que declare la executable de la expresión acusada, con los siguientes argumentos:

Afirma que con ocasión del estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte

Constitucional respecto de la Ley 40 de 1993, se concluyó que una norma que erige en delito la conducta razonable de los particulares encaminada a proteger la vida y la libertad, resulta manifiestamente contraria a la Constitución. Agrega que conforme a la ley en tal situación se configura una causal de justificación que exime de responsabilidad penal.

Sostiene que la disposición contenida en el derogado Art. 172 del Código Penal fue considerada por el legislador como un obstáculo para la erradicación del delito de secuestro, por lo cual el segmento censurado es coherente con los fines de la Ley 733 de 2002.

Indica que si bien la disposición demandada no fue incluida en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional, ni debatida en la Cámara de Representantes, fue discutida en el Senado de la República y sometida a conciliación, como consta en el acta correspondiente, lo cual guarda conformidad con los Arts. 160 y 161 superiores.

Por último, expone que no habiéndose tramitado el Código Penal a través de norma estatutaria, no debía surtir en este caso el trámite correspondiente a dicho tipo de leyes.

3. Intervención de la Universidad Santo Tomás

En escrito presentado el 28 de Abril de 2003, el ciudadano Guillermo Ferro Torres, en representación de la Universidad Santo Tomás, conceptúa que la Corte debe declarar la inexecutable del segmento normativo impugnado, por considerar que es contrario a lo dispuesto en los Arts. 158 y 169 de la Constitución, que consagran el principio de unidad de materia en la expedición de las leyes. Señala que la derogación del Art. 172 del Código Penal no contribuye a reprimir el secuestro y por el contrario estimula y consolida su comisión, en contravía de los fines de la Ley 733 de 2002.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En Concepto No. 3212 radicado el 7 de Mayo de 2003, el Procurador General de la Nación solicita a esta corporación que declare la exequibilidad de la expresión censurada, por los cargos analizados, con los siguientes fundamentos:

Expresa que la despenalización de la intervención en la celebración de contratos de seguro para cubrir el riesgo del pago del rescate de un posible secuestro, o en la negociación o intermediación del rescate pedido por un secuestrado, por razones distintas a las

humanitarias, como consecuencia de la derogación expresa del Art. 172 del Código Penal por parte del segmento acusado, no consagra un tratamiento jurídico penal diferente por el factor económico y en cambio genera condiciones de igualdad frente al poder punitivo del Estado.

Expone que el demandante no precisa las razones por las cuales estima que la expresión acusada no sirve para erradicar el secuestro, por lo cual la Corte deberá declararse inhibida para decidir de mérito sobre este punto. Añade que, no obstante, por el aspecto de fondo, la despenalización de las conductas mencionadas no riñe con la Constitución, en cuanto permite negociar la liberación de las personas secuestradas y proteger su vida, su integridad personal y su dignidad.

Indica que, de otro lado, es indiscutible el nexo existente entre el segmento acusado y el texto de la Ley 733 de 2002.

Afirma que como lo ha expuesto la Corte Constitucional, no todas las disposiciones que se relacionen con la administración de justicia deben ser expedidas por el procedimiento legislativo calificado de una ley estatutaria, ya que a este tipo de normatividad corresponde solamente lo referente a la estructura de la administración de justicia, la efectividad de sus principios generales y sus aspectos sustanciales. Por esta razón, es claro que las disposiciones de los códigos no deben ser expedidas mediante ley estatutaria.

Señala que la tipificación y la despenalización de conductas se relacionan con la administración de justicia pero no inciden en su estructura o sus principios generales ni modifican la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por lo cual no están sometidas al trámite de las leyes estatutarias.

Asevera que aunque el actor no expone las razones por las cuales considera que el aparte impugnado es contrario al derecho a la paz, el cargo sería infundado, ya que la derogación del delito de celebración indebida de contratos de seguros no promueve la violencia y, en cambio, busca proteger la vida y la integridad de las personas que son víctimas de ella.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Dado que la expresión acusada pertenece a una ley de la República, corresponde a esta corporación resolver sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 del Estatuto Superior.

Problemas jurídicos planteados

2. Corresponde a la Corte determinar si el aparte impugnado, que derogó expresamente el Art. 172 del Código Penal (Ley 599 de 2000), en virtud del cual constituía delito contra la libertad individual la intervención en la celebración de un contrato que asegurara el pago del rescate de un posible secuestro, o en la negociación o intermediación del rescate pedido por un secuestrado, por razones diferentes a las humanitarias:

ii) Debía someterse al trámite de una ley estatutaria

iii) Quebranta el principio de igualdad, por discriminar a las personas que careciendo de recursos económicos no pueden celebrar un contrato de seguro o negociar la liberación del secuestrado, y el principio de dignidad de la persona.

iv) Vulnera el principio de unidad de materia de las leyes.

