

Sentencia C-894/12

DELITOS QUE REQUIEREN QUERRELLA PARA INICIO DE ACCION PENAL-Contenido/ADICION DEL DELITO DE VIOLACION DE LOS DERECHOS DE REUNION Y ASOCIACION AL LISTADO DE DELITOS QUERELLABLES-No transgrede los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL-Delitos que requieren querrella para inicio de acción penal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA EN RELACION CON LOS CARGOS DE VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Oportunidad

PROYECTO DE LEY-Aplicación del principio constitucional de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa del demandante

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE LA UNIDAD TEMATICA-Requisitos que le corresponde acreditar al actor

La Corte ha exigido el cumplimiento de unos requisitos que le corresponde acreditar al actor, con el fin de que se formule un verdadero cargo de inconstitucionalidad por vulneración de la unidad temática. En este orden de ideas, el actor debe evidenciar: “(i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Requisitos

TRAMITE LEGISLATIVO DE PROYECTO DE LEY-Reglas jurisprudenciales en materia de modificaciones o adiciones

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL-Modificación de la disposición sobre delitos que requieren querrela se trata de precisión y no de creación de una regla nueva contraria a lo aprobado a lo largo del trámite legislativo

No ocurrió que se haya variado la lista de delitos querellables ni que se haya incluido un artículo en el proyecto de ley sin deliberación alguna, sino que la norma era necesaria para cumplir con el objeto de la ley, y mantener coherencia con la política criminal que hasta el momento ha adoptado el Estado frente al delito de violación de los derechos de reunión y asociación. En consecuencia, se trató de una precisión y no de la creación de una regla nueva contraria a lo aprobado a lo largo del trámite legislativo.

Referencia: expediente D-8870

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y Adolescencia, las reglas sobre Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Actora: Paula Cadavid Londoño

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alexei Egor Julio Estrada, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Paula Cadavid Londoño demandó el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011.

Mediante auto del 15 de diciembre de 2011, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que enviaran al Despacho (i) copia auténtica de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos del proyecto que dio origen a la Ley 1453 de 2011, y (ii) certificación del trámite que surtió el artículo aprobado como 108 de la Ley 1453 de 2011, en especial, especificar en qué momento del trámite fue incorporado, por iniciativa de quién y su votación.

Igualmente, el Magistrado Sustanciador ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana, y comunicar la iniciación del presente proceso al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia para que expresaran lo que estimaran conveniente. Además, invitó a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades Javeriana, Rosario, Sergio Arboleda, Sabana, Externado, Andes y Libre de Bogotá, el Norte y Libre de Barranquilla, Bolivariana y del Sinú en Montería, al Instituto de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## 2 LA DEMANDA

### 2.1 NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.110 del 24 de junio de 2011:

“LEY 1453 DE 2011

(junio 24)

Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

### DECRETA:

ARTÍCULO 108. El artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, quedará así:

Artículo 74. Delitos que requieren querrela. Para iniciar la acción penal será necesario querrela en los siguientes delitos, excepto cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad:

1. Aquellos que de conformidad con el Código Penal no tienen señalada pena privativa de la libertad.
2. Inducción o ayuda al suicidio (C. P. artículo 107); lesiones personales sin secuelas que produjeran incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días (C. P. artículo 112 incisos 1o y 2o); lesiones personales con deformidad física transitoria (C. P. artículo 113 inciso 1o); lesiones personales con perturbación funcional transitoria (C. P. artículo 114 inciso 1o); parto o aborto preterintencional (C. P. artículo 118); lesiones personales culposas (C. P. artículo 120); omisión de socorro (C. P. artículo 131); violación a la libertad religiosa (C. P. artículo 201); injuria (C. P. artículo 220); calumnia (C. P. artículo 221); injuria y calumnia indirecta (C. P. artículo 222); injuria por vías de hecho (C. P. artículo 226); injurias recíprocas (C. P. artículo 227); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); maltrato mediante restricción a la libertad física (C. P. artículo 230); inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233); malversación y dilapidación de los bienes de familiares (C. P. artículo 236); hurto simple cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 239 inciso 2o); alteración, desfiguración y suplantación de

marcas de ganado (C. P. artículo 243); estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 246 inciso 3o); emisión y transferencia ilegal de cheques (C. P. artículo 248); abuso de confianza (C. P. artículo 249); aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. artículo 252); alzamiento de bienes (C. P. artículo 253); disposición de bien propio gravado con prenda (C. P. artículo 255); defraudación de fluidos (C. P. artículo 256); acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (C. P. artículo 257); malversación y dilapidación de bienes (C. P. artículo 259); usurpación de tierras (C. P. artículo 261); usurpación de aguas (C. P. artículo 262); invasión de tierras o edificios (C. P. artículo 263); perturbación de la posesión sobre inmuebles (C. P. artículo 264); daño en bien ajeno (C. P. artículo 265); usura y recargo de ventas a plazo (C. P. artículo 305); falsa autoacusación (C. P. artículo 437); infidelidad a los deberes profesionales (C. P. artículo 445); Violación de los derechos de reunión y asociación (C. P. artículo 200)".

## 2.2 LA DEMANDA

La ciudadana Paula Cadavid Londoño considera que el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, que modifica el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, vulnera los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Manifiesta que el artículo demandado, que redefine la lista de los delitos querellables, fue agregado intempestivamente en el último debate. Como sustento de esta afirmación sostiene lo siguiente:

Relata que de conformidad con los artículos 157 y 161 Superiores, la Ley 1453 de 2011 fue tramitada en cuatro debates legislativos, y debido a discrepancias entre los proyectos aprobados en cada una de las Cámaras, fue necesaria la conformación de una comisión de conciliación. En opinión de la demandante, a pesar de que el proyecto de ley surtió los cuatro debates exigidos en la ley y que su texto final fue conciliado, el artículo 108 demandado es inconstitucional, teniendo en cuenta que el tema de los delitos querellables no nació en la ponencia para primer debate como tampoco en la ponencia para segundo debate, sino que apareció sorpresivamente en el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Asegura que este vicio no se subsana por el hecho de que la aprobación se realizó en la Comisión de Conciliación con el consentimiento de las dos Cámaras.

Indica además que el artículo que no guarda relación directa y necesaria con lo que se debatió a lo largo de la aprobación del proyecto. Agrega que nunca se abordó la temática, el trasfondo o las implicaciones de cambiar la lista de los delitos querellables y, en consecuencia, la comisión de conciliación no podía introducir modificaciones normativas relacionadas con dicho tema, como en efecto lo hizo, vulnerando de esta forma los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad temática.

