Sentencia C-108/17

Referencia: Expediente D-11528

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 (parcial) de la Ley 890 de 2014 *"Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal"*.

Actor: Mauricio Cadavid Restrepo.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Mauricio Cadavid Restrepo instauró demanda de inconstitucionalidad contra la expresión *"Las penas*

previstas en los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad del máximo".

Mediante auto de veintiséis (26) de julio de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, y al Fiscal General de la Nación para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Adicionalmente, invitó a las Facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de Antioquia, del Atlántico, Eafit de Medellín, Industrial de Santander, de Ibagué, y del Rosario, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a la Defensoría del Pueblo, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de que emitieran concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma, tal como fue publicada en el Diario Oficial 45602 del 7 de julio de 2004, subrayando los apartes demandados.

"LEY 890 DE 2004
(Julio 07)
Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

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

del Código Penal tendrán la pena indicada en esta ley.”

III. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que el segmento normativo acusado es contrario al Preámbulo y a los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política, en especial, al principio de proporcionalidad. En apoyo de este enunciado manifiesta que:

1. La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia No. 33.254 del 27 de febrero de 2013, consideró que el incremento punitivo establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, además de resultar injusto y contrario a la dignidad humana, carece de fundamento y desconoce la garantía de proporcionalidad de la pena.

2. En la mencionada decisión, destaca el promotor de la acción, se consideró que el principio de proporcionalidad se concibe como un derecho fundamental cuando incide en la protección de las garantías judiciales del procesado, y especialmente si en la dosificación hay incrementos injustificados.

3. Destaca que el incremento planteado no obedeció a estudios técnicos, jurídicos, estadísticos, cuantitativos y económicos necesarios para presentar alternativas reales, eficientes y profundas. El incremento se aprobó por parte del Congreso de la República sin analizar las complejidades de los asuntos, las actividades procesales de los imputados y aún la misma conducta de las autoridades públicas. El incremento solo ha contribuido a hacer más crítico el problema de hacinamiento carcelario en Colombia, lo que se traduce en graves violaciones a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de los reclusos, como lo ha puesto en evidencia la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos en que se ha referido al estado de cosas inconstitucional presente en los centros carcelarios del país[1].

4. Con el incremento establecido en el artículo 14 acusado, se modificaron “en masa” 372 artículos del Código Penal de los 474 que contiene, teniendo en cuenta que los otros 102 son normas procedimentales y no de penas, sin que mediaran estudios técnico – jurídicos, económicos para ello, ni criterios valorativos relacionados con la protección de los derechos humanos.

5. La jurisprudencia le ha conferido a la fundamentación de las iniciativas legislativas un importante papel en el control del proceso de formación

[1] Menciona las sentencias T-153 de 1998, C-646 de 2001, C-936 de 2010, T-153 de 2015, T-162 de 2015. Esta última, ordenando volcar una política criminal en Colombia al respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad.

de las leyes. La agravación de la consecuencia penal establecida en el momento de creación del tipo, requiere de un análisis de proporcionalidad independiente y regido por parámetros diversos a los aplicados en el momento de su creación. Y agrega, *"tratándose de la modificación de la norma jurídico penal para incrementar los límites de su componente sancionatorio, el aumento de la pena, en sí mismo, representa una medida de política criminal, que además de impactar negativamente el derecho fundamental a la libertad personal, implica una adición a las valoraciones concernientes a la correlación entre la gravedad del delito y de la pena. Ese plus de ninguna manera podría estar cobijado por los fundamentos legitimantes de la creación originaria del tipo penal".*

6. Al introducir una modificación a la pena se varía el contenido de la norma penal pues se altera la naturaleza o la intensidad de la respuesta que el Estado da al delito con fines de prevención y resocialización. Esa variación en la naturaleza o en la intensidad de la pena plantea la reconsideración de los presupuestos político criminales valorados por el legislador al momento de crear el tipo penal.

7. Al igual que ocurre con las demás competencias estatales, el ejercicio del poder punitivo está sujeto a restricciones constitucionales, tanto en lo que respecta a la tipificación como a la sanción. No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables. Lo mismo puede predicarse de las sanciones.

8. Finalmente, considera que la Ley 890 de 2004 debió tramitarse por el procedimiento cualificado de las leyes estatutarias *"por regular los elementos estructurales de un derecho fundamental"* como es la libertad.

Recuerda el demandante que en la sentencia C-394 de 2006 la Corte se declaró inhibida de pronunciarse respecto del artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones institucionales

1.1. Ministerio de Justicia

Nathalia Gaona Cifuentes, Directora (e) de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, solicita un pronunciamiento inhibitorio, o en su defecto, una declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

Respecto de la primera solicitud sostiene que el planteamiento en que se

sustenta la demanda, esto es, la vulneración del principio de proporcionalidad de la pena, es ambiguo, *"dado que no se exhibe una comparación objetiva que permita realizar un juicio de valor de fondo, que conlleve a determinar la extralimitación del legislador".* Afirma que el demandante realiza una exposición subjetiva sobre sus razones de oposición a la norma, sin seguir un hilo conductor que le permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Sobre el aspecto de fondo, indica que el incremento punitivo previsto en la norma acusada no comporta una vulneración al principio de proporcionalidad, toda vez que la sola comparación entre las penas previstas para unos delitos y las dispuestas para otros, no configura la infracción a dicho principio, por cuanto el tratamiento punitivo debe ser de tal desigualdad, desproporción e irrazonabilidad que se vulneren los límites constitucionales a la política criminal.

La medida contenida en la norma enjuiciada encuentra una justificación legítima en la necesidad de enfrentar nuevas formas de criminalidad y proteger intereses superiores de la comunidad, *"según lo señaló expresamente el legislador en el trámite de la misma, al disponer que se hace necesario aumentar las penas frente a los delitos más graves que han aumentado significativamente por la violencia de grupos paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes y corrupción en general".*

1.2. Fiscalía General de la Nación

Rafael José Lafont Rodríguez, Director Nacional de Estrategia de Asuntos Constitucionales de esta institución, solicita la exequibilidad de la norma acusada.

Respecto de la censura relativa a la necesidad de que la ley hubiese sido tramitada mediante ley estatutaria, pone de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-193 de 2005 estudió un cargo similar contra la totalidad de la Ley 890 de 2004 y concluyó que la misma no tiene reserva de ley estatutaria.

En relación con la presunta violación del principio de proporcionalidad sostuvo que la definición de la política criminal corresponde principalmente al legislador (Arts. 28, 114 y 150), quien en ejercicio de la libertad de configuración que le reconoce la Constitución tiene la potestad de determinar los bienes jurídicos de particular importancia para la sociedad, definir las conductas que los afectan y las sanciones correspondientes, con respeto de los principios constitucionales.

En ese orden de ideas, la determinación de la forma y cantidad de las sanciones no está exclusivamente librada a la voluntad democrática, sino que está sujeta a

los límites impuestos a la libertad de configuración del legislador en materia penal, como son la necesidad, la exclusiva protección de bienes jurídicos, la estricta legalidad, la culpabilidad, razonabilidad, proporcionalidad, bloque de constitucionalidad y otras normas constitucionales.

En este marco también corresponde al legislador asignar penas que resulten proporcionales a la gravedad del comportamiento reprimido; la proporcionalidad de la pena exige que haya una adecuación entre la conducta delictiva y el daño social causado con ella. Así, *"la racionalidad y proporcionalidad en materia penal implica que deben ponderarse las finalidades de prevención y represión del delito con derechos fundamentales de las personas como el derecho a la libertad y al debido proceso".*

En referencia a la presunta falta de motivación del incremento punitivo general previsto en la ley, la Fiscalía cita la exposición de motivos del proyecto de ley que tuvo origen en la Fiscalía, conforme a la cual *"atendiendo los fundamentos del sistema penal acusatorio que prevé los mecanismos de negociación y preacuerdos, en claro beneficio para la administración de justicia y los acusados, se modificaron las penas y se dejó como límite la duración máxima de sesenta años de prisión, excepcionalmente, para los casos de concurso y, en general de cincuenta años".*[2]

Hace referencia, así mismo, al primer informe de ponencia, conforme al cual: *"La razón que sustenta tales incrementos está ligada a la adopción de un sistema de rebaja de penas (materia regulada en el Código de Procedimiento Penal) que surge como resultado de la implementación de mecanismos de ¨colaboración¨ con la justicia que permitan el desarrollo eficaz de las investigaciones en contra de grupos de delincuencia organizada y, al mismo tiempo, aseguren la imposición de sanciones proporcionales a la naturaleza de los delitos que se castigan".*

Sostiene que no se observa un incremento punitivo que atente en contra del derecho a la igualdad, comoquiera que es generalizado y no establece diferencias entre sus destinatarios, por lo que no cabría realizar un juicio de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de la norma demandada. De igual manera, no es posible establecer que la norma demandada infrinja una prohibición constitucional expresa, por ejemplo, la prohibición de penas corporales u otros.

Por el contrario, afirma, el aumento obedeció a criterios objetivos y plausibles, ya que conservó la proporción entre bienes jurídicamente protegidos y sanciones aplicables a los mismos. Es decir, la reforma conservó la simetría ya establecida entre las conductas delictivas contempladas en la parte especial del

---

[2] Gaceta del Congreso No. 345 de 2003, Exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria No. 1 de 2003.

Código Penal y las penas establecidas aumentándolas de manera uniforme conforme al daño social causado, asunto que *"podría ser valorado como inconveniente pero no inconstitucional"*.

En relación con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia invocada por el demandante expresa que se trata de una providencia en la que la Corte casó oficiosamente una sentencia en la que, pese a que se trata de un caso de extorsión en el que están prohibidas las rebajas, el Tribunal de instancia aplicó la norma demandada.
Así, la Corte Suprema recordó que la norma demandada tuvo como principal finalidad conservar la proporcionalidad de las penas en los eventos de preacuerdos y negociaciones, por lo que no resulta proporcional aplicarla cuando existe una prohibición legal de estos mecanismos en los delitos relacionados con el terrorismo.

