

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PERU EN MATERIA DE EXTRADICION-Exequibilidad

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Naturaleza del control constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y MATERIAL DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Objeto y análisis que comprende

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES-No requiere poder especial para celebrar tratado

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria con inicio de debates en el Senado de la República

Se requiere, en razón del trámite ordinario: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República; (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras; (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días; (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de requisitos

El anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Distinción de dos momentos para determinar si hay vicio

insubsanable

Es necesario distinguir dos momentos al revisar este tipo de anuncios: De un lado, cuando el Secretario de la Comisión o de la Plenaria hace el anuncio para “la próxima sesión”, se tiene ésta como una fecha determinable. De otro lado, si al finalizar las sesiones se convoca para una fecha clara y específica cierta, se tiene ésta como determinada. Así las cosas, es posible que a pesar de fijarse una fecha determinada, se presente la eventualidad de que la Comisión o la Plenaria no sesionen ese día, por lo que entonces se entenderá que se satisface el requisito del anuncio previo, si y solo si de la forma en que se hizo el anuncio puede inferirse una fecha determinable para realizar la discusión y aprobación

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Relación estrecha con la eficacia del principio democrático

La Corte ha resaltado que lo que se pretende con esta condición del trámite legislativo es que los congresistas conozcan con la debida antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, evitándose con ello que sean sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley. Es por ello que, en la medida en que el rigor en la realización y el cumplimiento del anuncio se desvanecen, de manera inversamente proporcional, aumentan las posibilidades de que exista un vicio de constitucionalidad en un proyecto de ley

TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de límites temporales

La Corte ha precisado que la expresión del artículo 162 de la Constitución según la cual, ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas, debe entenderse en el sentido de que el Congreso cuenta con cuatro períodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo los debates requeridos para la formación de la ley

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PERU EN MATERIA DE EXTRADICION-Quantum para la procedencia

EXTRADICION-Improcedencia frente a delitos políticos

EXTRADICION-Situaciones que para los efectos del instrumento internacional no se entienden por delitos políticos

La Constitución Política, excluye la posibilidad de atender requerimientos de extradición por delitos políticos, precisando que para los efectos del instrumento internacional no se entienden por delitos políticos tres situaciones: a) Homicidio u otro delito violento contra la persona del Jefe de Estado de uno de los Estados o de miembros de su familia; b) El Genocidio, según se contempla en los Tratados y Convenciones Multilaterales de los cuales ambos Estados sean parte; c) Delitos con relación a los cuales ambos Estados tienen la obligación, en virtud de algún Acuerdo Multilateral Internacional, de extraditar a la persona solicitada o de remitir el caso a sus autoridades competentes para que decidan sobre su procesamiento

La Constitución distingue los delitos políticos de los delitos comunes para efectos de acordar a los primeros un tratamiento más benévolos con lo cual mantiene una tradición democrática de estirpe humanitaria. El Estado no puede caer en el funesto error de confundir la delincuencia común con la política. El fin que persigue la delincuencia común organizada, particularmente a través de la violencia narcoterrorista, es el de colocar en situación de indefensión a la sociedad civil, bajo la amenaza de padecer males irreparables, si se opone a sus proditorios designios. La acción delictiva de la criminalidad común no se dirige contra el Estado como tal, ni contra el sistema político vigente, buscando sustituirlo por otro distinto, ni persigue finalidades altruistas, sino que se dirige contra los asociados, que se constituyen así en víctimas indiscriminadas de esa delincuencia

EXTRADICION SIMPLIFICADA-Concepto

Consiste en que una persona solicitada en extradición cuenta con la posibilidad de consentir su extradición en los términos en que fue solicitada, sin agotar todos los pasos del procedimiento formal. Esta fórmula de cooperación internacional, si bien garantiza la existencia de procesos de extradición más ágiles, siempre debe implementarse por parte de las autoridades de forma que se garantice el respeto por el derecho fundamental al debido proceso

EXTRADICION-No corresponde a un proceso judicial en el que se someta a juicio al requerido/**EXTRADICION-Objeto**

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PERU EN MATERIA DE EXTRADICION-Causales en las cuales no se concede la extradición respetan disposiciones constitucionales al debido proceso

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PERU EN MATERIA DE EXTRADICION-No imposición de pena de muerte

Referencia: expediente LAT-345

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).”

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ.

Bogotá, DC., veinte (20) de enero de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de

octubre de dos mil cuatro (2004)."