Por lo expuesto, reitera, el artículo debe ser declarado inexecutable porque la Ley de Seguridad Ciudadana, aunque trata temas relacionados con el sistema procesal penal, la política criminal del Estado y los métodos para reducir la comisión de delitos, en ningún momento se refiere a los requisitos de procedibilidad para ejercer la acción penal, y menos aún a la categoría que deben asumir algunos tipos penales que, por su poca gravedad, requieren de la interposición de una denuncia penal por parte del afectado para iniciar la investigación. Enfatiza en que el tema de los delitos querellables no puede ser considerado poco importante, pues su definición, al tratarse de la adopción de una línea de política criminal concreta, debe sobrepasar debates serios, contundentes y ponderados, tal como sucedió con la redefinición del tipo penal de acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (artículo 257 de la Ley 599 de 2000) como un delito investigable de oficio. En su criterio, en el presente caso, la modificación de la lista de delitos querellables se produjo de forma ligera, irreflexiva e intempestiva.

## 1. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

### 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada, intervino dentro del presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, en los siguientes términos:

1. Para iniciar, aclara que el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, que subrogó el artículo 74

de la Ley 906 de 2004 en cuanto a los delitos que requieren querrela, debe ser leída e interpretada de manera sistemática dentro del contexto al cual pertenece, es decir, en conexión con las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal que fueron subrogadas, adicionadas y modificadas por la Ley de Seguridad Ciudadana. Hecha esta aclaración, explica que la subrogación del artículo 74 de la Ley 906 de 2004 a través de la norma acusada, se introdujo en el trámite legislativo como consecuencia directa de la modificación del artículo 200 de la Ley 599 de 2000 acerca de la vulneración de los derechos de reunión y asociación.

Agrega que una simple comparación entre el contenido normativo del artículo 74 de la Ley 906 de 2004 (sin la modificación introducida por el artículo 4 de la Ley 1142 de 2007) y la subrogación del mismo efectuada por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, evidencia que la única diferencia entre las dos disposiciones tiene que ver exclusivamente con la inclusión, dentro de los delitos que requieren querrela, de aquel contemplado en el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 sobre los derechos de reunión y asociación.

1. En segundo lugar, para demostrar el cumplimiento de los requisitos constitucionales de consecutividad e identidad de materia, señala que en el texto del proyecto inicial (Gaceta 737/10) se observa que aunque no se incluyó disposición alguna que modificara el tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación consagrado en el artículo 200 de la Ley 599 de 2000, esta materia sí se consignó en el eje temático del proyecto, el cual es prevenir y atacar, de manera decidida y ejemplar, las conductas que afectan la seguridad ciudadana y la paz, así como eliminar la impunidad. Para el logro de dichos fines se incluyó dentro del trámite legislativo el tema del aumento de penas y la tipificación de nuevas conductas en algunos delitos ya existentes.

De otro lado, en la ponencia para segundo debate del proyecto en la Plenaria del Senado (Gaceta 975/10), consta que uno de los propósitos del proyecto sometido a debate era el de la prevención de los delitos. En este sentido, aduce, el precepto acusado conserva el hilo temático del proyecto inicial radicado por el Gobierno y la Fiscalía, ya que es acorde con algunas de las estrategias para lograr dicha finalidad, a saber, el aumento de penas, la consagración de causales de agravación punitiva y el cambio de multas por prisión en

algunos delitos ya existentes.

En este contexto, cuenta, durante el tercer debate del proyecto en la Comisión Primera de Cámara (Gaceta 263/11) surgió la propuesta del Ministro del Interior y de Justicia y de un Representante de incluir en el debate la aprobación de una modificación al artículo 200 de la Ley 599 de 2000, hoy artículo 26 de la Ley 1453 de 2011.

1. En tercer lugar, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, considera que la subrogación del artículo 74 de la Ley 906 de 2004 mediante el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, específicamente en lo relacionado con la violación de los derechos de reunión y asociación, no constituye un tema nuevo dentro del trámite legislativo de la Ley de Seguridad Ciudadana, pues el aumento de pena para dicho tipo ya había sido aprobado en el curso de los. Sumado a lo anterior, expone, dicho texto fue sometido al trámite de conciliación.

#### 1. Universidad Sergio Arboleda

La universidad Sergio Arboleda, por medio del Decano de la Facultad de Derecho y la Abogada Investigadora del Grupo de Derecho Público (Crear), solicitó la inexecutable del precepto acusado, aduciendo que conforme a la revisión de las Gacetas del Congreso en las que consta el trámite legislativo que se le impartió a la Ley 1453 de 2011, no se encuentra la proposición sobre el artículo 108 que modificó el artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, lo cual constituye una vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible.

#### 1. Universidad del Sinú

La decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y de Educación de la Universidad del Sinú intervino dentro del presente proceso para apoyar la constitucionalidad de la disposición demandada, exponiendo que el artículo demandado (i) tiene un vínculo razonable con el

tema general del proyecto, el cual fue aprobado y sancionado como ley de la República; (ii) cumple con el requisito de conexidad temática y de identidad flexible con todo el proyecto de ley; y (iii) el texto de ley surtió todos los debates y fue objeto de conciliación.

## 1. Universidad de los Andes

La Universidad de Los Andes solicitó la inexecutable de la norma, rindiendo el siguiente concepto:

1. Recuerda los argumentos que expuso el Gobierno Nacional al sancionar la ley en estudio, y transcribe un acápite de la cartilla expedida por éste atinente a las reformas del Código de Procedimiento Penal, para concluir que “el tema no fue presentado, discutido y aprobado en los debates anteriores en Cámara y Senado, sino que fue objeto de su promulgación hasta el último debate sin mayor consideración de fondo poniendo en riesgo principios constitucionales y legales”.

1. Indica que en los textos que se analizaron en todo el trámite legislativo, no se abordó el tema de delitos querellables y, seguidamente relaciona los números de las Gacetas del Congreso, para soportar su afirmación. Aduce, al igual que la demandante, que el tema de los “delitos querellables no nació ni en la ponencia para primer debate, ni en la ponencia para el segundo, sino que apareció sorpresivamente en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes” y esto genera la inconstitucionalidad de la norma.

Así las cosas, solicita declarar la inexecutable del artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, “al tratarse de un tema totalmente nuevo discutido a penas en el último debate legislativo, conllevando a que su inclusión en la ley vulnerara los artículos 157, 158 y 160 de la Carta Política de Colombia”.

## 1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, estando dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar exequible el artículo demandado, por las siguientes razones:

En cuanto al proceso de formación del artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, advierte que en el trámite legislativo surtido en el Senado de la República no aparece la norma demandada. Indica que el artículo acusado fue introducido durante el tercer debate, en el que se señaló específicamente la naturaleza querellable de algunos delitos. Relata que la sesión fue suspendida para que algunos artículos incluyendo el demandado fueran estudiados por una subcomisión y luego retomar su discusión en la sesión del 30 de mayo de 2011.