Refiere a otras decisiones en las que la Corte Suprema de Justicia ha destacado la conexión entre los mecanismos establecidos por el sistema penal con tendencia acusatoria y el incremento punitivo previsto en la norma demandada, y concluye que no es preciso aseverar que dicho Tribunal haya establecido que el aumento contemplado en la Ley 890 de 2004 hubiese perdido su sustento fáctico, sino que, por el contrario, su procedencia está íntimamente ligada a la aplicación del sistema penal acusatorio y, en específicamente, a las rebajas por preacuerdos y negociaciones en un caso concreto.

2. Intervenciones académicas y de organizaciones sociales

2.1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Se pronuncia en favor de la exequibilidad de la norma demandada con apoyo en los siguientes argumentos:

(i) El incremento punitivo general está atado a la política criminal del Estado, y con ello no se vulnera el principio de proporcionalidad, comoquiera que dicho incremento está relacionado con el establecimiento del proceso penal acusatorio a través de la Ley 906 de 2004. Este modelo penal introduce nuevas categorías como la negociación entre la fiscalía y el imputado, y la aceptación de cargos por parte de este, lo que puede conducir a la terminación anticipada del proceso con sentencia condenatoria y a una considerable rebaja de pena (Art. 351 de la Ley 906 de 2004); a la eliminación de un cargo; al reconocimiento de una atenuación especifica; o a la degradación de la tipificación de la conducta, hipótesis que conducen igualmente a una significativa rebaja de pena (Art. 350 de la Ley 906 de 2004).

(ii) La política criminal del Estado colombiano fue coherente al hacer el aumento punitivo ante la entrada en vigencia de un nuevo modelo de juzgamiento penal, de tal suerte que *"estos aumentos punitivos,*

contrarrestaron las rebajas de pena por aceptación de imputación o acusación o por negociación entre fiscalía y defensa. Sin este aumento punitivo, las penas reguladas en la Ley 599 de 2000 disminuidas conforme a los parámetros expuestos con la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004, hubiesen sido mínimas y desproporcionadas".

(iii) La línea jurisprudencial de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia radica en que el incremento punitivo regulado en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 es aplicable en la medida en que el proceso penal se adelante bajo los ritos de la Ley 906 de 2004. En todos los casos en que el proceso penal se tramite conforme a la Ley 600 de 2000 no opera el aumento de pena regulado en el artículo 14 referenciado. (C.S.J. Sala Penal Sentencia 27 Septiembre de 2012 Rad. 37322 M.P. Dr. Fernando Castro Caballero).

2.2. Universidad Libre de Colombia

El observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, se pronunció en favor de la constitucionalidad de la norma demandada. Para el efecto consideró:
(i) La ley 890 de 2004 encuentra su justificación en la naturaleza misma del sistema penal acusatorio colombiano que por su compleja estructura alternativa, permite flexibilizar la reacción penal, por lo que los incrementos de penas tienen la finalidad de satisfacer intereses constitucionales como los derechos de las víctimas y la protección efectiva de la sociedad. De modo que no existe transgresión alguna a los límites constitucionales que se imponen a la potestad de configuración normativa del legislador.

(ii) El legislador justificó adecuadamente su decisión en razones de política criminal al señalar que el incremento punitivo está ligado a la adopción de un sistema de rebaja de penas que surge de la implementación de mecanismos de colaboración con la justicia, con miras al desarrollo eficaz de las investigaciones en contra de grupos de delincuencia organizada y a garantizar la imposición de sanciones proporcionales a la naturaleza de los delitos que se castigan.

(iii) En materia de expedición de normas penales, el legislador cuenta con amplias facultades de configuración normativa tanto en la penalización de las conductas como en el diseño de la política criminal del Estado, ello dentro de los límites que le demarcan los postulados constitucionales y los derechos fundamentales. Por consiguiente, en ejercicio de dicha potestad, el legislador puede adoptar diversas decisiones, como las de criminalizar o despenalizar conductas, atenuar, agravar, minimizar o maximizar sanciones, regular las etapas propias del procedimiento penal, reconocer o negar beneficios procesales, establecer o no la procedencia de recursos, designar las formas de vinculación, regular las condiciones de acceso al trámite judicial de los distintos sujetos procesales, entre otros, siempre y cuando con ello no

comprometa la integridad de los valores, principios y derechos establecidos por la Constitución.

2.4. Universidad de Ibagué

El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué, Omar Mejía Patiño, intervino en defensa de la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

(i) El demandante no demostró la vulneración de los mandatos constitucionales que invoca, se limitó a hacer referencia a la violación de estos principios fundamentales respecto de todos los tipos penales en los que se produjo el aumento punitivo, sin profundizar en la desproporción que acusa atendiendo el bien jurídico afectado, la gravedad de la conducta, la dañosidad social, u otros factores que hubiese podido tener en cuenta el legislador cuando dispuso el aumento de penas para un gran cúmulo de tipos penales.

(ii) Del texto de las normas censuradas no se colige que la dosificación o la movilización entre los mínimos y máximos punitivos, no tenga en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto en los caos en que se presente un concurso de conductas punibles o que se cometa un delito cuya calificación se aproxime al tope máximo punitivo, el juez debe realizar una valoración conjunta y pormenorizada de aspectos tales como el grado de aproximación a la consumación de la conducta desplegada, la relación entre el daño objetivo y la lesión efectiva a un bien jurídico, así como la valoración de todos los aspectos que rodearon la conducta.

Así, del escrito presentado por el accionante no se infiere la estructuración de un cargo de inconstitucionalidad, toda vez que se limita a citar sentencias de este tribunal en las que se desarrollan los principios de proporcionalidad y razonabilidad sin lograr conectar este marco con la dosimetría penal y el principio de dignidad humana. De otra parte, hace referencia al populismo punitivo y al hacinamiento carcelario, pero no precisa las razones en las cuales dicho planteamiento conduciría a la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 13 de la ley 890 de 2004.

2.5. Universidad Externado de Colombia

El profesor Diego Eugenio Corredor Beltrán del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Externado de Colombia solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos:

(i) El incremento punitivo previsto en la norma acusada se hizo consultando razones de política criminal como la pretensión de armonizar las normas sustantivas con el nuevo sistema procesal penal de tendencia acusatoria que

establece una serie de rebajas de penas propias de la justicia premial. El mantenimiento de las penas inicialmente previstas en la Ley 599 de 2000, hubiese conducido a la imposición de penas excesivamente leves, lo cual sí pondría en riesgo principios valiosos para la organización social.

(ii) Dicho incremento fue realizado en la misma proporción para todas y cada una de las conductas punibles tipificadas en el Libro II del Código Penal, con lo cual se garantizó tanto el principio de igualdad como el de proporcionalidad, el cual ya había sido atendido por el legislador al valorar la trascendencia de los bienes jurídicos a proteger.

(iii) El legislador actuó en desarrollo de la amplia la libertad de configuración que le reconoce la Constitución para determinar cuáles conductas han de ser consideradas como delitos así como para fijar las penas correspondientes sin otro límite que los principios y valores constitucionales, así como los derechos constitucionales de las personas, sin que se perciba su desconocimiento en la norma acusada.

(iv) En relación con el cargo relativo a un supuesto vicio derivado del trámite legislativo, indica que no se trata de una ley estatutaria comoquiera que, a juzgar por la exposición de motivos de la reforma, la ley penal enjuiciada asume un tenor marcadamente prohibicionista que le permite delimitar genéricamente la libertad, definiendo el campo de lo ilícito y lo reprochable socialmente. Y agrega que "no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a regular los derechos fundamentales".

Recuerda la jurisprudencia de esta corporación (C-620 de 2001) según la cual no toda norma atinente a los derechos fundamentales y a sus mecanismos de protección debe ser objeto del exigente trámite de las leyes estatutarias "pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario. La ley estatutaria si bien debe desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, ellas 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 obligada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan (...) los derechos fundamentales pueden verse afectados directa o indirectamente, de una u otra forma, por cualquier regla jurídica, ya en el campo de las relaciones entre particulares, o en el de las muy diversas actividades del Estado. En últimas en el contenido de todo precepto se encuentra, por su misma naturaleza, una orden, una autorización, una prohibición, una restricción, una regla general o una excepción, cuyos efectos pueden entrar en la órbita de los derechos esenciales de una persona natural o jurídica".

Con base en lo anterior considera infundados los cargos de inconstitucionalidad que han sido formulados en contra de la ley 890 de 2004.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, emitió el Concepto 6147 de 05 de agosto de 2016, por medio del cual solicita que la Corte se declare inhibida para decidir de fondo sobre el artículo 14 (parcial) de la Ley 890 de 2004, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Recuerda los presupuestos mínimos que la jurisprudencia de esta Corte ha establecido para la formulación admisible de cargos de inconstitucionalidad, y señala que la argumentación suministrada por el actor respecto de la acusación por presunta violación del preámbulo y de los artículos 1 y 2 de la Carta, carece de la claridad y pertinencia necesarias para suscitar un fallo de fondo, comoquiera que se centra en atribuir a los efectos de la norma acusada la situación de hacinamiento que soportan los reclusos del país, asegurando que se trata de un fenómeno que por muchos años ha sido un grave y crítico problema de nuestro Estado Social de Derecho y frente al cual los gobiernos anteriores y el actual han demostrado la incapacidad para solucionarlo.

Para el representante del Ministerio Público el actor se limita a transcribir apartes de algunas decisiones jurisprudenciales (C-939 de 2002, C-816 de 2004 y C-420 de 2002) en las que pretende sustentar sus cargos, seguidas de apreciaciones subjetivas relativas a los índices de hacinamiento carcelario que el promotor de la acción atribuye al denominado “populismo punitivo”, y enfatizando en la necesidad de introducir reformas el sistema penal acusatorio, pero sin que efectúe un análisis *claro y pertinente* que permita deducir que efectivamente la expresión acusada viola la Carta Política.

Insiste el Ministerio Púbico en que de dichas apreciaciones subjetivas no se puede inferir de qué manera las sanciones previstas en la norma demandada resultan desproporcionadas, o por qué no son idóneas o devienen en innecesarias respecto de los delitos contenidos en la parte especial del Código Penal, de tal forma que pueda por lo menos sospecharse que vulneran los mandatos del preámbulo y de los artículos 1° y 2° superiores.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de la referencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestiones preliminares.