Esta corporación no examinará el cargo por supuesta violación del derecho a la paz, por no haber sido sustentado, como lo expresa el Procurador General de la Nación en su concepto.

Análisis de los cargos formulados

3. Manifiesta el demandante que la expresión demandada no hacía parte del proyecto presentado por el Ministro de Justicia y del Derecho al Congreso de la República y que no se debatió en el trámite de la ley.

Respecto de este cargo, con fundamento en el examen del expediente legislativo y las Gacetas del Congreso correspondientes¹ se puede establecer lo siguiente:

Ciertamente la expresión acusada no hacía parte del proyecto original radicado por el Ministro de Justicia y el Derecho en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 18 de Septiembre de 2000, con el No. 076/00, cuyo Art. 17 trataba de la vigencia de la ley.

Por el contrario, el Art. 5º del proyecto expresaba:

“Los artículos 12 de la Ley 40 de 1993 y 172 de la Ley 599 de 2000, quedarán así:

“Celebración Indevida de Contratos de Seguro. Quien intervenga en la celebración de un contrato que asegure el pago del rescate de un posible secuestro, o en la negociación o intermediación del rescate pedido por un secuestrado, por razones diferentes a las humanitarias, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años y multa de mil (1000) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

“El servidor público, cualquiera que sea su cargo o función, que intervenga en la celebración de un contrato que asegure el pago del rescate de un posible secuestro, o intermedie o negocie el rescate pedido por un secuestrado, por razones diferentes a las humanitarias, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa de dos mil (2000) a seis mil (6000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Este texto fue aprobado con modificaciones en los debates de la Cámara de Representantes, realizados el 9 de Mayo de 2001 (primer debate) y el 13 de Junio del mismo año (segundo debate).

Posteriormente el proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado con el No. 08/01.

En la ponencia para primer debate en el Senado se expresa:

“No obstante todo lo anterior, considera el suscrito ponente que se debe excluir del proyecto el artículo 5º, aprobado por la honorable Cámara de Representantes, que tiene como finalidad modificar el artículo 172 de la Ley 599 de 2000 por cuanto respecto de su contenido la Corte Constitucional en Sentencia número 542 de 1993, declaró la exequibilidad de un artículo, el 12 de la Ley 40 de 1993 de similar contenido, salvo cuando el agente actúe en alguna de las circunstancias de justificación del hecho previstas en la Ley Penal, caso en el cual es inexecutable. Por esta razón propongo el retiro de dicha norma”.

La Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado aprobó la anterior propuesta los días 28 de Noviembre de 2001 y 4 de Diciembre del mismo año, pero no introdujo la expresión acusada en el artículo sobre vigencia de la ley (Art. 15).

En la plenaria del Senado el ponente del proyecto propone: “En el artículo 16 de vigencia, se

debe hacer mención especial y clara que se deroga el artículo 172 de la Ley 599 de 2000 referente a la celebración indebida de contratos de seguro”.

Esta propuesta fue aprobada por la plenaria el 14 de Diciembre de 2001.

En esta forma quedó planteada una discrepancia sobre el punto entre las dos cámaras legislativas, por lo cual, aplicando los Arts. 161 superior y 186 de la Ley 5ª de 1992, se designó una Comisión Accidental de Mediación que se reunió el 14 de Diciembre de 2001 y en el acta respectiva hizo constar que “luego de la discusión correspondiente hemos decidido acoger el texto aprobado en el día de hoy catorce (14) de diciembre de 2001 por el honorable Senado de la República”.

“En esta forma dejamos rendido el informe correspondiente a fin de que sea sometido a consideración de las Plenarias de cada una de las dos corporaciones”.

Las plenarias, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, aprobaron dicho informe el 14 de Diciembre de 2001.

De lo anterior se deduce que el aparte impugnado sí fue considerado en el debate del proyecto de ley y cumplió el trámite establecido en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, por lo cual el cargo de la demanda es infundado.