Señala, ante la disparidad entre los textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes, se conformó una comisión de conciliación, cuyo texto de conciliación fue rendido y aprobado en ambas plenarias.

En definitiva, advirtió que la norma demandada fue incorporada en el trámite surtido en la Cámara de Representantes y sometido al estudio de una comisión de conciliación, cuyo informe fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras. En vista de esas circunstancias, y teniendo en cuenta la ponderación que ha realizado la Corte sobre los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, no advierte la vulneración de los artículos 1457, 158 y 160 Superiores.

## 1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una norma contenida en una ley.

## 1. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN POR VICIOS DE FORMA EN RELACIÓN CON LOS CARGOS DE VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE.

De conformidad con el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1453 de 2011 fue expedida el 24 de junio de 2011 y publicada en el Diario Oficial No. 48.110 de la misma fecha, y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 17 de noviembre de 2011, es decir, dentro del término arriba señalado.

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

5.3.1 La demandante señala que el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, que modifica el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, vulnera los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, consagrados en los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución. Lo anterior, por cuanto el tema de los delitos querellables no estuvo presente en ninguna de las ponencias para primer y segundo debate sino que se incluyó en el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Explica que el contenido de la norma demandada corresponde a un asunto nuevo, pues en el transcurso del trámite legislativo no se abordó lo atinente a la modificación de la lista de los delitos querellables; por tanto, la comisión de conciliación no podía introducir modificaciones normativas relacionadas con dicho tema, pero como procedió de esta forma, vulneró los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

5.3.2 Por otra parte, el entonces denominado Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad del Sinú y la Procuraduría General de la Nación consideran que la norma acusada sí se ajusta a la Carta, por las siguientes razones: (i) el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, que subrogó el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 en cuanto a los delitos que requieren querrela, debe ser leída e interpretada de manera sistemática dentro del contexto al cual corresponde, es decir, en conexión con las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal que fueron subrogadas, adicionadas y modificadas por la Ley de Seguridad Ciudadana;

(ii) el artículo demandado tiene un vínculo razonable con el tema general del proyecto, pues fue fruto de la modificación del artículo 200 de la Ley 599 de 2000 acerca de la vulneración de los derechos de reunión y asociación; (iii) aunque el artículo demandado fue incluido en el tercer debate, en esta misma sesión se debatió sobre la condición de querellables de algunos delitos; y (iv) el precepto fue sometido al estudio de una comisión de conciliación y aprobado por las plenarias de ambas Cámaras. En consecuencia, no evidencian vulneración alguna de los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

5.3.3 Por el contrario, la Universidad Sergio Arboleda y la Universidad de los Andes estiman que la Corte debe declarar la inexecutable del artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, en razón a que revisado el trámite legislativo del proyecto que le dio origen, no encontraron la proposición del artículo en cuestión ni tampoco evidencian que se haya deliberado acerca del tema de los delitos querellables. Aseguran que el artículo fue incluido sorpresivamente en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, situación que genera la inconstitucionalidad de la norma.

5.3.4 En virtud de lo anterior, corresponde a la Sala Plena determinar, primero, si la demanda cumple con la carga argumentativa necesaria que refleje la existencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad por la violación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Segundo, analizado lo anterior, deberá la Sala establecer si, en efecto, el contenido y trámite del artículo 108 de la Ley 1453 de 2011 vulnera los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, por cuanto, según lo expuesto por la actora, (i) el contenido de la norma debió debatirse desde el principio del proceso legislativo y no en el debate de la plenaria de la Cámara de Representantes, y (ii) la norma cuestionada no guarda conexidad con el objeto de la ley.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará: primero, los deberes de la demandante y las directrices del juicio de constitucionalidad por violación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Segundo, la caracterización de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala abordará el caso concreto.

## 1. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA: CARGA ARGUMENTATIVA DEL DEMANDANTE.

## INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Para iniciar, es importante señalar que frente al cargo de vulneración al principio constitucional de unidad de materia no le es aplicable el término de caducidad de un año establecido el artículo 242-3 de la Constitución Política, por tratarse de un vicio material y no formal, tal y como lo ha desarrollado esta Corporación en reiterada jurisprudencia: "...la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte..."<sup>1</sup>

1. El principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, indica que "[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"; este principio se encuentra relacionado con lo dispuesto en el artículo 169 de la Carta, en el sentido de que "[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". Bajo estos lineamientos, cuando se advierte que una norma no guarda conexidad material con el contenido general de la respectiva ley, puede instaurarse una demanda de inconstitucionalidad por desconocimiento de este principio.<sup>2</sup>

1. Al respecto, la Corte ha exigido el cumplimiento de unos requisitos que le corresponde acreditar al actor, con el fin de que se formule un verdadero cargo de inconstitucionalidad por vulneración de la unidad temática. En este orden de ideas, el actor debe evidenciar: "(i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia."<sup>3</sup>

1. En el caso objeto de estudio, se observa que la demandante no cumple con la carga argumentativa que le corresponde asumir para alegar un vicio material por desconocimiento del principio de unidad de materia, ya que (i) no identifica cuál es el eje temático del proyecto de ley con base, por ejemplo, en la exposición de motivos y en los informes de ponencia; y (ii) no explica las razones por las cuales la norma censurada desconoce la materia de la ley, limitándose sólo a afirmar con respecto a este cargo que "... [e]n el caso bajo estudio, nunca se tocó la temática, el trasfondo o las implicaciones de cambiar la lista de los delitos querellables ..."4 e insistió en que "...la Ley de seguridad ciudadana, aunque trata temas relacionados con el sistema procesal penal, la política criminal del Estado y los métodos para reducir la comisión de delitos, en ningún momento se refiere a los requisitos de procedibilidad para ejercer la acción penal, ni mucho menos a la categoría que deben asumir algunos tipos penales que, por su poca gravedad, requieren de la interposición de una denuncia penal por parte del afectado para iniciar la investigación..."5. (subraya fuera de texto)

La Corte observa que la demandante explica la vulneración del principio de unidad de materia en el hecho de que la ley de seguridad ciudadana desarrolla ciertos temas, los cuales no guardan relación con el artículo acusado. Sin embargo, la exigencia contenida en el artículo 158 Superior y el consiguiente desarrollo jurisprudencial es clara en el sentido de que la demandante debe evidenciar el eje temático de la ley o las materias que desarrolla, es frente a la ley que debe partir su argumentación para explicar seguidamente porque la norma desconoce totalmente ese vínculo razonable que debe existir entre ambas. En este respecto, se enfatiza, las normas específicas deben guardar relación de conexidad con la materia de la ley que integran, no en comparación con algunos de los temas de que trata la misma, pues, no puede entenderse agotada la materia de un proyecto de ley frente a un artículo o a los artículos que contiene sino frente a la relación que se pueda establecer entre cada norma individualmente considerada frente al eje o a los ejes temáticos de la ley, los cuales son más amplios.