2.1. Delimitación del ámbito del pronunciamiento.

2.2.1. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del cargo por violación del trámite de ley estatutaria.

El demandante platea dos cargos contra el segmento normativo acusado del artículo 14 de la Ley 890 de 2004 que prevé un incremento punitivo general –de una tercera parte del mínimo y la mitad del máximo- para todos los tipos penales previstos en la parte especial del código penal. El primero, por presunta violación del principio de proporcionalidad que el actor deriva de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución; y el segundo, por quebrantamiento del principio de reserva de ley estatutaria.

La Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento sobre el segundo cargo, comoquiera que respecto de este existe cosa juzgada constitucional[3] derivada de la sentencia C-193 de 2005[4], en la que la Corte analizó un cargo global, contra la ley 890 de 2004 en su conjunto, por presunto desconocimiento del trámite de ley estatutaria. En efecto, en la mencionada providencia, la Corte declaró "**EXEQUIBLE** la Ley 890 de 2004, *por la cual se modifica y adiciona el Código Penal*, en relación con el cargo examinado en la presente sentencia".

Examinó la Corte en esa oportunidad una demanda ciudadana que cuestionaba el trámite ordinario que se había surtido para la aprobación de dicha ley. Según la accionante, la Ley 890 de 2004 afecta el derecho a la libertad individual, por lo cual, para su aprobación debió agotarse el trámite de ley estatutaria. Luego de justificar su competencia para asumir el estudio de un cargo global basado en un vicio de procedimiento que involucra la ley en su conjunto, la Corte consideró que en el caso de la Ley 890 de 2004, el cargo no estaba llamado a prosperar. Al respecto sostuvo:

> "(…)
> En el presente proceso, el cargo presentado por la demandante versó sobre la ley en su conjunto, en la medida en que su petición y sus argumentos apuntaban a que la Corte decidiera si la Ley 890 de 2004 en

[3] Conforme al artículo 243 de la Carta, las sentencias proferidas por la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que: "*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".* De otra parte, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, al igual que el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, complementan el enunciado Superior al definir que las decisiones que dicte la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes.* La jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado una amplia doctrina sobre las categorías, funciones y efectos de la cosa juzgada constitucional. Sobre el particular se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-555 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-472 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-674 de 2015 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[4] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

> su totalidad, por la cual se adicionó y modificó el Código Penal, debería ser tramitada como una ley estatutaria. En efecto, la demandante acusó la Ley 890 de 2004 en su integridad, sin individualizar ninguno de sus artículos. Su cargo es global en la medida en que estima que toda ella ha debido ser tramitada como ley estatutaria, lo cual no ocurrió porque en un momento de su formación el Congreso decidió que debía surtir el trámite aplicable a las leyes ordinarias.
>
> Resulta pertinente recordar que esta Corporación se ha declarado competente para conocer de cargos generales dirigidos contra toda una ley acusada de no haber sido tramitada como estatutaria y se ha pronunciado de fondo sobre ellos[5]. Pero en el caso de la Ley 890 de 2004 el cargo general no prospera.
>
> En la Ley 890 de 2004 se encuentran reguladas materias tales como la duración máxima de la pena privativa de la libertad, la aplicación del sistema de cuartos, las condiciones para otorgar la libertad condicional, la prescripción de la acción penal, la tipificación de nuevos delitos y la modificación de algunos tipos penales. Sin embargo, el Código Penal, modificado por la ley acusada, no es una ley estatutaria cuyo objeto esencial sea definir el contenido de los derechos constitucionales, fijar sus alcances o establecer las condiciones para ejercerlos. Un Código Penal obviamente afecta algunos derechos, pero su objeto predominante es "*la tipificación de las principales hipótesis de comportamiento, que ameritan reproche y sanción punitiva sobre las principales libertades del sujeto que incurre en ellas*"[6]."

Con base en las razones anteriores, la Corte declaró la constitucionalidad de la Ley 890 de 2004, por cuanto el legislador no estaba obligado a darle el trámite de ley estatutaria, en su conjunto, lo que conduce a la sala a estarse a lo resuelto en la sentencia C-193 de 2005, en lo concerniente a la censura por presunta violación del principio de reserva de ley estatutaria.

Aunque en la presente oportunidad el demandante formula un cargo, ya no global sino específico, contra el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, no es

---

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

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

posible avocar su estudio de fondo comoquiera que se trata de un vicio de procedimiento respecto del cual ha operado el fenómeno de la caducidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 242.3[7] de la Constitución Política.

2.1.2. Inexistencia de Cosa Juzgada Constitucional respecto del cargo por violación del principio de proporcionalidad

En contra de la norma acusada se han presentado varias demandas de inconstitucionalidad fundadas en vicios de contenido material, por lo que es preciso establecer si existe cosa juzgada constitucional en relación con el cargo por desconocimiento del principio de proporcionalidad.

En la sentencia C-239 de 2005[8] la Corte, mediante pronunciamiento de mérito[9], declaró infundado un cargo de inconstitucionalidad que cuestionaba **la legalidad** (tipicidad estricta) de la expresión *"las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo"* contenido en el Art. 14 de la Ley 890 de 2004[10], dada su ambigüedad e indeterminación. En la misma providencia, esta corporación emitió pronunciamiento inhibitorio respecto de un cargo por presunta vulneración del principio de **igualdad[11]**.

De otra parte, en la sentencia C-394 de 2006[12] la Corte se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo respecto de una demanda contra los artículos 1, 2 y 14 de la Ley 890 de 2004, por presunta violación del principio de dignidad humana y los derechos a la vida y a la igualdad[13], al no encontrar estructurado

---

[7] "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". La Ley 890 de 2004, fue publicada en el Diario Oficial 45602 del 7 de julio de 2004.

[8] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[9] En la mencionada providencia decidió la Corte: "**Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE** el aparte *"las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo"* contenido en el Art. 14 de la Ley 890 de 2004, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, por el cargo de violación del principio de legalidad".

[10] Consideró la Corte que a partir de una sencilla operación lógica el juez penal, en cada caso concreto puede determinar la pena aplicable, atendiendo los criterios previstos en la norma, de manera que: *"el juez penal al resolver cada caso sometido a su consideración no sustituye al legislador y, por el contrario, cumple estrictamente la voluntad de éste de aumentar en una tercera parte en el mínimo las mencionadas penas"* (Fundamento jurídico 6).

[11] Sobre el particular indicó: "En lo concerniente a la supuesta violación del principio de igualdad, la Corte considera que aunque en la demanda se menciona dicha violación por parte de los jueces al aplicar los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal, en aquella no se plantea un cargo concreto que permita hacer el análisis correspondiente, como lo señala en su concepto el señor Procurador General de la Nación. Por tanto, a este respecto la Corte adoptará una decisión inhibitoria" (Fundamento Jurídico 7).

[12] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[13] Sostuvo la Corte que "5. El escrito presentado por los accionantes en el asunto que se examina no permite estructurar un cargo de inconstitucionalidad, toda vez que los demandantes limitan su exposición al campo subjetivo de la interpretación normativa, señalan contenidos y efectos que objetivamente no son propios de las normas censuradas, citan sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la aptitud jurídica del legislador para configurar los tipos penales sin lograr relacionarlas con el tema de la demanda, mencionan el deber que tienen las autoridades de velar por el bienestar de las personas procesadas y condenadas sin precisar su vínculo con la pretensión de la demanda, buscan vincular el concepto de dignidad humana con las penas impuestas mediante el proceso penal sin que este análisis corresponda a lo que pretenden y, en general, circundan temas diversos sin precisar de manera concreta las razones en las

un cargo de inconstitucionalidad.

A partir de este recuento jurisprudencial encuentra la Corte que existe cosa juzgada formal[14] relativa[15] en relación con la expresión *"las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo"* contenida en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, circunscrita exclusivamente al cargo por presunta violación del principio de legalidad.

Por consiguiente, no se evidencia la existencia de cosa juzgada en relación con el cargo por presunta violación del principio de proporcionalidad, constatación que, en principio, habilitaría a la Sala para proceder al análisis de este cargo. No obstante, atendiendo a las objeciones formuladas por el Ministerio Público y alguno de los intervinientes en torno a la aptitud sustantiva de la demanda, previamente se evaluará este aspecto.

2.2. Examen de la aptitud sustantiva de la demanda

El Procurador General de la Nación y el Ministerio de Justicia, estiman que el demandante no cumple con la carga argumentativa exigida a quien promueve una acción de inconstitucionalidad, pues sus reparos se basan en argumentos ambiguos, afirmaciones subjetivas, focalizándose en el impacto negativo que, en su sentir, ha ocasionado la norma en el sistema penitenciario, sin que presente una verdadera confrontación del precepto impugnado con los mandatos superiores que invoca, lo que despoja de *claridad y pertinencia* a la demanda.

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener: *(i)* el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; *(ii)* la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; y *(iii)* las razones por las cuales se estiman violadas. Adicionalmente, deberá indicarse *(iv)* la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda; y cuando la norma se impugne por vicios de forma *(iv)* el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

---

cuales fundan la pretensión de que la Corte declare inexequibles los artículos 1, 2 y 14 de la ley 890 de 2004".

[14] Se está en presencia de una **cosa juzgada formal**, cuando *"existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio"* o también, en aquellos casos en los que *"se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual"* (Sentencias C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-287 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-931 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-030 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras).

[15] Existe **cosa juzgada relativa** cuando la Corte delimita en la parte resolutiva el efecto de su decisión. (Sentencias C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-287 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-030 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras).

El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de la violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse para, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera sistemática en la sentencia C-1052 de 2001[16], en los siguientes términos:

> *Claridad*: exige que cada uno de los cargos de la demanda tenga un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.
>
> *Certeza*: Esto significa que (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.
>
> *Especificidad:* Las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada", que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.
>
> *Pertinencia:* El reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de

[16] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

> inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.
>
> *Suficiencia:* Se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte ha establecido que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione*, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

Para el Procurador General de la Nación y el Ministerio de Justicia la demanda no satisface los requisitos de claridad y pertinencia, toda vez que el actor se enfoca en poner de manifiesto la crisis que enfrenta el sistema penitenciario y en establecer una relación entre dicho estado de cosas y los efectos del precepto impugnado, catalogándolo como una expresión de "populismo punitivo". La transcripción de apartes de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en los que se destacan las facultades que la Constitución confiere al legislador, no resulta suficiente soporte de una acusación de inconstitucionalidad.