I. TEXTO DE LA NORMA.

La ley objeto de análisis, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial 47.223 del 5 de enero de 2009, es la siguiente:

"LEY 1278 DE 2009

(enero 5)

Diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911', firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto de los 'Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911', firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004), que a la letra dicen:

(Para ser trascrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PERU, MODIFICATORIO DEL CONVENIO BOLIVARIANO DE EXTRADICIÓN FIRMADO EL 18 DE JULIO DE 1911

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú,

CONSCIENTES de la necesidad de emprender la más amplia cooperación para la extradición

de personas que estén siendo procesadas o hayan sido condenadas en un proceso penal;

OBSERVANDO los principios del respeto de la soberanía y de la no injerencia en los asuntos internos de cada Estado, así como las normas y principios del Derecho Internacional; y

DESEANDO hacer más efectivos los esfuerzos llevados a cabo por los Estados en la represión del delito;

CONCLUYEN el presente Acuerdo modificadorio, contenido en las siguientes cláusulas:

ARTICULO 1.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 1o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

Los Estados convienen en entregarse mutuamente, de conformidad con lo que se estipula en este Acuerdo, las personas investigadas, procesadas o condenadas por las autoridades judiciales de uno de los Estados y que se encuentren en territorio del otro.

ARTICULO 2.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 2o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

Darán lugar a la extradición las conductas punibles, independientemente de la denominación del delito, que según la legislación de los Estados sean sancionadas con pena privativa de la libertad no menor a un año.

ARTICULO 3.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 3o del Acuerdo Bolivariano de Extradición queda derogado.

ARTICULO 4.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 4o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

No se accederá a la extradición de ninguna persona si el hecho por el cual se pide se considera en el Estado requerido como delito político o hecho conexo con él y ninguna persona entregada por cualquiera de los Estados contratantes al otro será juzgada ni sancionada por ningún delito político ni por ningún acto conexo con él.

Para los efectos del presente Acuerdo, no se consideran delitos políticos:

- a) Homicidio u otro delito violento contra la persona del Jefe de Estado de uno de los Estados o de miembros de su familia;
- b) El Genocidio, según se contempla en los Tratados y Convenciones Multilaterales de los cuales ambos Estados sean parte;
- c) Delitos con relación a los cuales ambos Estados tienen la obligación, en virtud de algún Acuerdo Multilateral Internacional, de extraditar a la persona solicitada o de remitir el caso a sus autoridades competentes para que decidan sobre su procesamiento.

ARTICULO 5.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 5o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

No será concedida la extradición:

- a) Cuando, por el mismo hecho, la persona objeto de la petición ya hubiera sido juzgada, amnistiada o indultada en el Estado requerido;
- b) Cuando la infracción penal por la cual es solicitada la extradición fuera de naturaleza estrictamente militar;
- c) Cuando el Estado requerido tuviera motivos fundamentados para suponer que el pedido de extradición fue presentado con la finalidad de perseguir o sancionar a la persona solicitada por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas. Así mismo, como si tuviera motivos para suponer que la situación de la misma estuviera agravada por tales motivos;
- d) Cuando la conducta esté sancionada con pena privativa de la libertad menor a un año;

ARTICULO 6.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 6o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

La solicitud de extradición deberá hacerse por la vía diplomática.

ARTICULO 7.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 7o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

Cuando la persona reclamada se hallare procesada o condenada por el Estado requerido, este podrá diferir la entrega hasta cuando el reclamado sea absuelto, indultado o haya cumplido la condena o cuando haya cesado el motivo de su detención.

ARTICULO 8.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 8o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

El pedido de extradición será hecho por la vía diplomática mediante presentación de los siguientes documentos:

a) Cuando se trate de una persona no condenada: Original o copia de la orden de captura para el caso colombiano o del mandato de detención para el caso peruano.

b) Cuando se trate de una persona condenada: Original o copia certificada de la sentencia condenatoria y el certificado de que la misma no fue totalmente cumplida, así como el tiempo pendiente para su cumplimiento.

1. Las piezas o documentos presentados deberán contener la indicación precisa del hecho imputado, la fecha y el lugar en que fue cometido, así como los datos necesarios para la comprobación de la identidad de la persona reclamada. Deberán también estar acompañadas de las copias de los textos de la ley que tipifica la conducta o las conductas, así como de las disposiciones legales relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena aplicados en el Estado requirente y de los que fundamenten la competencia de este.

2. El Estado requirente presentará la solicitud cuando razonablemente considere que la persona solicitada ingresó o permanece en el territorio del Estado requerido.

3. Si la documentación con la cual se formaliza el pedido de extradición estuviere incompleta, el Estado requerido solicitará al Estado requirente que en el plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha en que recibió la petición, subsane las deficiencias observadas. Si transcurrido dicho plazo no se completa la información y la persona se encuentra detenida, esta quedará en libertad.

4. En lo no previsto en el presente Acuerdo, el procedimiento de extradición se regirá por lo establecido en la Legislación interna del Estado requerido.