4. De acuerdo con lo previsto en el Art. 152 de la Constitución, el Congreso de la República debe regular mediante leyes estatutarias, entre otras materias, la administración de justicia. Sin embargo, dichas leyes no están destinadas a regular en forma exhaustiva las materias contempladas en la citada disposición. A este respecto la Corte ha expresado:

“Así, no es posible afirmar -como lo hace el actor- que toda regulación de temas afines con el objeto de una ley estatutaria, obliga a seguir el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación³, pues cuando el mismo Ordenamiento Superior defiere dicha reglamentación a la ley ordinaria, tal procedimiento se hace innecesario. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que “el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto”⁴, puesto que “estas leyes están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, [o

cualquiera otra materia sometida a dicho procedimiento], pero no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan. (Subraya no original).5” 6

Así mismo, la materia propia de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia son las disposiciones relativas a la estructura o composición de ésta, los principios generales sobre el ejercicio de sus funciones y, en general, los aspectos sustanciales atinentes a ella. Los demás temas acerca de dicha administración constituyen materia de las leyes ordinarias, en especial de los respectivos códigos, a pesar de la vinculación funcional o instrumental con los primeros.

Sobre el particular la Corte ha sostenido:

“Es suficiente, para los efectos de este fallo, recordar las precisiones que, acerca del contenido propio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corporación consignó en la sentencia⁷ C-037 de febrero 5 de 1996 al referirse al campo propio de la Ley ordinaria.

“Dijo entonces la Corporación:

“... Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.

“De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara y contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que, al igual

que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.

...

“Y, más adelante se lee:

“Las consideraciones precedentes sirven, además, de fundamento para advertir la inconveniencia de permitir al legislador regular aspectos propios de ley procesal en una ley estatutaria, pues es sabido que el trámite de este tipo de normatividad reviste características especiales -aprobación en una sola legislatura, votación mayoritaria de los miembros del Congreso, revisión previa de la Corte Constitucional-, las cuales naturalmente no se compatibilizan con la facultad que le asiste al legislador para expedir o modificar códigos a través de mecanismos eficaces -es decir, mediante el trámite ordinario-, en los eventos en que las necesidades del país así lo ameriten. Permitir lo contrario sería tanto como admitir la petrificación de las normas procesales y la consecuente imposibilidad de contar con una administración de justicia seria, responsable, eficaz y diligente. (Subrayas fuera de texto)

...”

“Es, pues, claro que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.

“Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto.”⁸

En el caso que se examina, el aparte demandado derogó expresamente una disposición del Código Penal, el cual tiene indiscutiblemente el carácter de ley ordinaria. Por tanto, a la luz de la Constitución dicha derogación debía hacerse a través de una ley del mismo tipo, que es el que ostenta la Ley 733 de 2002, y por ello el cargo es infundado.

5. El actor alega que la expresión derogatoria acusada introduce una discriminación de las personas que carecen de recursos económicos para celebrar contratos de seguros que cubran el riesgo del pago del rescate del secuestrado, teniendo en cuenta que en la actualidad los secuestros ocurren en el país en forma generalizada, y señala que al mismo tiempo vulnera el principio del respeto de la dignidad humana.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que no obstante la eliminación de la tipificación penal de la intervención en la celebración de los mencionados contratos, ésta configura un ilícito civil, para el cual el ordenamiento jurídico contempla una sanción. Así lo establece la disposición especial contemplada en el Art. 26 de la Ley 40 de 1993, por la cual se adoptó el estatuto nacional contra el secuestro y se dictaron otras disposiciones, en cuya virtud aquellos son ineficaces de pleno derecho, es decir, no producen efectos sin necesidad de declaración judicial, al expresar que “sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, los contratos de seguros que bajo cualquier modalidad se otorguen para cubrir el riesgo del pago para lograr la liberación de un secuestrado, serán ineficaces de pleno derecho, y las compañías de seguros y los corredores o intermediarios que intervengan en su realización, serán sancionados por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa, con multa no inferior a doscientos (200) salarios mínimos y no superior a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales”. 9

Cabe anotar que en el supuesto de que no existiera esta disposición especial, con base en las reglas generales los mismos contratos estarían afectados de nulidad absoluta, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil (Arts. 1521 y 1741), por estar destinados a cubrir el riesgo de la ejecución de un contrato con causa y objeto ilícitos, consistentes éstos en el cambio de la libertad, y eventualmente la vida, de la persona secuestrada, que son “inalienables” de acuerdo con el Art. 5º de la Constitución Política, o sea, están por fuera del comercio (Art. 1518 del Código Civil), por el precio de rescate, hasta el punto de que tal convenio constituye, respecto de una de las partes, elemento integrante de un delito penal unánimemente considerado como muy grave.