No comparte la Sala esta aproximación al contenido y alcance de la demanda, comoquiera que del planteamiento del actor es posible inferir que su reparo radica en que el incremento punitivo generalizado no estuviese precedido de consideraciones de política criminal que justifiquen dicho incremento. Para el promotor de la acción las valoraciones que hubiese tenido en cuenta el legislador al momento de fijar el límite de la sanción original no se trasladan al incremento generalizado de los marcos punitivos previsto en la norma, el cual debió estar precedido de un estudio particularizado que le provea el fundamento necesario, que respalde su razonabilidad y suministre criterios para una análisis de proporcionalidad.

Este planteamiento del promotor de la acción revela con *claridad* la idea en la que sustenta su cuestionamiento, consistente en que el carácter generalizado del incremento punitivo no permite identificar en el razonamiento del legislador criterios objetivos para el endurecimiento de la pena, ligados a la mayor o menor gravedad del conducta, o a la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico amenazado o lesionado tenga en el interés general o en el orden social, valoraciones estas que permitirían auscultar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida legislativa.

A pesar de que el demandante involucra en su disertación elementos fácticos, como la crisis carcelaria y los análisis que la jurisprudencia de esta Corte ha efectuado de dicho fenómeno desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, se trata de un argumento complementario que expone el ciudadano, comoquiera que su reparo central radica en lo que él califica como una ausencia total de respaldo de la medida en valoraciones de política criminal, exigencia que vincula a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, que deriva, a su vez, de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política.

Como puede advertirse, contrario a lo que señalan la Procuraduría y el Ministerio de Justicia, sí es posible derivar del planteamiento del actor un reproche discernible, de naturaleza constitucional, comoquiera que la demanda confronta el contenido normativo acusado con uno de los límites constitucionales al *ius puniendi* del Estado como es el principio de proporcionalidad de las penas, destacando como una exigencia de este postulado la necesidad de que el tratamiento punitivo examinado esté precedido de un fundamento de política criminal compatible con la Constitución. Para el actor este fundamento no existe, lo cual debe ser objeto del análisis de fondo que emprenderá la Sala.
Por estimar que la demanda logra despertar al menos una duda razonable sobre la constitucionalidad del segmento normativo acusado, la Sala procederá al análisis del cargo fundado en el quebrantamiento del principio de proporcionalidad de las penas.

3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

3.1. El demandante considera que la norma que incrementa en forma general e indiscriminada los marcos punitivos de todos los tipos penales previstos en la parte especial del código penal, es contraria al principio de proporcionalidad de las penas, toda vez que para el efecto no mediaron los estudios técnicos, jurídicos, estadísticos, cuantitativos y económicos necesarios para presentar alternativas reales, eficientes y profundas, ni criterios valorativos relacionados con la protección de los derechos humanos. Dicho incremento, en su sentir, solo ha contribuido a hacer más crítico el problema de hacinamiento carcelario

en Colombia, lo que se traduce en graves violaciones a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de los reclusos, con lo cual se desconocerían los límites constitucionales impuestos al legislador a la hora de definir las sanciones y su monto.

3.2. Las instituciones y organizaciones que se pronunciaron sobre el fondo de la acusación[17] coinciden en señalar que la decisión legislativa de introducir el incremento punitivo generalizado cuestionado por el demandante, se encuentra justificado en razones de política criminal ligadas a la instauración de un sistema penal acusatorio que exige una mayor flexibilidad para el manejo de la justicia premial (rebaja de penas), basada en la colaboración. Mediante esta política orientada a una mayor eficacia de la justicia y al enfrentamiento de nuevas formas de criminalidad, se pretendía proteger valiosos intereses constitucionales como la seguridad de la comunidad y los derechos de las víctimas.

Agregan que el legislador actuó dentro del ámbito de libertad de configuración que le reconoce la Constitución en materia punitiva, sin desbordar los límites que ella le impone, toda vez que el incremento censurado fue uniforme, lo cual respeta los criterios de política criminal originariamente considerados a la hora de definir la importancia los bienes jurídicos que la norma protege y la intensidad del reproche penal que amerita su amenaza o lesión.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia a la que alude el demandante, se orienta a preservar el principio de proporcionalidad, omitiendo la aplicación de los incrementos punitivos originados en el precepto examinado, respecto de aquellos delitos excluidos de los mecanismos de preacuerdos y negociaciones. Si la razón fundamental de política criminal fue crear condiciones normativas para aplicar rebajas de penas, en los eventos en que estas están prohibidas desparecía la justificación del endurecimiento de la pena.

3.3. A partir de estos antecedentes corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿El incremento generalizado de penas, de una tercera parte en el mínimo y en la mitad del máximo, para todos los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal, previsto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, es contrario al principio de proporcionalidad de las penas, por estar desprovisto de fundamentación?

3.4. Para abordar el estudio del problema descrito, la Sala: (*i*) presentará una

---

[17] La Academia Colombiana de Jurisprudencia (Fol. 40 y s.s.); el Ministerio de Justicia (Fol. 42 y ss.); la Fiscalía General de la Nación (Fol. 56 y ss.); la Universidad Externado de Colombia (Fol. 83 y ss.); la Universidad Libre (Fol. 49 y ss.); la Universidad de Ibagué (Fol. 78 y ss.).

síntesis de la doctrina constitucional sobre la libertad de configuración normativa en materia de penas y el principio de proporcionalidad como límite constitucional; *(ii)* examinará los antecedentes legislativos de la medida acusada; (*iii)* reseñará la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el incremento punitivo enjuiciado; y *(iv)* en ese marco se pronunciará sobre el cargo de la demanda.

4. Síntesis de la doctrina constitucional sobre la potestad de configuración legislativa en materia punitiva y los límites impuestos por la Constitución.

4.1. En virtud de la cláusula general de competencia normativa que le corresponde al Congreso de la República, derivada de los artículos 114 y 150 de la Constitución, éste órgano dispone de la potestad genérica de desarrollar los mandatos superiores a través de la expedición de disposiciones legales, lo que incluye la facultad de desarrollar las políticas públicas, entre ellas el diseño de la política criminal del Estado[18], lo que comporta la determinación de los bienes jurídicos que merecen tutela penal, la naturaleza y el monto de las sanciones y el procedimiento a través del cual se imponen y ejecutan[19].

Con fundamento en esta atribución al órgano legislativo se le reconoce en materia penal una competencia exclusiva y amplia que encuentra pleno respaldo constitucional en los principios democrático y de soberanía popular (arts. 1º y 3º superior)[20]. Con base en esta potestad, el legislador penal puede crear, modificar y suprimir figuras delictivas; introducir clasificaciones entre las mismas; establecer modalidades punitivas; graduar las penas que resulten aplicables; y fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de atenuación o agravación de las conductas penalizadas; todo ello de acuerdo

---

[18] La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que la política criminal del Estado no se agota en el ejercicio de su poder punitivo, sino que comporta una amplia gama de medidas: "*Dada la multiplicidad de intereses, bienes jurídicos y derechos que requieren protección, la variedad y complejidad de algunas conductas criminales, así como los imperativos de cooperación para combatir la impunidad y la limitación de los recursos con que cuentan los Estados para responder a la criminalidad organizada, es apropiado definir la política criminal en un sentido amplio. Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica*". Corte Constitucional, Sentencia C-646-01. M. P., Manuel José Cepeda Espinoza, reiterada en C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[19] Sentencias C-1404 de 2000, MM. PP. Álvaro Tafur Galvis y Carlos Gaviria Díaz; C-226 de 2002 y C-1080 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-468 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza y C-853 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[20] Sentencia C-226 de 2002.

con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe sobre los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos ocasionen al conglomerado social[21].

4.2. La potestad exclusiva y amplia que se confiere al legislador para la concepción y diseño de la política criminal, se fundamenta así mismo en la necesidad de que la respuesta penal esté precedida de la más amplia discusión colectiva y democrática:

> "La finalidad de esta representación popular en la elaboración de las leyes penales deriva no sólo del respeto de la separación de poderes, y de los controles que ésta supone para la protección de la libertad individual, sino que también debe permitir un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir una elaboración más democrática de la ley penal. Esta discusión pública debe permitir que la respuesta penal no sea un recurso contingente que el poder político utiliza a discreción, sin debate, para hacer frente a las dificultades del momento. La respuesta penal debe ser proporcional a la conducta objeto de la sanción, debe ser idónea, operar únicamente cuando no hay otras alternativas, y no debe ser criminógena, es decir, causar más problemas de los que resuelve. Esto sólo es posible si la definición de las políticas criminales se hace a través de una amplia discusión democrática, y no mediante una inflación de normas penales promulgadas apresuradamente. Como vemos, el respeto riguroso del principio de legalidad opera no sólo como un mecanismo de protección de las libertades fundamentales, sino que también obliga a la discusión colectiva y democrática de las políticas criminales a fin de evitar la intervención penal inútil y perjudicial. El principio de legalidad es expresión no sólo del Estado de derecho, sino también de las exigencias del Estado democrático, pues gracias a su riguroso respeto pueden llegar a estar representados los intereses de todos los miembros de la comunidad en la elaboración de la política criminal.[22]"

4.3. No obstante, tal potestad de configuración legislativa, por tratarse de una expresión del ejercicio del poder público no puede ser ilimitada, comoquiera que en un Estado constitucional se encuentran excluidos los poderes absolutos en virtud del carácter vinculante de los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos constitucionales[23], a los cuales se debe ajustar el ejercicio del poder público.

Partiendo de dicho reconocimiento, esta Corporación ha señalado que los límites constitucionales al ejercicio de la potestad punitiva del Estado pueden

---

[21] Sentencia C-013 de 1997, reiterada en sentencias C-226 de 2002 y C-853 de 2009.
[22] Sentencia C-559 de 1999. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 21.
[23] Sentencia C-420 de 2002. Cft. Sentencias C-148 de 2005, C-475 de 2005 y C-1033 de 2006.

ser explícitos e implícitos. Como límites explícitos se han identificado la prohibición de la pena de muerte (art. 11); el no sometimiento a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12); la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación (art. 34); entre otras. En cuanto a los límites implícitos, se ha destacado que el legislador penal debe propender por la realización de los fines esenciales del Estado como son los de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo[24].