ARTICULO 9.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 9o del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

El Estado requirente solicitará en caso de urgencia la detención preventiva de la persona solicitada, así como la aprehensión de los objetos relativos al delito. El pedido deberá indicar que sobre la persona solicitada pende una orden de captura o de mandato de detención o una condena y deberá señalar la fecha y los hechos que motiven el pedido, así como el tiempo y el lugar de la comisión parcial o total de los hechos, además de los datos que permitan la identificación de la persona cuya detención se solicita.

Ejecutada la detención, el Estado requirente deberá formalizar el pedido en el plazo de noventa (90) días calendario. En el caso que no fuere formalizado el pedido en el plazo indicado, la persona objeto de la petición será puesta en libertad y solamente se admitirá un nuevo pedido de detención por el mismo hecho, si son retomadas todas las formalidades exigidas en este Acuerdo.

Igualmente, se dispondrá la captura de la persona solicitada si se produce la formalización aun cuando no haya mediado solicitud de captura o de detención preventiva.

La ubicación de la persona requerida se podrá hacer a través de la Organización Internacional de Policía Criminal – Interpol.

ARTICULO 10.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 10 del Acuerdo Bolivariano de Extradición queda derogado.

ARTICULO 11.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 11 del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

El Estado requerido condicionará la entrega a la garantía previa dada por el Estado requirente, por vía diplomática, a la commutación de la pena de muerte, en caso de ser esta la aplicable para el delito que la motiva, a la no imposición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación e igualmente a condición de que al extraditado no se le someta a desaparición forzada, a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En todo caso se garantizará el debido proceso a la persona extraditada.

ARTICULO 12.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 13 del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

Cuando la extradición de una persona fuera solicitada por más de un Estado, se procederá de la siguiente manera:

- a) Cuando se trate del mismo hecho, se dará preferencia al pedido del Estado en cuyo territorio haya sido cometido el delito;
- b) Cuando se trate de hechos diferentes, se dará preferencia al pedido del Estado en cuyo territorio haya sido cometido el delito más grave;
- c) Cuando se trate de hechos distintos, se dará preferencia al Estado que lo solicitó en primer lugar, y
- d) Corresponde al Estado requerido establecer el orden de prelación cuando hubiere varias solicitudes de extradición.

ARTICULO 13.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 15 del Acuerdo Bolivariano de Extradición quedará así:

Estarán a cargo del Estado requerido los gastos derivados del pedido de extradición hasta el momento de la entrega del extraditado a los agentes debidamente acreditados del Estado requirente, quedando a cargo de este todos los gastos posteriores, incluyendo los del traslado.

ARTICULO 14.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, el artículo 16 del Acuerdo Bolivariano de Extradición queda derogado.

ARTICULO 15.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, al Acuerdo Bolivariano de Extradición se adiciona el siguiente artículo:

La persona requerida podrá acceder por escrito y de manera irrevocable a su extradición en los términos en que fue solicitada. Para tal efecto, la autoridad ante la cual queda a disposición le informará acerca de su derecho a un procedimiento formal y de la protección que este le brinda. El Estado requerido podrá conceder la extradición sin que se lleve a cabo el procedimiento formal en la medida en que se cumplan los requisitos establecidos en los artículos 2o y 8o del Acuerdo Bolivariano sobre Extradición en la forma como han quedado modificados.

ARTICULO 16.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, al Acuerdo Bolivariano de Extradición se adiciona el siguiente artículo:

La persona extraditada que, después de ser entregada por un Estado al otro, consiguiera escapar de la acción de la justicia y retornar al territorio del Estado requerido, será detenida mediante simple solicitud hecha por la vía diplomática y será entregada nuevamente, sin

otra formalidad, al Estado al cual ya le fue concedida la extradición.

ARTICULO 17.

Entre la República de Colombia y la República del Perú, al Acuerdo Bolivariano de Extradición se adiciona el siguiente artículo:

Las controversias que surjan entre las Partes sobre las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, serán resueltas mediante negociaciones diplomáticas directas.

ARTICULO 18.

Siempre que en el Acuerdo Bolivariano de Extradición se mencionen las expresiones “fugitivo”, “reclamado”, “preso” y “Nación”, se entenderá que corresponden a las expresiones “solicitado”, “solicitado o requerido”, “capturado o detenido” y “Estado”, respectivamente.

ARTICULO 19.

El término de “tres meses” contenido en el artículo 14 del Acuerdo Bolivariano de Extradición se entenderá que corresponde al término de noventa (90) días calendario.

ARTICULO 20.

Los artículos 12, 14, 17, 18 y 19 del Acuerdo Bolivariano de Extradición del 18 de julio de 1911 se mantienen vigentes.

ARTICULO 21.

El presente Acuerdo modificadorio entrará en vigor en la fecha de recibo de la segunda comunicación por la cual los Estados Parte se notifiquen el cumplimiento de los requisitos previstos en su ordenamiento jurídico y se mantendrá en vigor mientras esté vigente el Acuerdo Bolivariano de Extradición del 18 de julio de 1911.