Así mismo, en dichos contratos concurre un vicio del consentimiento por causa de la fuerza ejercida sobre la víctima y sus allegados, el cual genera la nulidad relativa de ellos (Arts. 1513 y 1741 Código Civil).

De lo anterior se deduce que el ordenamiento jurídico excluye la celebración de los referidos contratos de seguro, en forma general, por lo cual no existe la supuesta discriminación de las personas sin recursos económicos para celebrarlos, que constituye la premisa del cargo.

6. Por otra parte, esta corporación ha manifestado que, en virtud del principio de intervención mínima, el ejercicio del poder punitivo por parte del Estado debe ser el último de los recursos, y, así mismo, debe ser lo menos gravoso posible para los derechos individuales, así:

“La Corte considera oportuno en primer lugar advertir que no es cierto lo que plantea el actor en el sentido de que todas las actividades deben penalizarse, ya que en virtud del principio de intervención mínima la actuación punitiva del Estado, que restringe el campo de la libertad y que mediante la pena priva de derechos fundamentales o condiciona su ejercicio, por una parte, debe ser el último de los recursos (ultima ratio) de los que el mismo tiene a su disposición para tutelar los bienes jurídicos y, por otra parte, debe ser lo menos gravoso posible para los derechos individuales, mientras resulte adecuado para alcanzar los fines de protección que se persiguen. Ello significa que:

“i) El Derecho Penal sólo es aplicable cuando para la protección de los bienes jurídicos se han puesto en práctica otras medidas no represivas, que pueden ser, por ejemplo, de carácter laboral, administrativo o mercantil, y ellas han resultado insuficientes; por tanto, sería desproporcionado e inadecuado comenzar con una protección a través del Derecho Penal.

“ii) El Estado debe graduar la intervención sancionadora administrativa y penal, de modo que siempre que sea posible alcanzar el amparo del bien jurídico mediante el recurso a la potestad sancionadora de la Administración, debe preferir ésta a la penal, por ser menos gravosa, al menos para las conductas menos dañosas o menos peligrosas.

“Ello permite señalar el carácter subsidiario del Derecho Penal frente a los demás instrumentos del ordenamiento jurídico y, así mismo, su carácter fragmentario, en cuanto no tutela todos los ataques a los bienes jurídicos relevantes sino únicamente los más graves o

más peligrosos.” 10

Igualmente, el legislador tiene la función de fijar la política criminal del Estado, para amparar los derechos constitucionales, pero está limitado en su desempeño por los mismos derechos y por las disposiciones y principios superiores, que debe respetar. Dentro de este marco puede ejercer la potestad de configuración política y adoptar medidas diversas y cambiantes que permiten concretar en dicho campo el principio del pluralismo democrático, de acuerdo con las necesidades, las conveniencias y la evolución de la vida social y su reflejo en la composición del Congreso de la República, medidas entre las cuales está comprendida la penalización o la despenalización de las conductas. Sobre este tema la Corte ha señalado:

“(…) si bien la Carta de 1991 constitucionalizó, en gran medida, el derecho penal¹¹, lo cierto es que el Legislador mantiene una libertad relativa para definir de manera específica los tipos penales (CP arts 28 y 29).

“Así, ha habido una constitucionalización del derecho penal porque tanto en materia sustantiva como procedimental, la Carta incorpora preceptos y enuncia valores y postulados – particularmente en el campo de los derechos fundamentales – que inciden de manera significativa en el derecho penal y, a la vez, orientan y determinan su alcance. Esto significa entonces que el Legislador no tiene una discrecionalidad absoluta para definir los tipos delictivos y los procedimientos penales, ya que debe respetar los derechos constitucionales de las personas, que aparecen así como el fundamento y límite del poder punitivo del Estado. Fundamento, porque el *ius puniendi* debe estar orientado a hacer efectivos esos derechos y valores constitucionales. Y límite, porque la política criminal del Estado no puede desconocer los derechos y la dignidad de las personas.

“Pero lo anterior no implica que la Constitución haya definido de una vez por todas el derecho penal, puesto que el Legislador, obviamente dentro de los marcos fijados por la propia Carta, tiene ante sí un espacio relativamente autónomo, caracterizado, a su turno, por unos valores, presupuestos y finalidades propios, pese a su acentuado grado de constitucionalización. Así, a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, el Estado tipifica las conductas prohibidas y fija las condignas sanciones (principio de legalidad de la pena) y en este quehacer histórico acoge y abandona distintas y sucesivas filosofías punitivas, que pueden ser más o menos drásticas, según el propio Legislador lo

considere políticamente necesario y conveniente.