También, la jurisprudencia de esta Corte ha llamado la atención sobre la necesidad de que el legislador penal atienda límites constitucionales derivados del imperativo de observar el principio de estricta legalidad en las configuraciones penales[25]; el deber de respetar los derechos constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos que hagan parte del bloque de constitucionalidad[26]; y el deber de respeto por los **principios de razonabilidad y proporcionalidad[27]**.

Reafirmando el amplio margen de configuración, sometido a límites, con que cuenta el legislador en el diseño de la política criminal, ha indicado la jurisprudencia que *"no obstante contar el legislador con un margen de maniobra, es claro que no podrán concebirse mecanismos que sacrifiquen los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Esto es así por cuanto el diseño de la política criminal del Estado implica ejercicio de poder público y no existe un solo espacio de éste que se halle sustraído al efecto vinculante del Texto Fundamental.*

Entonces, el único supuesto en el que el criterio político-criminal del legislador sería susceptible de controvertirse ante el juez constitucional se presentaría cuando ha conducido a la emisión de normas que controvierten el Texto Fundamental. No obstante, en este caso es claro que lo que se cuestionaría no sería un modelo de política criminal en sí sino la legitimidad de reglas de derecho por su contrariedad con la Carta y de allí que, en esos

---

[24] Sentencia C-070 de 1996. Cft. Sentencia C-468 de 2009.

[25] En la sentencia C-939 de 2002, se sostuvo: "En punto a este deber, la Corte ha señalado (i) que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material) y que (ii) es obligatorio respetar el principio de tipicidad: *"nullum crimen, nulla poena, sine lege previa, scripta et certa"*. De manera que el legislador está obligado no sólo a fijar los tipos penales, sino que éstos tienen que respetar el principio de irretroactividad de las leyes penales (salvo favorabilidad), y definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca".

[26] En la sentencia C-939 de 2002, se señaló: "En relación con los derechos constitucionales, la Corte ha señalado que los tipos penales, se erigen en mecanismos extremos de protección de los mismos, y que, en ciertas ocasiones el tipo penal integra el núcleo esencial del derecho constitucional. Por lo mismo, al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos ratificados por Colombia y, en general, el bloque de constitucionalidad".

[27] Corte Constitucional, sentencia C-070 y C-118 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-205 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

supuestos, la decisión de retirarlas del ordenamiento jurídico tenga como referente esa contrariedad y no el criterio de política criminal que involucran"[28].

4.4. Finalmente, la Corte ha precisado que en materia de política criminal *"no existen criterios objetivos que le permitan al juez constitucional determinar qué comportamiento delictual merece un tratamiento punitivo, o incluso penitenciario, más severo que otro, decisión que, en un Estado Social y Democrático de Derecho, pertenece al legislador quien, atendiendo a consideraciones ético-políticas y de oportunidad, determinará las penas a imponer y la manera de ejecutarlas*[29]*. En efecto, el legislador puede establecer, merced a un amplio margen de configuración, sobre cuáles delitos permite qué tipo de beneficios penales y sobre cuáles no. Dentro de esos criterios, los más importantes son: (i) el análisis de la gravedad del delito y (ii) la naturaleza propia del diseño de las políticas criminales, cuyo sentido incluye razones políticas de las cuales no puede apropiarse el juez constitucional."*[30]

Así las cosas, es evidente que la política criminal y el derecho penal no se encuentran definidos en el texto constitucional sino que corresponde al legislador desarrollarlos y, en el ejercicio de su atribución, *"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."*[31]

4.5. Las consideraciones precedentes muestran que el Legislador tiene un amplio margen de apreciación y una libertad de configuración para determinar el contenido concreto del derecho penal, en desarrollo de la política criminal del Estado, pero también que dichas decisiones legislativas deben sujetarse a los principios establecidos por la Constitución. Esto explica por qué el control que el juez constitucional ejerce sobre esas definiciones legislativas es un control de límites, a fin de que el Legislador permanezca en la órbita de discrecionalidad que la Carta le reconoce, esto es, que no incurra en desbordamientos punitivos, pero que tampoco desproteja aquellos bienes jurídicos que por su extraordinario valor, la Constitución excepcionalmente haya ordenado una obligatoria protección penal[32].

---

[28] Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[29] Ver al respecto, L.A. Hart, *Punishment and Responsability*, Oxford, 1968 y Lopera M, G, *Principio de proporcionalidad y ley penal*, Madrid, 2006, p. 144.
[30] Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto.
[31] Corte Constitucional, sentencia C-226 de 2002.
[32] Corte constitucional, C-226 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Comoquiera que la censura central del demandante radica en que la norma que incrementa en forma general los marcos punitivos de todos los tipos penales previstos en la parte especial del código penal, es contraria al principio de proporcionalidad de las penas, a continuación se inserta una breve síntesis de las reglas jurisprudenciales sobre los imperativos derivados del principio de proporcionalidad, en abstracto, en relación con los factores que inciden en la dosimetría penal.

5. El Principio de proporcionalidad en abstracto, factores para la dosimetría penal

5.1. Como lo ha admitido la jurisprudencia de esta Corte[33] no existen criterios objetivos que permitan sostener que a determinado delito corresponde, como sanción proporcionada, una determinada clase y medida de pena, comoquiera que la correlación entre estos dos extremos se establece a partir del consenso alcanzado en el debate democrático, y por consiguiente es el producto contingente de una decisión legislativa auspiciada por consideraciones ético-políticas y de oportunidad.

5.2. Sin embargo, el principio de proporcionalidad o *'prohibición de exceso'*, deducido jurisprudencialmente de los artículos 1º (Estado social de derecho, principio de dignidad humana), 2º (principio de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución), 5º (reconocimiento de los derechos inalienables de la persona), 6º (responsabilidad por extralimitación de las funciones públicas), 11 (prohibición de la pena de muerte), 12 (prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), 13 (principio de igualdad) y 214 de la Constitución (proporcionalidad de las medidas excepcionales)[34], prescribe al legislador unos imperativos mínimos al fijar los marcos punitivos atendiendo a: (i) la importancia del bien jurídico tutelado; (ii) la gravedad de la amenaza o ataque a ese bien jurídico; (iii) el ámbito diferenciado (dolo o culpa) de responsabilidad subjetiva del infractor; (iv) la actitud procesal del imputado.

Sobre el particular la Corte ha reiterado que el Legislador goza de discrecionalidad para establecer penas diversas a distintos hechos punibles, pero siempre y cuando *"se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, así como el grado de culpabilidad, entre otros"*[35].

---

[33] Corte Constitucional, sentencia C-073 de 2010.
[34] Corte Constitucional, sentencia C-070 de 1996, M.P. Humberto Sierra Porto.
[35] Sentencia C-1404 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis

5.3. Adicionalmente, el respeto del principio de proporcionalidad (en abstracto) le impone al legislador el deber de configurar el sistema de penas de tal forma que permita al juez ajustar la sanción de acuerdo con las variaciones que puedan concurrir en el caso concreto tanto en lo relativo al grado de afectación del bien jurídico tutelado, como en lo concerniente a los elementos para la estructuración de la responsabilidad[36].

En relación con esta última exigencia, resulta indispensable la previsión, en sede legislativa, de reglas y dispositivos que permitan hacer efectiva la proporcionalidad en concreto, esto es, en el momento de aplicación de la ley penal. Tales son, por ejemplo, el establecimiento de marcos penales (máximos y mínimos) en lugar de penas fijas; la previsión de reglas que permitan graduar la pena según el grado de ejecución de la conducta, las formas y el nivel de participación en el delito, las circunstancias agravantes y atenuantes de la culpabilidad, entre otras.

Bajo consideraciones similares la Corte ha reconocido la competencia del Legislador *"para establecer, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, regímenes estructurados a partir de criterios diferenciales en el tratamiento penal de las conductas que lesionan o ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos, basados por ejemplo, en la existencia objetiva de distintas categorías delictivas que presentan variaciones importantes en cuanto a la gravedad que comporta su comisión, en la trascendencia de los bienes jurídicos que se buscan proteger mediante su incriminación y en otros criterios de política criminal"*[37].

La previsión de este tipo de reglas en sede legislativa se convierte así en una condición necesaria para medir y racionalizar el ejercicio del poder punitivo del Estado, mediante la creación de espacios de ponderación para el operador jurídico, pues como lo ha subrayado la jurisprudencia de esta Corte *"sólo la utilización medida, justa y ponderada de la coerción estatal, destinada a proteger los derechos y libertades, es compatible con los valores y fines del ordenamiento"*[38].

6. Análisis del cargo. La expresión acusada contenida en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, no vulnera el principio de proporcionalidad, por ausencia de fundamentación.

6.1. El demandante considera que la norma que incrementa en forma generalizada los marcos punitivos de todos los tipos penales previstos en la parte especial del código penal, es contraria al principio de proporcionalidad de

---

[36] En este sentido, Díez Ripollés, José Luis. *La racionalidad de las leyes penales.* Madrid. Trotta 2003, Pag. 162.
[37] Corte constitucional, sentencias C-556 y C-557 de 1992; C-093, C-565 y C-070 de 1993, reiteradas en C-565 de 1993.
[38] Corte Constitucional, sentencia C-070 de 1996.

las penas, toda vez que su inclusión en la norma penal no estuvo precedida de los estudios y valoraciones de política criminal, respecto de cada delito, por lo que carece de fundamentación. Sostiene que esta ausencia de fundamento fáctico del incremento establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 ha sido objeto de reconocimiento por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, corporación que, según refiere, ha sentenciado que dicho endurecimiento "*además de resultar injusto y contrario a la dignidad humana, carece de fundamento y desconoce la garantía de proporcionalidad de la pena".*

Procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado consistente en determinar si el incremento generalizado de penas, de una tercera parte en el mínimo y en la mitad del máximo, para todos los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal, previsto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, es contrario al principio de proporcionalidad de las penas, por estar desprovisto de fundamentación.