Aún más, no encuentra esta Corporación que se expliquen suficientemente las razones por las cuales los requisitos de procedibilidad de la acción penal o la categoría que deben asumir algunos tipos penales, tratándose de los delitos querellables, rompe con el eje temático de la

ley; la demandante se limita a comparar el contenido del artículo acusado frente a algunos temas contenidos en la ley. Por las razones expuestas, se concluye que la demandante no cumplió con la carga argumentativa para estructurar un verdadero cargo de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia; en particular, las razones presentadas por la actora no satisfacen los requisitos de especificidad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación para explicar el concepto de violación.<sup>6</sup>

Por otro lado, la Sala observa que los demás argumentos esgrimidos por la demandante se encuentran relacionados con el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, no con la violación de la unidad de materia. La demandante argumenta que el artículo 108 demandado (i) fue incluido en el último debate legislativo; (ii) no guarda una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con lo que se debatió a lo largo del trámite legislativo; (iii) fue incluido sorpresivamente en el texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes; (iv) la Comisión de conciliación no podía introducir modificaciones normativas relacionadas con el tema de los delitos querellables; y (v) el artículo demandado incorpora un tema totalmente nuevo que no fue objeto de deliberación. La aptitud de estos cargos se examinará más adelante.

De manera que, esta Sala concluye que el cargo por violación del principio de unidad de materia no cumple con la carga argumentativa mínima y suficiente para demostrar la existencia de la infracción a la Carta y, por tanto, la Corte deberá inhibirse en relación con el mismo por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 1. APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA EN RELACIÓN CON LOS CARGOS POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE.

5.5.1 La Corte Constitucional ha reiterado que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, como se presenta en el caso que nos ocupa, deben cumplirse determinadas condiciones. En efecto, la Sentencia C-992 del 19 de septiembre de 2017 señaló:

“Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se

acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido [con anterioridad].

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad” (Subrayas fuera del texto).

Igualmente, la sentencia C-1124 del 9 de noviembre de 20048 advirtió9:

“si las normas constitucionales y legales que regulan el trámite de aprobación de las leyes en el Congreso parten de la base de que las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos que suben de las comisiones o que provienen de la otra cámara, para impugnar la inclusión de una norma en un proyecto de ley no basta con que el demandante afirme, simple y llanamente, que la norma no estaba incluida en el proyecto original y que apareció en un momento posterior del debate. Gracias a la permisión constitucional y legal, al demandante le corresponde indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad -claramente identificada en la demanda- es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras.”

5.5.2 En el asunto bajo revisión se observa que la demandante sí cumplió con la carga mínima de argumentación para la existencia de los cargos por violación de consecutividad e identidad flexible.

En primer lugar, la demandante identifica el contenido normativo que se considera nuevo, esto es, el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, señalando que fue introducido en el último debate del trámite legislativo; luego, explica que el tema de los delitos querellables fue introducido de manera tangencial en la plenaria de la Cámara de Representantes sin que hubiera sido objeto de deliberación en las comisiones respectivas, razón por la cual, considera, el referido artículo es inconstitucional, pues dicha adición normativa no guarda relación evidente con lo que se estaba debatiendo hasta ese momento, advirtiendo que dicha omisión no puede ser subsanada por la Comisión de conciliación y tampoco es suficiente que hubiese contado con el consentimiento de las dos Cámaras. Adicional a lo anterior, la actora afirma que nunca se deliberó acerca de la importancia de cambiar la lista de los delitos querellables.

En este orden de ideas, la Sala Plena entrará a estudiar de fondo los vicios advertidos por la demandante al encontrar que en relación con los mismos existe carga argumentativa suficiente y, por tanto, aptitud sustantiva de la demanda.

## 1. CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE.

1. El principio de consecutividad, derivado del artículo 157 Superior, consagra la obligación de que todos los asuntos de una ley hayan sido discutidos y aprobados en todos los debates respectivos, por las comisiones permanentes de ambas cámaras y por sus plenarios. Por su parte, el principio de identidad flexible hace referencia a la posibilidad de que durante los debates se introduzcan variaciones al texto, siempre y cuando se enmarquen dentro de los asuntos sometidos a debate y aprobación.

De conformidad con estos principios, las variaciones surgidas durante el trámite legislativo no deben devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, si se encuadran dentro de las temáticas del proyecto. Solamente aquellos asuntos completamente nuevos, no tratados en lo absoluto durante las etapas previas, deban devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión y/o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad.

Si ello no ocurre, entonces se entiende que esas disposiciones se encuentran viciadas de inconstitucionalidad por violación del artículo 157 de la Carta. De manera que el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen.

En la sentencia C-648 del 9 de agosto de 2006<sup>10</sup>, la Corte resumió así la línea jurisprudencial en la materia hasta ese momento:

“En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala Plena<sup>11</sup>-, ‘lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular’.

También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, ‘tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto’ – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, ‘es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad’. En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen<sup>12</sup>.

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba

permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.”

Igualmente, la sentencia C-942 del 1 de octubre de 2008<sup>13</sup> es muy ilustrativa en lo que respecta a la regla básica establecida por la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de estos principios constitucionales. Señaló que la jurisprudencia ha definido el principio de identidad flexible como aquel que exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como textos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se deben referir a temas tratados y aprobados en los anteriores debates, y (ii) que las variaciones deben guardar estrecha relación con el contenido del proyecto.<sup>14</sup> En la providencia también se advirtió que la Corte ha subrayado que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores.

En la sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010 se precisó, además, que esta regla básica debe estudiarse en relación con cada caso en particular, de acuerdo con sus características concretas, pero partiendo de que la regla general es el respeto por el principio democrático. En este orden de ideas, estableció:

“Con esta idea esencial el principio de identidad relativa debe aplicarse a cada caso que estudie la Corte, no simplemente para evitar que haciendo uso de un decisionismo arbitrario cree límites injustificados y carentes de legitimidad al órgano legislador -lo cual iría en contra de la base democrática de funcionamiento del sistema jurídico colombiano- sino para que, valorando los principios constitucionales y derechos fundamentales en juego, realice un juicio de ponderación a partir del cual sea posible determinar mediante parámetros racionales los límites de la facultad de enmienda o modificación del Congreso de la República, siempre teniendo en cuenta que la regla general será la primacía del principio democrático del órgano

de representación del pueblo (Art. 133 CP) y, por consiguiente, la posibilidad de aprobar enmiendas o modificaciones a los proyectos estudiados”.