En fe de lo cual, se firma en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

Por el Gobierno de la República de Colombia,

CAROLINA BARCO.

Por el Gobierno de la República del Perú,

FIRMA ILEGIBLE.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2005

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores.

(Fdo.) Camilo Reyes Rodríguez.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7^a de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a 10 de agosto de 2005.

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro del Interior y de Justicia y el Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro del Interior y de Justicia,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

FERNANDO ARAÚJO PERDOMO.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2005

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Camilo Reyes Rodríguez.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7^a de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del

Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004), que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

GERMÁN VARÓN COTRINO.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 5 de enero de 2009.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

FABIO VALENCIA COSSIO.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

JAIME BERMÚDEZ MERIZALDE.”

2.1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1278 de 2009. La primera parte de su escrito de intervención estuvo encaminada a demostrar que en el procedimiento de aprobación de esta Ley se respetaron (i) las reglas relacionadas con la remisión oportuna del Acuerdo y de su Ley aprobatoria a la Corte Constitucional; (ii) las reglas relacionadas con la suscripción del Convenio; y (iii) aquellas reglas relacionadas con el trámite legislativo propiamente dicho, en cada una de las cámaras del Congreso.

En relación con el contenido de la Ley bajo estudio, luego de revisar individualmente cada una de las disposiciones que la integran, con base en el concepto del Área de Extradiciones, el Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia sostuvo que su constitucionalidad se encuentra justificada en tanto “las modificaciones introducidas por el Acuerdo modificadorio suscrito por Colombia y Perú al Convenio Bolivariano de Extradición no desconocen en modo alguno los mandatos de la Constitución Política de Colombia y, están dirigidas a adecuar el mecanismo de la extradición a las exigencias de la lucha contra la impunidad, y en ese entendido se considera procedente solicitar la declaratoria de exequibilidad”.

2.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante apoderado especial, solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la Ley 1278 de 2009. El escrito de intervención está dividido en tres partes: en la primera, se sostiene que se respetaron los procedimientos que definen el trámite legislativo de este tipo de normas. En la segunda, se explica el contenido de cada una de las disposiciones normativas que integran la Ley objeto de examen. Finalmente, en la tercera parte, se exponen las razones por las cuales la Ley 1278 de 2009 se ajusta a la Carta Política. Al respecto el representante judicial del Ministerio de relaciones Exteriores explica que “la celebración y adopción de este Acuerdo por parte de Colombia es desarrollo de los postulados constitucionales de soberanía, reciprocidad y

coordinación entre los Estados para la lucha contra el delito nacional y transnacional". En ese sentido, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Ley 1278 de 2009 desarrolla y materializa diferentes mandatos constitucionales, entre ellos los artículos 226 y 227 (internacionalización e integración de las relaciones políticas), 9 (soberanía nacional e integración latinoamericana) y 150 num. 16 (integración con otros Estados).

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, solicitó a la Corte que declare la inexequibilidad del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911", firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004)" y de su ley aprobatoria, la Ley 1278 del 5 de enero de 2009, por estimar que el trámite legislativo se encuentra viciado. A juicio de la Procuraduría General de la Nación, en el marco del trámite legislativo adelantado en el Senado se rompió la regla según la cual no se puede votar un proyecto en sesión diferente a aquella para la cual fue anunciado (artículo 160 de la C.P). A pesar de lo anterior, manifestó que si la Corte logra establecer que no hubo ruptura en la cadena de anuncios por parte del Senado de la República, debe declararse la exequibilidad de la Ley 1278 de 2009.

Luego de hacer un análisis detallado de cada una de las etapas del trámite, de acuerdo con la Procuraduría, los vicios en el procedimiento legislativo se presentaron de la siguiente manera:

"1) En la sesión del día 21 de noviembre de 2007, contenida en el Acta Nº 13 de la Comisión Segunda del Senado de la República, se anunció el proyecto de ley número 145 de 2007 Senado para el 27 de noviembre del mismo año, sin embargo, según las pruebas aportadas, este despacho encuentra que la siguiente sesión se llevó a cabo el 28 del mismo mes y año sin anuncio previo. En igual sentido sucedió con el anuncio realizado el 28 de noviembre de 2007, puesto que convoca para la aprobación del mencionado proyecto de ley el 29 de noviembre, día que según revisada la documentación aportada no se realizó ninguna sesión, no obstante lo anterior, el 4 de diciembre se realiza un nuevo anuncio para la respectiva aprobación"

2) En la sesión plenaria del día 22 de abril de 2008, contenida en el Acta Nº 42, se hizo, como ya se anotó, el anuncio del proyecto de ley número 145 de 2007 Senado. Al finalizar la sesión de ese día se lee: ‘Siendo las 10:38 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 23 de abril de 2008, a las 3:00 a.m.’. Revisadas las pruebas aportadas para el estudio de la Procuraduría, no se encontró anuncio previo para la sesión del 29 de abril de 2008, contenida en el Acta Nº 43, publicada en la Gaceta del Congreso Nº 404 de 2008. Allí señala que se efectuó el debate el 29 de abril.”