Para responder a los cuestionamientos del actor es preciso realizar una aproximación los antecedentes legislativos de la Ley 890 de 2004, y a la jurisprudencia relevante de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

6.2. Los antecedentes legislativos de la Ley 890 de 2004

6.2.1. El Acto Legislativo 03 de 2002, por el cual se modificó la Constitución Política para introducir el sistema penal acusatorio, autorizó en su artículo 4° transitorio[39] a la comisión de seguimiento a la implementación de este sistema para que, por conducto del Fiscal General de la Nación quien la presidía, presentara al Congreso de la República *"los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema"*. Dicha potestad incluía iniciativas encaminadas a *"expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley*

---

[39] **Artículo 4°.** *Transitorio*. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema.// El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de faculta des extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía".

Con fundamento en esta autorización específica el Fiscal General de la Nación presentó al Congreso de la República el proyecto de ley tramitado bajo el No. 01 de 2003 Senado, 251 de 2004 Cámara[40] por el cual se modificaba el Código penal.

6.2.2. Desde el primer informe de ponencia del entonces Proyecto de Ley Estatutaria No. 1 de 2003 se destacaban los nexos de política criminal existentes entre el A.L. 03 de 2002 y la iniciativa legislativa, con el fin de armonizar la legislación penal con las características que emanan de un modelo penal acusatorio:

> "Para el grupo de ponentes, la presentación del Proyecto de Ley Estatutaria número 01 de 2003 (Senado), por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, tiene como punto de partida obligatorio el Acto legislativo número 003 de 2002 en los términos ya referidos, pues la iniciativa que ha sido presentada al Congreso es, precisamente, el resultado de la actividad desarrollada por la referida Comisión Especial para armonizar la legislación penal a las características del sistema acusatorio que fue objeto de la reforma a la Carta Política. De lo que se trata ahora es de presentar la consideración de los miembros de la Comisión Primera un proyecto de ley que señale con claridad los puntos del Código Penal que deben modificarse "para adoptar el nuevo sistema"[41].

6.2.3. El proyecto de ley que se convertiría en la Ley 890 de 2004 tenía originalmente una estructura que incluía temas como*: (i)* el establecimiento del comiso como pena accesoria; *(ii)* modificaciones a la parte general del código penal en materias relativas a la autoría, el concurso de delitos, la prescripción de la acción, la inimputabilidad y las circunstancias de atenuación punitiva; *(iii)* creaba algunos tipos penales y modificaba otros en materias relacionadas con la protección del patrimonio arqueológico, los derechos de autor, el contrabando de hidrocarburos, el secuestro, la extorsión, los delitos informáticos, el lavado de activos, la financiación del terrorismo; y ***(iv)* establecía reglas especiales sobre el sistema de cuartos en casos de preacuerdos o negociaciones entre la fiscalía y la defensa.** (Se destaca).

En relación con la punibilidad, además de las reglas especiales que modificaban los parámetros para la dosificación, el proyecto proponía 50 años como tope máximo de la pena de prisión, y 60 en el caso del concurso de

---

[40] Al proyecto se le dio inicialmente el trámite de ley estatutaria, pero en el curso del mismo se adoptó el procedimiento legislativo ordinario.
[41] Congreso de la República, Gaceta No. 642 de 2003. Informe de ponencia para primer debate

conductas punibles, así como un incremento punitivo puntual respecto de determinados hechos punible previstos en la parte especial del código penal. La propuesta de modificación de los marcos punitivos en los señalados términos fue explicada así en la exposición de motivos:

> "Atendiendo los fundamentos del sistema penal acusatorio, que prevé los mecanismos de negociación y preacuerdos, en claro beneficio para la administración de justicia y los acusados, se modificaron las penas y se dejó como límite la duración máxima de sesenta años de prisión, excepcionalmente, para los casos de concurso y, en general, de cincuenta años"[42].

Los incrementos de penas -generales y específicos-, inicialmente propuestos, focalizados estos últimos en conductas delictivas consideradas de especial impacto social, fueron sustentados así en el informe de ponencia para primer debate en el Senado:

> "El proyecto que se presenta está conformado, en primer lugar, por una serie de disposiciones que establecen los topes máximos de la pena de prisión que puede imponerse como resultado de la comisión de un delito y en los eventos de concurso de conductas delictivas que en ningún caso podrá exceder de 60 años (artículos 1º y 2º del pliego). Del mismo modo, se propone una serie de cambios a las penas de prisión señaladas en el Código respecto de delitos específicos de gran impacto social (artículos 9º y 14 del pliego).
>
> La razón que sustenta tales incrementos está ligada con la adopción de un sistema de rebaja de penas (materia regulada en el Código de Procedimiento Penal) que surge como resultado de la implementación de mecanismos de "colaboración" con la justicia que permitan el desarrollo eficaz de las investigaciones en contra de grupos de delincuencia organizada y, al mismo tiempo, aseguren la imposición de sanciones proporcionales a la naturaleza de los delitos que se castigan.
>
> Por ello, la propuesta que se presenta -en concordancia con la iniciativa original de la Fiscalía- modifica los topes mínimos y máximos de delitos:
> *(i)* Que protegen bienes jurídicos básicos para la vida social;
> *(ii)* Que tradicionalmente han sido objeto de un reproche jurídico intenso;
> *(iii)* Que, usualmente, comprometen la participación de organizaciones delincuenciales complejas a través de múltiples modalidades de acción; y,
> *(iv)* Cuya comisión compromete, estructuralmente, los retos de la política criminal colombiana y la eficiencia de la administración de justicia para

[42] Congreso de la República. Gaceta No. 345 de 2003, exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria No. 01 de 2003.

> combatirlos. Por estas razones, la reforma se concentra en delitos que aspiran proteger la vida; las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; la libertad individual y otras garantías; el patrimonio económico; la seguridad pública; la salud (concretamente en los casos de tráfico de estupefacientes); y la administración pública."[43].

Esta consideración de política criminal orientada a efectuar incrementos punitivos focalizados atendiendo al criterio del impacto social de determinadas conductas, fue modificada en el curso del trámite legislativo por el incremento punitivo general *"en la tercera parte del mínimo y en la mitad del máximo"* respecto de todos los tipos penales contenidos en la parte especial del código penal, regla que ahora es objeto de cuestionamiento.

Sobre el particular en el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República se expuso lo siguiente:

> "Esta materia sufrió, sin embargo, una modificación sustancial durante el debate en Comisión Primera. En efecto, el texto contemplado en la ponencia para primer debate proponía un esquema en el que se aumentaban las penas máximas de prisión en una tercera parte a un grupo específico de delitos identificado por la Fiscalía General de la Nación en el proyecto original, y se contemplaban algunas conductas respecto de las cuales se señalaba un incremento de pena específico. Durante el debate en la Comisión Primera, se adoptó un criterio diferente, que establecía una regla general de aumento de penas aplicable no solo al grupo de delitos planteado en la ponencia, sino en general a todos los delitos del Código Penal. Dicha regla de incremento aumentaba en una tercera parte la pena mínima de prisión, y en la mitad la pena máxima de todos los delitos. Se mantuvo, sin embargo, una lista de 8 delitos a los que se aplicaría una pena específica."[44].

Las valoraciones que tuvo en cuenta el legislador para pasar de la propuesta original que preveía un sistema mixto que combinaba un incremento en el tope máximo de las penas de la parte general con otro focalizado en determinadas conductas consideradas especialmente lesivas, a otra que establecía un marco que incrementaba los máximos y mínimos ya previstos por el legislador respecto de cada uno de los delitos, se registran así mismo en el informe de ponencia para segundo debate en Senado:

> "No obstante, frente a ese texto aprobado, en los términos señalados, se han identificado varios problemas de proporcionalidad en la fijación de las penas que surgen de establecerse, por un lado, la regla general de

---

[43] Congreso de la República, Gaceta No. 642 de 2003. Informe de ponencia para primer debate en el Senado.
[44] Congreso de la República, Gaceta No. 111 de 2004. Informe de ponencia para segundo debate en el Senado.

incremento y, por otro, señalar excepciones que se traducen en la imposición de aumentos específicos para ciertos delitos. Veamos algunos ejemplos:

a) En el numeral 1 del artículo aprobado en la Comisión se dispone que la pena de "homicidio agravado" será de 25 a 35 años, con lo cual se reduce la pena máxima hoy establecida en el Código Penal de 25 a 40 años. Tal determinación traería como consecuencia que el homicidio simple sería castigado de manera más gravosa que el homicidio agravado, pues de aplicarse la regla general de incremento la pena prevista para de homicidio quedará en un rango de entre 17.3 y 37.5 años, en todo caso superior al aumento taxativo previsto en el texto aprobado en Comisión;

b) En los numerales 2 y 3, a los delitos de genocidio y de homicidio en persona protegida no se les incrementa la pena mínima en ninguna proporción (quedan con pena de 30 a 50 y 30 a 45 años respectivamente). Ante esta situación, la pena mínima de genocidio o de homicidio agravado será inferior a la pena del homicidio simple que, como se anotó, va a tener una pena de entre 17.3 y 37.5 años. Si se es consecuente con los criterios punitivos vigentes hoy en el Código, la pena mínima de genocidio y de homicidio en persona protegida debe ser superior a la pena máxima de homicidio;

c) Al comparar los numerales 4 y 8 se encuentra que los delitos de desaparición forzada y de extorsión agravada tendrían en el futuro la misma pena. Por razones de proporcionalidad, al comparar los bienes jurídicos que se ven afectadas en ambos casos, es claro que el delito de desaparición forzada debería tener pena mayor que la extorsión así sea agravada (tal como sucede hoy);

d) En los numerales 4 y 5 relativos a la desaparición forzada surgen también problemas de proporcionalidad. Para la desaparición forzada se mantiene exactamente la misma pena que en el Código Penal actual (de 20 a 30 años), lo que claramente llevará a que su sanción resulte menor que otros delitos de similar o menor gravedad a los que se aplique la regla general.

e) Con el texto aprobado en la Comisión, en el caso de la desaparición forzada agravada la situación es todavía más desproporcionada, porque en este caso se reduce la pena actual que es de 30 a 40 años, para dejarla en una pena de 25 a 35 años, lo cual no resulta coherente en un proyecto de ley que aumenta las penas de casi todos los delitos del Código Penal;

f) Frente al secuestro extorsivo (artículo 5o y numeral 6 del artículo 10 del proyecto), el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro

> también envió un documento en el que anota que mientras el secuestro simple agravado quedaría con una pena de entre 21.3 años y 45 años (al aplicar la regla general), el secuestro extorsivo quedaría con pena inferior que iría de 20 a 35 años (al aplicar la pena específica).
>
> Por las anteriores razones, se hace necesario replantear el modelo de aumento de penas del proyecto. Para el efecto, la Comisión de Ponentes ha considerado que deben eliminarse las penas específicas de los delitos que fueron listados en forma separada de la regla general. **Así, se propone un aumento general de penas mínimas y máximas para mantener una proporcionalidad razonable entre la sanción correspondiente a estos delitos y la del resto de conductas contempladas en el Código Penal**. Esta modificación exige, en todo caso, que se adicione el texto del artículo respectivo con una disposición que establezca que en los delitos en los que se aplica la pena más alta de prisión contemplada hoy en el código a 40 años, se tendrá como pena máxima el nuevo límite de 50 años, y no el de 60 años que se obtendría al aumentar el máximo de acuerdo con la regla general. Esta disposición cubrirá, en consecuencia, las conductas de genocidio, homicidio agravado, homicidio en persona protegida, toma de rehenes, desaparición forzada agravada y secuestro extorsivo agravado. Una pena superior a cincuenta años procedería, entonces, solo en los casos de concurso de hechos punibles tal y como ha quedado dicho".[45] (Destaca la Sala).