1. Para establecer si determinado asunto fue discutido desde el principio del procedimiento legislativo, será necesario estudiar en cada caso concreto si, ya sea en la exposición de motivos, en el informe de ponencia para primer debate o en el acta que consigna la discusión y aprobación en esa etapa, se encuentran discusiones o propuestas que se ocupen del mismo, esto es, sin tener que comprobar que cada disposición haya sido propuesta a redactada desde el inicio, tal cual como se aprobó finalmente.<sup>15</sup>

En virtud de lo expuesto, se reitera que el principio de identidad “...no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia<sup>16</sup>, el tema específico sea el mismo durante el trámite legislativo”<sup>17</sup>

También en la sentencia C-911 del 6 de diciembre de 2011<sup>18</sup>, acerca de los principios de consecutividad y de identidad flexible, se reiteró lo siguiente: “...En esta línea la Corte ha precisado que “el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo”.<sup>19</sup> También ha explicado la Corte que “el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario”.<sup>20</sup> Esta jurisprudencia ha sido reiterada en numerosas sentencias de constitucionalidad.<sup>21</sup>”

## 1. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

## 5.6.1 Trámite legislativo de la Ley 1453 de 2011

### 5.6.1.1 Trámite surtido ante el Senado de la República

a) El proyecto fue presentado el 5 de octubre de 2010, ante la Secretaría General del Senado de la República, por el Ministro del Interior y Justicia, el Ministro de Defensa Nacional y el Fiscal General (E). Fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 737 del 5 de octubre de 201022 y radicado con el número 164 de 2010 Senado, con el título “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

La exposición de motivos del proyecto señaló lo siguiente en relación con el objeto de la ley:

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

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

(Subraya fuera de texto)

b) El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, presentado por los Senadores Hernán Francisco Andrade S., Juan Manuel Galán P., Luis Carlos Avellaneda T., Jorge Eduardo Londoño U., Juan Carlos Rizzeto L., y Juan Carlos Vélez U., fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 850 del 3 de noviembre de 201023.

c) El proyecto fue discutido por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, durante la sesión del día 10 de noviembre de 2010, tal como consta en el Acta No. 25 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1.046 del 6 de diciembre de 2010<sup>24</sup>. En esta sesión se anunció para su debate y votación el proyecto de ley No. 164, y en efecto, en la sesión del 16 de noviembre de 2010, tal como consta en el Acta No. 26 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 04 del 24 de enero de 2011<sup>25</sup>, fue discutido y aprobado con las modificaciones formuladas. La Sala pudo verificar que el artículo 108 demandado no fue incluido durante esta etapa del trámite.

d) Para rendir ponencia para segundo debate en el Senado de la República se designó a los Senadores Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Eduardo Enríquez Maya y Guillermo León Giraldo Gil.

e) El proyecto fue discutido y aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, en la sesión que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2010, según consta en el Acta No. 28 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 70 del 7 de marzo de 2011<sup>27</sup>.

Según informe allegado por el Secretario General del Senado de la República, fechado 20 de enero de 2012, dicha aprobación se surtió previo su anuncio, realizado en la Sesión Plenaria del 30 de noviembre de 2010, según consta en el Acta No. 27 correspondiente a esa reunión, publicada en la Gaceta del Congreso No. 53 del 21 de febrero de 2011<sup>28</sup>.

Del anterior recuento puede constatarse que el artículo 108 no fue debatido ni aprobado en los dos debates surtidos en el Senado de la República.

## 1. Trámite surtido ante la Cámara de Representantes

a) El proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, cuya mesa directiva designó como ponentes a los Representantes Alfredo Deluque Zuleta, Guillermo Rivera Florez, Carlos Augusto Rojas, Orlando Velandía Sepúlveda, Jorge Enrique Rozo, Hernando Prada Gil, Juan Carlos Salazar Uribe, José Rodolfo Pérez y Carlos Germán Navas Talero.

El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 43 del 15 de abril de 2011<sup>29</sup> y radicado con el número 160 de 2010, Cámara. En la ponencia para primer debate, en palabras de los ponentes, se “incluyeron algunos cambios relacionados con recomendaciones recibidas desde la Fiscalía frente a los términos y a la redacción de algunos artículos, otros frente al tema de los subrogados penales de la detención domiciliaria y se incluye un nuevo tema de Convivencia en los escenarios deportivos, por ser esta una prioridad de la seguridad ciudadana, así como algunos cambios propuestos en procura de mejorar el proyecto por los ponentes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (...)”<sup>30</sup> En esta instancia, no se incluyó la proposición textual del artículo 108 demandado.

b) El proyecto fue discutido y aprobado por dicha Comisión en las sesiones del 15, 16, 22, y 24 de marzo 2011, tal y como consta en las actas Nos. 48, 4931, 50 y 5132, que aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso No. 261 del 13 de mayo de 2011<sup>33</sup> y No. 263 del 13 de mayo de 2011<sup>34</sup>.

Durante las discusiones del proyecto en esta etapa del trámite, tampoco se aprobó la inclusión del artículo acusado. Sin embargo, sí se incluyó un artículo nuevo que modificó el artículo 200 de la Ley 599 de 2000, el cual fue aprobado por unanimidad<sup>35</sup>, en los siguientes términos:

“Modifíquese el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

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

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

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos

(500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador”

c) Para segundo debate en la Cámara de Representantes, se presentó informe de ponencia por los Representantes Alfredo Deluque Zuleta, Guillermo Rivera Florez, Alfonso Prada Gil, Carlos Augusto Rojas, Orlando Velandia Sepúlveda, José Rodolfo Pérez, Jorge Gómez Villamizar, Victoria Eugenia Vargas, Jorge Enrique Rozo, Carlos Germán Navas Talero y Juan Carlos Salazar Uribe, publicado en la Gaceta del Congreso No. 194 del 15 de abril de 2011<sup>36</sup>. En esta ponencia se incluyeron “(...) algunos artículos nuevos que se anunciaron en el primer debate de Cámara, con el fin de enriquecer el proyecto(...)”<sup>37</sup> dentro de los cuales no se encuentra el artículo 108 acusado.

d) El proyecto de ley fue discutido y aprobado en cuarto debate, en la sesión plenaria que tuvo lugar el 30 de mayo de 2011, tal como se consignó en el Acta No. 66 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 669 del 8 de septiembre de 2011<sup>38</sup>.