En estos dos eventos, a juicio de la Procuraduría General, se transgredió lo dispuesto en el artículo 160 constitucional adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2003, según el cual “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”. Según la Vista Fiscal, “el proyecto fue anunciado para ser discutido y aprobado en la Comisión Segunda del Senado de la República el 27 y 29 de noviembre, pero se realizó el 28 de noviembre y el 4 de diciembre de 2007 y en igual sentido sucedió en la plenaria del Senado ya que el proyecto fue anunciado para la sesión del día miércoles 23 de abril de 2008, y en realidad fue debatido y aprobado en la sesión del martes 29 de abril de la misma anualidad, no obrando en las pruebas del Expediente los anuncios previos para las citadas sesiones”.

De acuerdo con la Procuraduría el rompimiento de esta regla, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional, configura un vicio insubsanable, que inevitablemente obliga a declarar la inexequibilidad de la ley aprobatoria del tratado internacional.

Ahora, la Procuraduría General de la Nación estima que si la Corte “a pesar de lo expresado logra determinar que no se rompió la cadena de anuncios tanto en la Comisión Segunda del Senado como en la Plenaria del Senado, se entenderá que no existe vicio”. Por este motivo, incluyó en su concepto el estudio del procedimiento adelantado en la Cámara de Representantes y un análisis del contenido material del Proyecto.

En relación con el trámite adelantado en la Cámara de Representantes, la Procuraduría encuentra que se respetaron los procedimientos definidos por la Constitución tales como el quórum decisorio señalado en el artículo 146 constitucional, los correspondientes debates y aprobaciones por la Comisión segunda y la Plenaria de esta Cámara. Igualmente, la Procuraduría encontró que se respetó la disposición del artículo 162 de la C.P, que dispone

que ningún proyecto de ley pueda ser considerado en más de dos legislaturas.

Respecto del análisis material del proyecto, luego de explicar el contenido de cada una de las disposiciones normativas del Acuerdo modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, y repasar brevemente lo dicho por esta Corporación respecto de la figura de la extradición en general, concluyó que “[e]l presente instrumento internacional desarrolla las reglas establecidas en los artículos 9, 226 y 227 de nuestra Constitución Nacional por cuanto impulsa y promueve canales de cooperación, que orientan las relaciones exteriores del Estado colombiano sobre la base del respeto a la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos, así como la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, teniendo como principio la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, pues frente a la amenaza que genera el terrorismo a nivel nacional y trascendental esta cooperación judicial evita la impunidad de los delitos cometidos por los nacionales en el exterior”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es completo, automático, y versa tanto sobre el contenido material del instrumento internacional bajo estudio y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales.

En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar dos tópicos: De un lado, la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado. De otro lado, la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley objeto de análisis.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado

internacional. Por este motivo, este tipo de instrumentos debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.P.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.P.).

Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República (Art. 154 C.P.); (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes (Art. 241-10 C.P.).

Por último, frente los aspectos de fondo, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional sujeto a análisis y las de su ley aprobatoria con los preceptos constitucionales, a fin de determinar si se ajustan o no a la Carta Política.

De acuerdo con este marco de análisis, la Sala asume a continuación el estudio de la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).”

2. La revisión del aspecto formal.

2.1. Representación del Estado, suscripción del tratado y aprobación presidencial.

2.1.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación del veinte (20) de febrero de 2009 firmada por la Coordinadora del Grupo Interno de Tratados, informó a esta

Corporación que “el mencionado acuerdo fue suscrito por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco ‘en virtud de sus funciones sin tener que presentar plenos poderes, se considera que representa al Estado’ de conformidad con el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”.

Respecto de este aspecto, evidentemente el artículo 7 de la Convención de Viena, aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985, dispone:

“(...). 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a un Estado: a.) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b.) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c.) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

En ese sentido, encuentra esta Corporación que no se incumplieron las formalidades requeridas para el ejercicio de la representación necesaria para la suscripción del instrumento objeto de examen2.

2.1.2. Mediante aprobación presidencial del instrumento internacional con fecha del 10 de agosto de 20053, el Presidente de la República ordenó someter el Acuerdo bajo examen a consideración del Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política.

2.2. Examen del trámite de la Ley 1211 de 2008 ante el Congreso de la República.

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el proyecto de ley radicado bajo los números 145 de 2007 Senado y 313 de 2008 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de

‘‘... julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).’’ surtió el trámite que se describe a continuación.