En la Cámara de Representantes, la preocupación por establecer un sistema de penas que además de facilitar la aplicación de los mecanismos de rebaja de penas y colaboración con la justicia, adscritos al sistema penal acusatorio, se preservara la proporcionalidad de las sanciones, se puso de presente en el informe de ponencia para plenaria:

> "El primer grupo de normas, que corresponde a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 9º[46], está ligado a las disposiciones del estatuto procesal penal de rebaja de penas y colaboración con la justicia, que le permitan un adecuado margen de maniobra a la Fiscalía, de modo que las sanciones que finalmente se impongan guarden proporción con la gravedad de los hechos, y a la articulación de las normas sustantivas con la nueva estructura del proceso penal"[47].

De la anterior reseña del trámite legislativo que condujo a la aprobación de la Ley 890 de 2004, y en particular de su artículo 14 en el que se inserta la expresión demandada, se puede concluir que:

---

[45] Congreso de la República, Gaceta No. 111 de 2004. Informe de ponencia para segundo debate en el Senado.
[46] En el articulado que se presenta en este informe, el contenido normativo acusado se encontraba en el artículo 9°.
[47] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 178 de 2004.

(i) La norma se inserta en el propósito de articular las normas penales, sustantivas y de procedimiento, a los requerimientos que imponía la implementación y aplicación del sistema penal acusatorio establecido mediante el A.L. 03 de 2002;

(ii) Ese propósito de articulación estaba atado a los objetivos que inspiraron la instauración de este modelo de investigación y enjuiciamiento que propendía por un desarrollo más eficaz de las investigaciones en contra de grupos de delincuencia organizada, asegurando de otra parte, la imposición de sanciones proporcionales a la gravedad de los delitos investigados;

(iii) La fórmula finalmente adoptada en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, fue el producto de la discusión y el consenso en el seno de las células legislativas, comoquiera que se ventiló inicialmente una propuesta diseñada por la Fiscalía, la cual fue objeto de importantes observaciones por parte de instancias del ejecutivo[48], y especialmente de los ponentes en Senado y Cámara, quienes advertían sobre las incongruencias que se generaban con claro impacto sobre el principio de oportunidad.

(iv) La alternativa finalmente aprobada consistente en establecer un incremento general de la tercera parte en el mínimo y de la mitad en el máximo, se sustentó en la idea de no generar tratos punitivos que resultaran desproporcionados, y en respetar las valoraciones de política criminal que el legislador de 2000 (ley 599) había efectuado para la graduación de las penas en atención a la importancia del bien jurídico tutelado y la gravedad de la conducta.

Ahora bien, teniendo en cuenta que uno de los argumentos centrales de la demanda radica en que, según el actor, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia[49] *"consideró que el incremento punitivo establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2014, además de resultar injusto y contrario a la dignidad humana, queda carente de fundamentación, conculcándose de esta manera la garantía de la proporcionalidad de la pena"*[50], a continuación se hace referencia a los pronunciamientos más relevantes emitidos por ese alto Tribunal en torno a la aplicación de la Ley 890 de 2004 y el principio de proporcionalidad.

6.3. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el incremento punitivo previsto en la Ley 890 de 2004 y el principio de proporcionalidad.*

Al realizar un seguimiento a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

---

[48] El programa presidencial contra la extorsión y el secuestro.
[49] Hace referencia a la sentencia de casación de febrero 27 de 2013, proferida dentro del proceso radicado bajo el número 33.254.
[50] Folio 2 de la demanda.

en relación con este tópico, encuentra la Sala que, desde sus primeras decisiones proferidas con posterioridad a la implementación gradual del sistema penal acusatorio en Colombia, dicha corporación empezó a delinear una jurisprudencia que tiene como eje central la identificación de los nexos de política criminal existentes entre el Acto Legislativo 03 de 2002[51], la Ley 906 de 2004 y la Ley 890 del mismo año. Conforme a este planteamiento, el fundamento del incremento de penas previstos en el artículo 14 examinado está ligado a la instauración de mecanismos de negociación y colaboración con la justicia, opción que imponía una revisión y adecuación de las penas establecidas en el código sustantivo mediante la Ley 599 de 2000, a fin de articular y armonizar los instrumentos procesales con las normas penales de contenido material.

En desarrollo de su jurisprudencia, construida a partir de este supuesto, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha identificado diversos escenarios en los cuales la aplicación indiscriminada del incremento punitivo general previsto en el artículo 14 de la Ley 890, puede conducir a tratamientos sancionatorios desproporcionados y carentes de fundamento, por lo que ha procedido a introducir correctivos. A continuación, sin pretensión de exhaustividad, se hará referencia a tres escenarios en los cuales la Corte Suprema de Justicia ha aplicado dichos correctivos.

6.3.1. En primer lugar, en la fase inicial de la implementación gradual del sistema penal acusatorio, la jurisprudencia penal del máximo tribunal de este ramo, consideró que carecía de fundamento la aplicación de los marcos punitivos previsto en la Ley 890 en los distritos judiciales en los cuales aún no se había implantado el sistema procesal, al cual estaba vinculado dicho incremento. A partir de esta consideración señaló que, para la concesión del recurso de casación, por hechos acaecidos en esos distritos, era preciso tener en cuenta los extremos punitivos previstos en la Ley 599 de 2000:

> "(…) La razón que sustenta tales incrementos (de las penas establecidas en la Ley 599 de 2000) estaba ligada a la adopción de un sistema de rebaja de penas, materia regulada en el código de procedimiento, que surge como resultado de la implementación de mecanismos de `colaboración` con la justicia que permitan el desarrollo eficaz de las investigaciones en contra de grupos de delincuencia organizada y, al mismo tiempo, aseguren la imposición de sanciones proporcionales a la naturaleza de los delitos que se castigan.
>
> (…)
>
> De lo anterior se infiere, sin dificultad alguna, que por voluntad del

[51] Por el cual se reformaron los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución para introducir el sistema penal acusatorio.

> legislador el incremento general de penas establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 encuentra su razón de ser en la dinámica propia del sistema acusatorio (Ley 906 de 2004), por manera que en aquellos distritos judiciales en los cuales aún no se ha implementado el referido sistema procesal para efectos de establecer la procedencia del recurso es necesario tener en cuenta los extremos punitivos establecidos en la Ley 599 de 2000.
>
> (…)
>
> Es evidente que, por voluntad del legislador, el incremento general de penas establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 se encuentra atado exclusivamente a la implementación del sistema acusatorio (Ley 906 de 2004) de donde puede concluirse que en aquellos distritos judiciales en los cuales aún no se ha implementado el referido sistema procesal, no tiene aplicación el aumento de penas y, por tanto, rigen los extremos punitivos establecidos en la Ley 599 de 2000"[52].

6.3.2. Siguiendo el mismo criterio, a partir de enero 18 de 2012, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia unificó su jurisprudencia en torno a la idea de que a los aforados constitucionales tampoco les era aplicable el incremento previsto en la Ley 890 de 2004, comoquiera que su juzgamiento se rige por los cauces de la Ley 600 de 2000, y no por el sistema acusatorio diseñado en la Ley 906 de 2004, al cual se encuentra atado el incremento punitivo de la ley 890. Al respecto señaló:

> "Si el incremento de penas señalado en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 se encuentra inexorablemente vinculado a la Ley 906 de 204, según lo ha venido sosteniendo esta Corte en sede de casación desde que comenzó a regir el sistema acusatorio, y por otro lado, el nuevo código de procedimiento penal dispone que el régimen procesal aplicable a los congresistas es la Ley 600 de 2000, surge como verdad incontrastable que a estos aforados constitucionales no les resulta aplicable esa mayor punición, criterio unificado por la Sala a partir de los fallos de enero 18 de 2012 para aplicarlo igualmente en procesos de única instancia adelantados por la Corte."[53]

---

[52] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Radicado 26.065. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Esta misma regla de decisión ha sido reiterada en las siguientes providencias: Rad. 24.986, Auto de abril 24 de 2007; Rad. 20.549, Sentencia de septiembre 6 de 2007; Rad. 27431, sentencia de septiembre 26 de 2007; Rad. 28.871, Sentencia de enero 23 de 2008; Rad. 27.263, Sentencia de 29 de julio de 2008; Rad. 28.199, Sentencia de junio 17 de 2009; rad. 31.434, Auto de 12 de agosto de 2099; rad. 26.602, Sentencia de 23 de septiembre de 2009; Rad. 25.632, Sentencia de enero 27 de 2010; Rad. 38.708, Auto de 23 de mayo de 2012.