Al leer el Acta No. 66 del 30 de mayo de 2011, se observa que la inclusión del artículo demandado se realizó en la Plenaria de la Cámara en los siguientes términos:

“ (...)Dirección de la Presidencia doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Bloque de artículos doctor Deluque.

Intervención del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

Presidente, quedarían faltando 2 artículos, el artículo 100 y 112. En el artículo 100 hay una propuesta del doctor Chacón que fue retirada y en el 112 hay una propuesta de la doctora Alba Luz Pinilla, que por sugerencia del Gobierno también la acogemos. Entonces se plantea que el artículo 112 con las proposiciones de la doctora Alba Luz Pinilla y los nuevos artículos que serían 4, están acogidos por la ponencia también.

Dirección de la Presidencia doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Léalos secretario solamente.

El primer artículo nuevo sería una modificación al artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 del 2004.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Señor Presidente, pregúntele a la Plenaria si se declara en sesión permanente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Quiere la Plenaria sesión permanente.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Así lo quiere señor Presidente.

Intervención del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

Sería agregar al artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 del 2004, en su última parte la siguiente frase: Cuando se trata de delitos que requieren querellas, violación de los derechos de reunión y asociación. El siguiente artículo nuevo, sería el de la creación de la Comisión de Evaluación que a continuación voy a leer. Créese la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, integrada por un delegado del

Ministerio del Interior, un delegado del ICBF, quienes serán: Copresidente de la Comisión un delegado de la Procuraduría, un delegado de la Defensoría del Pueblo, un delegado de la Fiscalía, un delegado del Consejo Superior de la Judicatura, un delegado de la Policía de la Infancia y Adolescencia, un delegado de la Alianza por la Niñez, un delegado del Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Universidad Nacional, y dos delegados de entidades territoriales. La Comisión tendrá como propósito verificar que el sistema cumpla con la finalidad pedagógica, específica y diferenciada, que garantice la justicia restaurativa de la verdad y la reparación del daño para el cual fue creada. Dicha comisión ejercerá las siguientes funciones:

(...)

El siguiente artículo nuevo, adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de ley número 160 del 2010 Cámara que dé tal sentido.

Artículo nuevo. Dirección Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces cuando esta ley haga referencia a la Dirección Nacional de Estupefacientes debe entenderse que se refiere a esta entidad o a quien la sustituya, o haga sus veces según lo determine el Gobierno Nacional. El doctor Telésforo Pedraza y la última proposición del artículo nuevo diría.

Responsabilidad de Vigilancia, Control y Prevención. La responsabilidad de la vigilancia, control y prevención respecto a los integrantes de las barras, aficionados y asistentes a los eventos deportivos serán compartidas entre los clubes deportivos y las autoridades pertinentes. El recaudo de las multas de que trata el presente artículo estará a cargo del Instituto Colombiano para el Deporte (Coldeportes), así mismo este deberá reglamentar la fijación de los procedimientos, adecuación de las sanciones y métodos mediante los cuales los infractores sancionados podrán interpelar las mismas. Los recaudos que por este concepto se generen, el Instituto Colombiano para el Deporte (Coldeportes) deberán destinarlo en programas de socialización y formalización pedagógica que promuevan la paz, la tranquilidad y la convivencia en los estadios y escenarios deportivos.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración los dos artículos, más el artículo nuevo.

Continúa la discusión, va a cerrarse, queda cerrado el registro, lo aprueba la Plenaria.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad señor Presidente”39

Acerca del trámite surtido con respecto a la inclusión del artículo demandado en el proyecto de ley, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que:

“(…) el Artículo 108 de la Ley 1453 del 24 de junio de 2011 ‘Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad’..., fue discutido y aprobado de la siguiente forma:

El día 30 de mayo de 2011 se radicó en la Sesión Plenaria la Proposición de un Artículo Nuevo suscrita por los H. Representantes a la Cámara Dr. ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA, Dr. HERNANDO ALFONSO PRADA GIL y otra firma ilegible, dicha Proposición fue aprobada por unanimidad.

Lo anterior consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 066, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 669 del jueves 8 de septiembre de 2011 (ver páginas 52 y 53)40.

## 1. Trámite de conciliación

a) El informe de conciliación del proyecto de ley No. 160, Cámara y No. 164, Senado de 2010 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 341 del 31 de mayo de 201141, Cámara y en la Gaceta No. 342 del 31 de mayo de 201142, Senado, en el cual se incluye el contenido del artículo 108 demandado.

b) El informe de conciliación fue discutido y aprobado en la plenaria de ambas cámaras, así: en la sesión que tuvo lugar en el Senado el 1 de junio de 2011, tal como se consignó en el Acta No. 58 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 483 del 6 de julio de 201143; y en la Cámara de Representantes en la sesión del 1 de junio de 2011, de acuerdo con lo consignado en el Acta No. 68 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No.

590 del 11 de agosto de 201144.

Del Informe de Conciliación presentado ante las dos plenarias, es importante resaltar lo siguiente:

“(...) después de un análisis hemos concluido que el texto aprobado por la honorable Cámara recoge lo aprobado en Senado e incorpora algunas disposiciones aprobadas por las diferentes bancadas. Por lo anterior, hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara, así como el título aprobado por esta (...)”<sup>45</sup>

Lo anterior indica que el Senado de la República decidió acoger en su totalidad las modificaciones realizadas en la Cámara de Representantes al proyecto de ley, por ajustarse a las deliberaciones surtidas en esa cámara.

#### 1. Contextualización de la introducción del artículo acusado

Durante el tercer debate surtido en la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional propuso el endurecimiento de la pena para el tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación, sancionándolo con pena de prisión y no sólo con multa como hasta el momento se encontraba dispuesto. Dicha proposición fue acogida por unanimidad, tal como consta en el Acta No. 51 del 24 de marzo de 2011, publicada en la Gaceta No. 263 del 13 de mayo de 2011 del Congreso de la República.

Esta modificación tenía como consecuencia directa que el delito dejaba de ser querellable, pues el numeral primero del artículo 74 de la Ley 906 de 2004 señala que tienen esta naturaleza “aquellos que de conformidad con el Código Penal no tienen señalada pena privativa de la libertad” y los establecidos en el listado contemplado en el numeral segundo del mismo artículo, dentro de los cuales no se encontraba el delito de violación de los derechos de reunión o asociación.

Por lo anterior, al preverse la sanción de pena privativa de la libertad para el delito de violación de los derechos de reunión y asociación, también se modificaba la forma de iniciar la acción penal, convirtiéndose en un delito investigable de oficio, lo cual suponía un cambio

sustancial en la política criminal del Estado para la prevención y represión de esta conducta punible. Cabe aclarar que el carácter querellable de una conducta punible tiene consecuencias esenciales en el procedimiento aplicable, tales como la posibilidad de desistimiento<sup>46</sup>, el cual implica una mayor posibilidad de disposición de la acción penal por parte de los sujetos pasivos y, por lo tanto, puede facilitar que se presenten acuerdos para la extinción de la acción penal.