2.2.1. Trámite en el Senado de la República.

2.2.1.1. El texto del proyecto de ley correspondiente fue presentado al Congreso de la República el veinte (20) de septiembre de 2007, por los entonces Ministros del Interior y de Justicia Dr. Carlos Holguín Sardi, y de Relaciones Exteriores Dr. Fernando Araujo Perdomo, siéndole asignado el número de radicado 145/07. Su texto y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso 469 del 24 de septiembre de 20074.

2.2.1.2. La ponencia para el primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por la senadora Cecilia López Montaño⁵ y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 578 de 2007⁶.

2.2.1.3. En la certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República⁷, no se hace referencia al anuncio para discusión y aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado del Proyecto de Ley 145/07. A pesar de lo anterior, revisado en detalle el expediente legislativo, esta Corporación advierte que la cadena de anuncios del proyecto para su respectiva discusión y aprobación en primer debate en el Senado se realizó de la siguiente manera:

(i) De acuerdo con lo registrado en el Acta Nº 13 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No 175 del 24 de abril de 2008, en la sesión del 21 de noviembre de 2007 se anunció por primera vez el proyecto para su discusión y aprobación de la siguiente manera:

“Manifiesta el señor Presidente (...) Le pido al señor Secretario que continúe con el orden del día.

El señor Secretario: Informa a la Presidencia que el siguiente punto es: Anuncio de proyectos de ley: Por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión (...) Proyecto de Ley número 145 de 2007 Senado por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911. Firmado en la ciudad de Lima, Perú,

a los 22 días del mes de octubre de 2004 (...) Están anunciadas para la próxima sesión la discusión y votación de proyectos de ley señor Presidente (...) El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda: Informa a los señores Senadores de la Comisión, se cita para las 8 de la mañana, el martes próximo 27 de noviembre" [Subraya fuera de texto].

(ii) Siguiendo el consecutivo de actas la Corte encuentra que, de acuerdo con lo registrado en el Acta N° 14 de 2007 publicada en la Gaceta del Congreso N° 176 del 24 de abril de 2008, la siguiente sesión de la Comisión Segunda del Senado se adelantó el 28 de noviembre y el Proyecto 145/07 Senado se incluyó en el punto V del orden del día "Discusión y votación de proyectos". Llegado el momento, la Senadora Ponente presentó el proyecto pero la votación fue aplazada para la siguiente sesión por falta de quórum. Dice el Acta: "El señor Presidente le manifiesta a la Senadora Cecilia López que vamos a dejar el proyecto en discusión y lo sometemos en la próxima sesión por la falta de quórum". Así las cosas, más adelante se registró el anunció así:

"Se continúa con el siguiente punto del Orden del Día. Anuncio de proyectos de ley. El señor Secretario, Felipe Ortiz Marulanda, da lectura: Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, para la próxima sesión, según el artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003: (...) Proyecto de ley número 145 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Perú, Modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911, firmado en Lima, Perú, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004)." [Subraya fuera de texto].

Al final de la sesión el Presidente de la Comisión Segunda del Senado, Carlos Emiro Barriga citó para el día siguiente así: "[se] cita para mañana 29 de noviembre a las 9:00 a. m."

(iii) Revisadas las Gacetas del Congreso allegadas por la Secretaría del Senado, no encuentra esta Corte que la Comisión Segunda del Senado se hubiera reunido el 29 de noviembre de 2007, como se anunció. Sin embargo, al revisar el consecutivo de las actas, advierte que la siguiente sesión de la Comisión Segunda del Senado se llevó a cabo el 4 de diciembre del mismo año, según consta en el Acta No 15 de esta misma fecha, publicada en la Gaceta N° 177 de abril 24 de 2008. En esta ocasión tampoco se realizó la votación del Proyecto de Ley

145/07 Senado siendo aplazada nuevamente⁸. Dice el Acta en el punto del orden del día relacionado con el anuncio de discusión y votación de Proyectos de ley para la próxima sesión:

“Proyecto de ley número 145 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú modificadorio del Convenio Bolivariano de extradición firmado el 18 de julio de 1911, firmado en la ciudad de Lima Perú a los 22 días del mes de octubre de 2004. (...)

Están anunciados para su discusión y votación los Proyectos de ley para la próxima sesión. Presidente. Gracias señor Secretario, entonces citamos para mañana miércoles 5 de diciembre a las 9 de la mañana, se les agradece a todos los miembros de la comisión por su asistencia.” [Subraya fuera de texto].