“Dentro de ciertos límites son posibles entonces diferentes desarrollos de la política criminal, que corresponden a orientaciones distintas en la materia. Esto es perfectamente compatible con el carácter democrático de la Constitución y el reconocimiento del pluralismo político que implica la alternancia de mayorías políticas. Las leyes no son entonces siempre un desarrollo de la Constitución sino que son, en muchas ocasiones, la concreción de una opción política dentro de los marcos establecidos por la Carta: son pues un desarrollo dentro de la Constitución, ya que la Carta es un marco normativo suficientemente amplio, de suerte que en él caben opciones políticas y de gobierno de muy diversa índole.

“Esto es claro porque 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. Esta Corporación ya había señalado con claridad al respecto:

” 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”¹².

“Todo lo anterior muestra que el Legislador puede criminalizar o despenalizar conductas, siempre que al hacerlo respete los principios, derechos y valores establecidos por la Constitución. En efecto, como bien lo señala uno de los ciudadanos intervinientes, el Legislador puede y debe describir conductas en tipos penales sin que ellas estén prohibidas en forma expresa por la Constitución, cuando considere que es indispensable acudir al derecho penal como última ratio para defender el interés jurídico de eventual menoscabo y garantizar así el goce natural y en función social de los derechos de las personas. El control constitucional, en este caso, es más un control de límites de la competencia del Legislador, con el fin de evitar excesos punitivos.” 13

Por tanto, el legislador podía válidamente, mediante el segmento normativo impugnado, derogar la disposición contenida en el Art. 172 del Código Penal que atribuía carácter delictivo a la intervención en la celebración de contratos de seguros para cubrir el riesgo del pago del rescate de personas secuestradas, o en la negociación o intermediación del rescate, por razones diferentes a las humanitarias, sin que con dicha decisión quebrantara los principios de igualdad y de dignidad de las personas como afirma el demandante.

Dicha decisión tiene una justificación aún más clara si se considera que la Corte Constitucional en virtud de la citada Sentencia C- 542 de 1993 al estudiar la constitucionalidad de una disposición similar contenida en el Art. 12 de la Ley 40 de 1993 resolvió declararla exequible “salvo cuando el agente actúe en alguna de las circunstancias de justificación del hecho previstas en la ley penal”, caso en el cual es inexecutable. 14

La corporación consideró que la inexecutableidad señalada deriva de la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad personal y a la vida y de la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes, sobre lo cual expresó:

“Según el artículo 12 de la Constitución, nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Pues bien: la ley que prohíbe pagar para salvar la vida y recobrar la libertad de una persona, ¿no somete acaso a ésta, a su familia y a sus amigos, a trato cruel, inhumano y degradante?

“¿Será, por desventura, humanitaria la norma que contradice los sentimientos del hombre, y le impide cumplir el deber de socorrer a su prójimo?

“(…)

“El pagar el rescate es, en sí, un acto indiferente, ni bueno, ni malo. Lo que determina su naturaleza moral es la finalidad que se busque. Por esto se ha visto que quien interviene en el pago por necesidad de salvar la vida y recobrar la libertad propias o ajenas, obedece a un móvil altruista reconocido universalmente por el derecho.

“Por el contrario, quien obra sin encontrarse en estado de necesidad, obedeciendo exclusivamente motivos innobles o bajos, como serían su propio lucro o el propósito de enriquecer a los delincuentes o dotarlos de recursos económicos, sí incurre en un delito. Y no podría alegar y demostrar causal alguna de justificación. Sólo en estas circunstancias es exequible el artículo 12 de la ley 40 de 1993 y lo son las normas concordantes con él.

“Claramente se observa, en consecuencia, que la constitucionalidad del artículo 12 de la ley 40 de 1993, está subordinada a los fines del autor de la acción que en él se describe. Así habrá de declararlo la Corte Constitucional.” (las negrillas forman parte del texto original)

7. De conformidad con el Art. 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Esta disposición consagra el principio llamado de unidad de materia, en virtud del cual cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma tal que exista conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas. Con ello se persigue claridad, orden y seguridad en la expedición de las leyes que han de regir la vida de los gobernados y se evita la inclusión de disposiciones extrañas a los cuerpos legales, que tiene el riesgo de producir sorpresas inconvenientes y hacer incierta y difícil su futura localización en el conjunto del ordenamiento jurídico.