Durante la deliberación que se llevó a cabo en la Cámara de Representantes, se evidenció la necesidad de aclarar expresamente que la sanción de pena privativa de la libertad agregada al tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación no significaba que el legislador tuviera la intención de que éste dejara de ser un delito querellable; de esta decisión puede inferirse la voluntad del legislador de mantener la naturaleza querellable a través de la inclusión de la conducta punible dentro del listado taxativo de delitos que a pesar de ser sancionados con pena privativa de la libertad son querellables, los cuales están contemplados en el numeral segundo del artículo 74 de la Ley 906 de 2004. Por lo anterior, se hizo necesario modificar la Ley 906 de 2004 para agregar el delito de violación de los derechos de reunión y asociación dentro del listado de delitos querellables.

1. No se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la norma acusada.

En cuanto al principio de consecutividad, encuentra esta Sala que si bien el artículo demandado fue incluido de manera textual durante el cuarto debate en la Cámara de Representantes, el tema en él contenido fue objeto de discusión en los cuatro debates, teniendo en cuenta que (i) uno de los ejes temáticos de la ley era la reforma del Código Penal y de Procedimiento Penal, y (ii) otro de sus objetivos se refería específicamente al fortalecimiento de la política criminal de Estado. La Sala considera que tampoco desconoce el principio constitucional de identidad flexible, en razón a que la modificación era de aquellas que el legislador podía realizar, por cuanto tenía un vínculo razonable con el tema general del proyecto, con sus propósitos y con el tema específico desarrollado en el artículo 29 del proyecto aprobado en tercer debate por la Cámara, acerca del endurecimiento de la pena para el delito de violación del derecho de reunión y asociación.

Es importante reiterar lo expuesto en la jurisprudencia constitucional acerca del desconocimiento de este importante principio constitucional, en el sentido de que no basta con que el demandante se limite a afirmar que una norma fue incluida en el último debate, como en el presente caso, pues, a la luz del contenido del artículo 160 Superior, durante el segundo debate cada Cámara puede introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias. En este respecto, la única condición exigida al legislador es que dicha novedad guarde relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que no sea contraria a lo allí decidido.

1. En el caso objeto de estudio, la Sala observa que, en primer lugar, la materia del artículo 108 fue tratada desde la exposición de motivos del proyecto de ley, en el que consta que los objetivos de dicho proyecto son: la prevención del delito, el aumento de la efectividad del procedimiento penal y la materialización de una política criminal de Estado.

En este punto, es pertinente recordar que el proceso legislativo no es un ejercicio rígido, dado que en la deliberación que se surte al interior del mismo pueden presentarse propuestas que modifiquen, adicionen o supriman algunas disposiciones del proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso. En este orden de ideas, el texto legal puede irse transformando a la luz de las deliberaciones. En este contexto, el Senado de la República, en los dos debates que surtió, tal y como lo expuso el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, reiteró que uno de los propósitos del proyecto de ley era la prevención de delitos, y es por esa razón que se escucharon propuestas acerca de la necesidad de aumentar las penas y cambiar las sanciones -de multa a prisión- para algunos delitos ya existentes, como el de violación de los derechos de asociación y reunión.

La Sala también considera que el análisis de nuevos tipos penales, la reconfiguración de los existentes, el endurecimiento de penas y la definición de la forma de inicio de la acción penal -de oficio o por querrela- son asuntos que van ligados al diseño de la política criminal del Estado -otro objetivo del proyecto. Estos subtemas del diseño de política criminal estuvieron presentes a lo largo de los cuatro debates reglamentarios del proyecto de ley, de forma sucesiva, como puede observarse en el tema de responsabilidad penal de los adolescentes, tráfico de menores de edad, extinción de dominio, entre otros.

1. En segundo lugar, la Ley 1453 de 2011 es una ley de naturaleza penal en la que, en consecuencia, se hallan modificaciones de tipos penales y otras reconfiguraciones de la normativa penal sustantiva y procesal. Tal naturaleza es mostrada por su título: “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. La naturaleza penal de la Ley 1453 de 2011 también se deduce del contenido de sus disposiciones, entre las que se encuentran: el registro nacional de órdenes de captura, tráfico de menores de 18 años, uso de menores de 18 años para comisión de delitos, falsa denuncia, duración de los procedimientos, etc. La definición de los delitos querellables no son una materia ajena a las leyes penales ni en lo sustantivo ni en lo procedimental.

Se encuentra acreditado que durante el trámite legislativo surtido en el Senado de la República, siempre se hizo referencia al objeto de la ley contenido en la exposición de motivos, y también se abordó el tema del aumento de penas, como la tipificación de nuevas conductas en algunos delitos ya existentes.<sup>47</sup>

1. En tercer lugar, el contenido material del precepto demandado (la lista de delitos querellables, en particular la adición del delito de violación de los derechos de reunión y asociación) guarda una conexidad temática directa con el contenido del artículo 29 hasta ese momento aprobado en tercer debate por la Cámara de Representantes, y que luego se convertiría en el artículo 26 de la Ley 1453, como a continuación se expondrá.

Esta Corporación estudió la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 que modificó el artículo 200 del Código Penal, cuya propuesta devino del Gobierno Nacional encaminada a endurecer la pena impuesta para el delito de violación del derecho de reunión y de asociación. Se traen a colación apartes de la sentencia C- 571 del 18 de julio de 2012<sup>48</sup> la cual declaró la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, por ser pertinentes para presentar la conclusión acerca de la ausencia de vulneración del principio de identidad flexible en el caso concreto.

En este pronunciamiento, se hace referencia a que el delito contemplado en el ordenamiento jurídico penal para sancionar a aquéllos que vulnerarán el derecho de reunión y asociación requería de una ampliación de la pena, la cual estaba tasada hasta ese entonces con una sanción de multa. En este sentido, la propuesta del Gobierno se refería a que la sanción se modificara por una pena de prisión de uno a dos años.

Acerca de la deliberación sobre la aprobación del endurecimiento de la pena para este delito, en la sentencia C-571 de 2012 se expuso lo siguiente:

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

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

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

(...)

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

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

Me gustaría que se ilustre al Congreso sobre lo que se está votando.

[...]

Muchas gracias.

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

En cumplimiento de ley, aceptada su propuesta.

[...]

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

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

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

Léalo porque no me quedó claro.