(iv) Al día siguiente, esto es, el 5 de diciembre de 2007, según el tenor literal del Acta No 16 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 177 de 2008, no se adelantó la votación del proyecto de ley 145/07, por lo que dentro del orden del día se incluyó en el punto “Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley. Por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (Artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003).” Siendo anunciada entonces para la siguiente sesión, esto es y según el consecutivo de las actas, la del 11 de diciembre de 2007, así:

“Por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley, según el (Artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003): (...) 2. Proyecto de ley número 145 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Perú, Modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición, firmado el 18 de julio de 1911, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

2.2.1.4. De acuerdo con el anuncio precitado, el proyecto fue aprobado por unanimidad de los asistentes en la sesión que se adelantó el 11 de diciembre de 2007, como consta en el Acta No 17 de 2007 publicada en la Gaceta del Congreso No 178 del 24 de abril de 2008⁹:

“El señor Secretario da lectura al título del proyecto: por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición, firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga, somete a consideración de la Comisión el título del proyecto leído. ¿Aprueban los Senadores de la Comisión Segunda el título del proyecto?

El señor Secretario de la Comisión informa al señor Presidente que ha sido aprobado por unanimidad de los Senadores presentes el título del proyecto leído y el articulado del proyecto.

Pregunta el señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga:

¿Quiere la Comisión que este proyecto tenga segundo debate en la Plenaria del Senado y se convierta en ley de la República?

Informa el señor Secretario a la Presidencia que la Comisión sí quiere que este proyecto tenga segundo debate en la Plenaria del Senado.

El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga, nombra como ponente para el segundo debate en la Plenaria del Senado a la Senadora Cecilia López Montaño”

2.2.1.5. La ponencia para segundo debate fue presentada por la Senadora Cecilia López Motaño, y publicada en la Gaceta del Congreso No 093 del 1º de abril de 200810.

2.2.1.6. Según certificación expedida el 24 de febrero de 2009 por el Secretario General del Senado de la Repùblica¹¹ Emilio Otero Dajud, el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión del 22 de abril de 2008, según consta en el Acta de Plenaria N° 42 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 321 de 200812. Según el texto de la referida acta, el anuncio se realizó de la siguiente forma:

Proyectos para discutir y votar en la próxima sesión Plenaria del Senado. (...) Proyecto de ley para segundo debate (...) Proyecto de ley número 145 de 2007 Senado, por medio la cual se

aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).” [Negrillas originales].

Revisado en detalle el contenido del Acta de Plenaria N° 42 de 2008, se estableció que la sesión finalizó así: “Siendo las 10:38 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 23 de abril de 2008, a las 3:00 a. m. (sic)”

2.2.1.7. Según la certificación referida en el numeral anterior,¹³ el Proyecto de Ley fue considerado en segundo debate el 29 de abril de 2008, dado que el 23 de abril de ese año no hubo sesión, con un quórum deliberatorio y decisorio de 87 senadores del total que conforman la Plenaria y aprobado por mayoría como consta en el Acta 43 de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso No 404 de 2008¹⁴:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 145 de 2007 Senado. ‘por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos responden afirmativamente.”

2.2.1.8. El texto definitivo del Proyecto de Ley 145/07 Senado fue publicado en la Gaceta del

Congreso No 274 de 200815.

2.2.1.9. Descrito de manera detallada el trámite surtido en el Senado de la República, esta Corporación considera necesario pronunciarse sobre el reproche de constitucionalidad hecho por la Procuraduría General de la Nación a la Ley bajo examen, en relación con el cumplimiento en este caso de la obligación del anuncio previo, consignada en el artículo 160 de la C.P., adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2003.

Como se describió antes (supra III) la Vista Fiscal estima que en este caso podemos estar en presencia de un vicio de procedimiento legislativo insubsanable¹⁶. En síntesis, la Procuraduría encuentra tres situaciones que configuran la irregularidad del rompimiento de la cadena de anuncios durante el trámite en el Senado:

- i. En el primer debate en la Comisión Segunda del Senado, en la sesión del 21 de noviembre de 2007 se anunció para votación el proyecto de ley el 27 noviembre del mismo año. Sin embargo, ese día la Comisión Segunda no se reunió sino que la sesión se llevó a cabo el 28 de noviembre de 2007.
- ii. De igual manera ocurrió en la sesión del 28 de noviembre de 2007. Al momento de hacer el anuncio se convocó para el 29 de noviembre del mismo año. Sin embargo, ese día la Comisión Segunda tampoco se reunió sino que la sesión se realizó hasta el 4 de diciembre de 2008.
- iii. Una situación semejante se presentó en el segundo debate en la plenaria del Senado, dado que en la sesión del 22 de abril de 2008 se convocó para discusión y aprobación para el día miércoles 23 de abril de 2008. Sin embargo, la Plenaria del Senado no se reunió ese día, sino que la sesión se realizó el 29 de abril de 2008.