Sobre este tema la Corte ha expresado:

“(..). el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la

iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria". 15

Dicho principio ha sido interpretado en forma amplia por la jurisprudencia constitucional, con el fin de preservar el principio democrático que le sirve de fundamento. En este sentido ha manifestado:

"Como ya se señaló anteriormente, esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, con el fin de determinar si un artículo acusado desconoce o no la regla de unidad de materia, o si un proyecto respetó en su trámite el principio de identidad. Así, en forma reiterada, esta Corporación ha dicho que la "interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano", por lo cual únicamente "aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"16." 17

El aparte censurado tiene una relación de conexidad clara con el tema general de la Ley 733 de 2002, que es la erradicación de los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, en cuanto deroga expresamente una disposición penal que tipificaba la celebración indebida de contratos de seguro para cubrir el riesgo del pago del rescate de un posible secuestro, norma ésta que el legislador en uso de su potestad de configuración política consideró que no era acorde con el propósito de dicha ley.

En consecuencia, el cargo no puede prosperar.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el aparte acusado, por los cargos examinados en esta sentencia.

VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “en especial el artículo 172 de la Ley 599 de 2000” contenida en el Art. 15 de la Ley 733 de 2002, por los cargos examinados en esta sentencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El Magistrado Ponente JAIME ARAUJO RENTERIA, no firmó la presente sentencia por no encontrarse presente. Que el citado Magistrado ratificó su postura de no concurrir a sesiones en las horas de la tarde atendiendo los argumentos señalados en las constancias que ha adjuntado desde el Acta No. 56 de 2003.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Gacetas del Congreso Nos. 380 de 2000, 469 de 2000, 211 de 2001, 247 de 2001, 342 de 2001, 38 de 2002, 547 de 2001, 628 de 2001, 031 de 2002, 075 de 2002.

2 Según el Art. 161 de la Constitución, “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

Por su parte, el Art. 186 de la Ley 5ª de 1992 dispone que “serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-114 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad al declarar la exequibilidad de varios artículos demandados de la Ley 446 de 1998 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989 , se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”, la Corte desestimó el argumento, según el cual, dichas disposiciones hacían referencia a una materia que debía regularse a través de una ley estatutaria y en su lugar afirmó la regla que ahora se reitera.

4 *Ibíd.* Esta regla fue reiterada, entre otras, en las sentencias C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-424 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

5 Corte Constitucional Sentencia C-425 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte, al declarar la exequibilidad de los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, no acogió el argumento de impugnación, según el cual, dichas materias hacían parte de una ley estatutaria que desarrollara el derecho fundamental de expresión, a pesar de la relación temática entre las normas acusadas y dicha garantía. Este pronunciamiento recoge la tesis que aboga por la interpretación restrictiva en materia de aplicación del artículo 152 de la Constitución, al que ya había hecho alusión la Corte en la Sentencia C-313 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz (se declara exequible la “Ley 57 de 1993 “Por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal”). Allí se dijo: “Si se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los

derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. Cfr., además, la sentencia C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sentencia C-523 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Sentencia C-114 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.

9 Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-542 de 1993. M.P. Jorge Mejía Arango. Salvamento parcial de voto de Vladimiro Naranjo Mesa. Aclaración de voto de Hernando Herrera Vergara. Puede considerarse que la misma está vigente, por no estar comprendida en la derogación contenida en el Art. 474 del Código Penal (Ley 599 de 2000), que estableció: “Deróganse el Decreto 100 de 1980 y demás normas que lo modifican y complementan, en lo que tiene que ver con la consagración de prohibiciones y mandatos penales”. En cambio, todas las normas penales de la Ley 40 de 1993 quedaron derogadas.

10 Sentencia C-356 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería.

11 Ver, por ejemplo, Sentencia C-127/93. MP Alejandro Martínez Caballero

12 Corte Constitucional. Sentencia C-531/93 del 11 de noviembre de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Sentencia C-038 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Dicha disposición, derogada por el Art. 474 del Código Penal, establecía: “Quien intervenga en la celebración de un contrato que asegure el pago del rescate de un posible secuestro o en la negociación o intermediación del rescate pedido por un secuestrado, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años”.

15 Sentencia C-501 de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto de Jaime Araújo Rentería. Salvamento parcial de voto de Rodrigo Escobar Gil.

16 Sentencia C-025 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento 43, criterio reiterado en numerosas sentencias posteriores.