[53] Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Radicación 37.322, Sentencia de septiembre 27 de 2012. Esta misma regla de decisión se aplicó en los siguientes procesos: Rad. 32.764, Sentencia de enero 18 de 2012; Rad. 27.408, Sentencia de enero 18 de 2012; rad. 30.862, Sentencia de mayo 23 de 2012; Rad. 27.339, Auto de mayo 30 de 2012; Rad. 37.322, Sentencia de septiembre 27 de 2012.

6.3.3. Posteriormente, en desarrollo de este importante proceso de ajustes hermenéuticos, orientado a excluir posibles espacios de irracionalidad o reacciones punitivas excesivas o carentes de justificación, el Tribunal de casación, al amparo del principio de proporcionalidad de las penas, inaplicó el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 en relación con delitos excluidos, por decisión legislativa, de rebajas de penas derivadas de sentencia anticipada (allanamientos y preacuerdos) y confesión. Consideró dicha corporación que el incremento de los marcos punitivos previsto en la norma bajo examen no era aplicable a los delitos enunciados en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006[54] (terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos), comoquiera que estos punibles estaban excluidos de las rebajas de penas derivadas de allanamientos, preacuerdos y confesión. Así reflexionó la Sala de Casación:

> "(…) De manera pues que si un aumento de penas carente de justificación se traduce en una medida arbitraria, la aplicación del incremento generalizado del artículo 14 de la Ley 890 de 2004 a los delitos previstos en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 deviene en desproporcionada.
>
> (…)
>
> La ausencia de proporcionalidad refulge a primera vista: habiendo sido suprimida la razón justificante del aumento de las penas –posibilidad de rebajas por aceptación de cargos unilateralmente o por vía negociada-, el medio escogido –incremento punitivo- quedó desprovisto de relación fáctica con el objetivo propuesto. Entonces, ni siquiera podría superarse un juicio de idoneidad o adecuación de la medida, configurándose de contera, una intervención excesiva y actualmente innecesaria en el derecho fundamental a la libertad personal.
>
> (…)
>
> (Así) la inaplicación del aumento genérico de penas que trajo la Ley 890 solamente implica suprimir una medida excesiva y desproporcionada (…).
>
> Por consiguiente a la luz de la argumentación aquí desarrollada, fuerza concluir que habiendo decaído la justificación del aumento de penas del artículo 14 de la Ley 890 de 2004, en relación con los delitos incluidos en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 –para los que no proceden rebajas de pena por allanamiento o preacuerdo-, tal incremento punitivo, además de resultar injusto y contrario a la dignidad humana, queda carente de fundamentación, conculcándose de esta manera la garantía de

[54] Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones.

proporcionalidad de la pena"[55] .

A este último precedente hace referencia el demandante para sustentar su planteamiento sobre la falta de proporcionalidad, en abstracto, de la expresión demandada del artículo 14 de la ley 890 de 2004.

En síntesis, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado una importante jurisprudencia relativa a la aplicabilidad del incremento punitivo previsto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, según la cual en aquellos eventos en los que no operan los mecanismos de negociación y la rebaja por confesión, ya sea porque se trate de procesos que no se rigen por la Ley 906 de 2004, o porque el legislador explícitamente excluyó de dichos beneficios determinadas conductas delictivas, no resultan aplicables los marcos punitivos incrementados conforme a la Ley 890, toda vez que estos se encuentran articulados al modelo de política criminal diseñado en el Acto Legislativo 03 de 2002 y la Ley 906 de 2004 que tiene como eje fundamental el sistema penal acusatorio. Por ende, dicho incremento queda desprovisto de fundamento en aquellos eventos en los que no se aplica este modelo o categorías vinculadas a este, como los beneficios por confesión y colaboración.

6.4. A partir de las anteriores verificaciones, encuentra la Corte que el incremento punitivo general introducido en la Ley 890 de 2004 mediante la expresión *"Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo",* responde al ejercicio de la potestad de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador en materia penal, lo que le permite crear, modificar o suprimir figuras delictivas, así como introducir clasificaciones entre las mismas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas, fijar la clase u magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación, tomando en consideración valoraciones ético sociales o de oportunidad.

No advierte la Corte que esa discrecionalidad que le confiere la Constitución haya sido ejercida por el legislador con vulneración del principio de proporcionalidad, en los términos que lo plantea el demandante. Según este, se trata de una decisión legislativa carente de justificación y por ende desproporcionada e irrazonable.

Como se demostró mediante el seguimiento al tránsito legislativo de la ley 890, a través de los registros efectuados en el fundamento jurídico 6.2 de esta providencia, la fórmula establecida en el artículo 14 que prevé unos rangos para el incremento de penas respecto de todos los delitos de la parte especial del código penal, se sustentó en la necesidad de articular los estatutos penales (sustantivo y procesal) al modelo de enjuiciamiento criminal diseñado en el

[55] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Radicación 33.254, Sentencia de febrero 27 de 2013.

A.L. 03 de 2002, conforme a autorización inserta en este acto reformatorio de la Constitución.

Ese propósito de articulación normativa exigido por los lineamientos de política criminal trazados en el mencionado acto legislativo estaba así mismo auspiciado por los objetivos que orientaron la reforma constitucional como era el fortalecimiento del sistema de investigación para desvertebrar organizaciones criminales, a través de mecanismos de colaboración e incentivos a la delación o la confesión que se reflejaran en beneficios punitivos.

De otra parte, contrario a lo que señala el demandante, la fórmula finalmente aceptada consistente en el incremento de los marcos en los que se debía mover el operador jurídico para la determinación de la pena, aplicable a todos los delitos, estaba asistida por una pretensión de respeto por el principio de proporcionalidad desde dos puntos de vista: de un lado, se prefirió a aquella (presentada por la Fiscalía) que proponía un sistema que combinaba un incremento general del tope máximo de la pena, con unos ajustes focalizados en los delitos de mayor impacto social, lo cual redundaba en tratamientos punitivos irrazonables, como lo advirtieron los ponentes en su momento. Y de otro lado, buscaba no interferir en las valoraciones que tuvo en cuenta el legislador de 2000 (Ley 599) para la categorización de los delitos en atención al bien jurídico tutelado y la gravedad de las conductas.

La decisión de incrementar las penas, de manera general, en la tercera parte del mínimo y en la mitad del máximo, fue el producto de un amplio debate público en el escenario democrático, en donde, sobre la base de consideraciones ético - políticas y de oportunidad, que no pueden ser objeto de control de constitucionalidad, se logró consenso en torno a esta fórmula. Se advierte así mismo que este incremento general no desconoce las valoraciones de política criminal inmersas en la clasificación de los delitos en atención a la importancia del bien jurídico; la gravedad de la amenaza o lesión a esos bienes jurídicos; ni se sustrae al modelo diferenciado de responsabilidad en atención a las actitudes internas del infractor.

La configuración prevista en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, estableciendo marcos para el incremento punitivo, cumple con la exigencia derivada del principio de proporcionalidad (en abstracto) de preservar los espacios de maniobra para que el juez pueda aplicar una pena que atienda e incorpore las especificidades que el caso presente en lo atinente el grado de afectación del bien jurídico, como en lo concerniente a los elementos para la estructuración de la responsabilidad (proporcionalidad en concreto), y la actitud procesal asumida por el destinatario de la acción penal.

El argumento central del actor, en el sentido que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia habría señalado que el incremento punitivo examinado

carecería de fundamento y desconocería la garantía de proporcionalidad de la pena, quedó plenamente desvirtuado conforme a la reseña efectuada en el fundamento jurídico 6.3. Si bien el alto Tribunal, en análisis de proporcionalidad en concreto, ha desarrollado una importante jurisprudencia encaminada a introducir correctivos frente a aplicaciones irrazonables de la medida legislativa, sus decisiones se presentan en armonía con el criterio de política criminal que orientó la reforma, esto es, la necesidad de articular el derecho material (Ley 599 de 2000) y procesal (Ley 906 de 2004) preexistente al A.L. 03 de 2002, al modelo de juzgamiento previsto en este acto.

La racionalidad que subyace en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, radica en que el incremento punitivo de la Ley 890 de 2004, está justificado y encuentra su razón de ser en la aplicación de los mecanismos establecidos en el marco del sistema penal acusatorio (colaboración y rebaja de penas), de manera que en aquellos eventos en los que no resulta aplicable este modelo de juzgamiento o los beneficios que de él se derivan, desaparece dicha justificación y por ende su aplicación carecería de fundamento. Este razonamiento resulta perfectamente compatible con lo que aquí se señala en el sentido que el incremento general de penas incorporado en el artículo 14 examinado, no está desprovisto de fundamentación, toda vez que está atado a los criterios de política criminal que inspiraron la reforma constitucional plasmada en el A.L. 03 de 2002, desarrollada en la Ley 906 de 2004.

Estableció que la norma enjuiciada incorpora un ejercicio legítimo de la potestad de configuración normativa del legislador en materia penal, sometida a una amplia deliberación pública en el seno de las células legislativas, debate en el que se presentaron distintas fórmulas, acogiéndose una respecto de la cual se expusieron criterios de contenido ético político y de oportunidad, frente a los cuales no se puede oponer un parámetro objetivo constitucional. Dicha regulación no interfiere con las valoraciones establecidas por el legislador al momento de crear y categorizar los tipos penales en atención al bien jurídico, ni altera los presupuestos de la parte general que permiten una atribución de responsabilidad subjetiva diferenciada, a la vez que establece un marco de movilidad para que el operador jurídico pueda determinar una pena adecuada a las especificidades de cada caso.

Por consiguiente, la Sala declarará la constitucionalidad de la expresión *"Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo"* contenida en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 *"Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal",* por el cargo de violación del principio de proporcionalidad fundado en una presunta ausencia de justificación de la medida establecida.

6.5. Precisa la Corte que este pronunciamiento de constitucionalidad se refiere única y exclusivamente a la fórmula para el incremento punitivo contenida en

la expresión aquí examinada, y por ende no implica un pronunciamiento en relación con la proporcionalidad que se pueda predicar de cada uno de los tipos penales contenidos en la parte especial del código penal, a los que hace referencia la misma disposición. Esas disposiciones no fueron objeto de la demanda, ni de este análisis de constitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-193 de 2005, respecto del cargo por violación del principio de reserva de ley estatutaria.

Segundo. Declarar **exequible,** por el cargo analizado, la expresión *"Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad del máximo",* contenida en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese a la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)
Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General