Palabras del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

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

En efecto, el contenido del artículo acusado no convirtió el proyecto de ley aprobado en cuarto debate en uno sustancialmente distinto, sino que, tal como lo manifestaron los representantes durante la deliberación del proyecto en la plenaria de la Cámara, se trata de una norma que en desarrollo de la política criminal de Estado, busca conservar la naturaleza de querellable del delito de violación de los derechos de reunión y asociación. La intervención del Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta es clara: el legislador considera relevante elevar la pena a prisión para la violación del derecho de reunión y asociación, el cual, en vigencia de la norma anterior sólo contenía una sanción de multa. Sin embargo, la pretensión de elevar la pena a prisión conllevaba la consecuencia de modificar la forma de iniciar la acción penal de querrela a una conducta investigable de oficio; en este sentido, dentro de la libertad de configuración legislativa, el Congreso manifestó expresamente su voluntad de que el delito de violación de reunión y asociación conservara su naturaleza de querellable.

Por tanto, la adición a la lista de delitos querellables de la violación de los derechos de reunión y asociación, mantiene en cabeza de las partes afectadas la posibilidad de acudir al aparato estatal para poner en conocimiento dicha afectación, tal y como acontecía en vigencia de la legislación anterior.

En consecuencia, no se trata de una regla nueva, ni de la modificación de la lista de delitos querellables como lo expone la demandante, debido a que siempre ha tenido esta categoría, sino que como consecuencia del endurecimiento de la pena, la cual ya no se limita a la

imposición de una multa sino a una pena de prisión, el legislador consideró pertinente seguir manteniendo esta naturaleza de querellable, lo cual va ligado a la definición de la política criminal, debido a que si no se realizaba tal precisión a través de la norma acusada, dicho delito se convertiría en uno investigable de oficio.

De manera que no ocurrió que se haya variado la lista de delitos querellables ni que se haya incluido un artículo en el proyecto de ley sin deliberación alguna, sino que la norma era necesaria para cumplir con el objeto de la ley, y mantener coherencia con la política criminal que hasta el momento ha adoptado el Estado frente al delito de violación de los derechos de reunión y asociación. En consecuencia, se trató de una precisión y no de la creación de una regla nueva contraria a lo aprobado a lo largo del trámite legislativo.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el cargo por vicios de procedimiento formulado en la demanda no está llamado a prosperar. La norma se declarará exequible, por los cargos analizados en este acápite.

## 6 DECISION

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

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, por los cargos analizados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Al respecto, ver también las sentencias C-531 de 1995, C-669 y C- 886 de 2001, C-370 de 2004, C-230 de 2008, C-486 de 2009 y C-277 de 2011, entre otras.

2 Corte Constitucional, sentencia C-277 del 12 de abril de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

3 Ibídem

4 Ver folio 13 del cuaderno 1.

5 Ver folio 16 del cuaderno 1.

6 En este respecto, en la sentencia C-1052 de 2001 se precisaron las características que debe reunir el concepto de la violación presentado por los ciudadanos al instaurar una demanda de inconstitucionalidad.

7 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

9 Ver también las sentencias C-839 del 23 de septiembre de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y C-856 del 17 de agosto de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En la primera providencia, la Corte reiteró esta carga argumentativa cuando indicó que para configurar un cargo de constitucionalidad por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación

o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido". En la segunda sentencia, la Corte afirmó: "el control de constitucionalidad por vicios de forma debe partir del planteamiento ante la Corte de las deficiencias que en el trámite del proyecto de ley tengan como consecuencia la inconstitucionalidad del mismo. Es decir, como lo señala esta decisión, el ciudadano debe detectar el posible vicio y estructurar sobre él un cargo de inconstitucionalidad indicando para ello la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios; todo lo cual se echa de menos en el presente caso"

10 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones"; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarios. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de "determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser

incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta”.

12 “En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, “cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros”. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera “eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional”. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible.”

13 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

14 Ver sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004 y C-376 de 2008.

15 Ver sentencias C-886 del 22 de octubre de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-277 del 12 de abril de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“16 C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001”

17 Corte Constitucional, sentencia C-1147 del 2 de diciembre de 2003. M.P Rodrigo Escobar Gil

18 M.P. Maria Victoria Calle Correa

“19 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Para la Corte, ‘[c]omo resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado’. La Corte explicó que ‘cambios esenciales’ significaban modificaciones a las disposiciones aprobadas que fueran ‘en tal medida significativas, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta’.”

“20 Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa)”

21 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-333 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), o C-321 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

22 Ver folio 18 del cuaderno de pruebas OPC-375/11

23 Ver folio 21 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-375/11

24 Ver folio 636 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-074/12

25 Ver folio 858 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-074/12

26 Ver folio 45 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-375/11

27 Ver folio 169 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-375/11

28 Ver folio 156 del cuaderno de pruebas OPC-375/11

- 29 Ver folio 56 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-376/11
- 30 Ver folio 56 y 56 (vuelto) del cuaderno de pruebas OPC-376/11
- 32 Ver certificación emitida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en los folios 326 al 332 del cuaderno de pruebas OPC-376/11
- 33 Actas Nos. 48 del 15 de marzo de 2011 y 50 del 22 de marzo de 2011
- 34 Acta No. 51 del 24 de marzo de 2011
- 35 Ver folio 330 del cuaderno de pruebas OPC-376/11
- 36 Ver folio 6 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 37 Ver folio 6 (vuelto) del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 38 Ver folio 175 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 39 Ver folios 199 (vuelto) y 200 del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 40 Ver folio 3 del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 41 Ver folio 208 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 42 Ver folio 277 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-375/11
- 43 Ver folio 334 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-375/11
- 44 Ver folio 254 y siguientes del cuaderno de pruebas OPC-376/11 No. 2
- 45 Gaceta del Congreso No. 341 del 31 de mayo de 2011
- 46 ARTÍCULO 76. DESISTIMIENTO DE LA QUERRELLA. En cualquier momento de la actuación y antes de concluir la audiencia preparatoria, el querellante podrá manifestar verbalmente o por escrito su deseo de no continuar con los procedimientos.

Si al momento de presentarse la solicitud no se hubiese formulado la imputación, le

corresponde a la Fiscalía verificar que ella sea voluntaria, libre e informada, antes de proceder a aceptarla y archivar las diligencias.

Si se hubiere formulado la imputación le corresponderá al juez de conocimiento, luego de escuchar el parecer de la Fiscalía, determinar si acepta el desistimiento.

En cualquier caso el desistimiento se hará extensivo a todos los autores o partícipes del delito investigado, y una vez aceptado no admitirá retractación.

47 Ver Gacetas del Congreso No. 850 y 975 de 2010, Senado; 043 y 194 de 2011, Cámara,

48 M.P. Maria Victoria Calle Correa