Este problema jurídico ya fue analizado de manera esquemática por la Corte en el Auto de Sala Plena 081 de 2008, frente a una situación similar¹⁷. En este caso, la Corte comenzó por reiterar los parámetros sistematizados por la jurisprudencia constitucional, según los cuales, el anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: "(i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo

menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado”.

Al analizar la situación que se estudiaba en esa ocasión, esta Corporación indicó:

“A juicio de la Corte, el hecho que el 2 de mayo de 2007 no hubiera sesionado la Comisión Primera de la Cámara, no impide que la fecha de la sesión en que se sometería el Proyecto de Ley a discusión y votación no fuera claramente determinable, cumpliéndose con ello las condiciones del anuncio previo que ha destacado la jurisprudencia constitucional. En efecto, en la sesión del 25 de abril de 2007 se estableció que los proyectos anunciados serían discutidos “la próxima sesión”, expresión que por sí sola, como lo han reconocido fallos anteriores de esta Corporación, otorga certeza suficiente acerca del momento en que se llevará a cabo la discusión y votación de las iniciativas. Ahora bien, a pesar de la inexactitud en que se incurre a partir de la convocatoria efectuada por la Presidente, lo cierto es que la “próxima sesión” a la que hizo referencia al momento de efectuar el anuncio se llevó a cabo el 8 de mayo de 2007, reunión en la que discutió y aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria.

Adicionalmente, la Sala considera necesario resaltar que, para el caso expuesto, la existencia de un vicio de procedimiento, sólo sería posible a partir de la exigencia de una condición de imposible cumplimiento por parte de las cámaras legislativas. Así, de aceptarse que el anuncio efectuado en la sesión anterior no tiene efectos, en cuanto la comisión no deliberó en la fecha determinada para la cual se convocó, llevaría a deducir que en la sesión siguiente no podría discutirse y votarse ningún proyecto de ley, a menos que se haya reiterado el anuncio previo para la sesión en que efectivamente sesionará la comisión. Empero, no existe sesión intermedia en la que pueda llevarse a cabo dicha reiteración del anuncio, por lo que no hay alternativa distinta que aceptar la validez del aviso efectuado en la sesión anterior, a condición que no se interrumpa la cadena de anuncios, lo que no ocurre en el caso objeto de análisis.”

Lo dicho por la Corte en esa oportunidad es suficientemente ilustrativo para absolver los cuestionamientos hechos por la Procuraduría General de la Nación en este caso en particular. La Corte sostuvo que es necesario distinguir dos momentos al revisar este tipo de anuncios: De un lado, cuando el Secretario de la Comisión o de la Plenaria hace el anuncio para “la próxima sesión”, se tiene ésta como una fecha determinable. De otro lado, si al finalizar las

sesiones se convoca para una fecha clara y específica cierta, se tiene ésta como determinada. Así las cosas, es posible que a pesar de fijarse una fecha determinada, se presente la eventualidad de que la Comisión o la Plenaria no sesionen ese día, por lo que entonces se entenderá que se satisface el requisito del anuncio previo, si y solo si de la forma en que se hizo el anuncio puede inferirse una fecha determinable para realizar la discusión y aprobación.

Con base en lo anterior, la Corte examinará si se presentó vicio alguno relativo al requisito establecido en el artículo 160 constitucional durante el trámite del proyecto de ley en la Comisión Segunda del Senado de la República y en la Plenaria de esta célula legislativa.

En efecto, aunque en la Comisión Segunda se presentaron varios anuncios, el último de ellos tuvo lugar el día 5 de noviembre de 2007 (Acta núm. 16 de 2007), habiendo sido la “próxima sesión”, el 11 de diciembre del mismo año (Acta núm. 17 de 2007), sin que se alterara la secuencia de anuncios:

Fecha del anuncio

Fecha anunciada

Consecutivo de Actas

21 de noviembre de 2007

27 de noviembre de 2007

Acta N° 13 de 2007

28 de noviembre de 2007

29 de noviembre de 2007

Acta N° 14 de 2007

4 de diciembre de 2007

5 de diciembre de 2007

Acta N° 15 de 2007

5 de diciembre de 2007

11 de diciembre de 2007

Acta N° 16 de 2007

Fecha de votación del Proyecto

11 de diciembre de 2007

Acta N° 17 de 2007

Lo mismo ocurrió en la plenaria del Senado donde el anuncio tuvo lugar el día 22 de abril de 2008 (Acta núm. 42 de 2008), habiendo sido la “próxima sesión”, el 29 de abril del mismo año (Acta núm. 43 de 2007), sin que se alterara la secuencia de anuncios:

Fecha del anuncio

Fecha anunciada

Consecutivo de Actas

22 de abril de 2008

23 de abril de 2007

Acta N° 42 de 2007

Fecha de votación del Proyecto

29 de diciembre de 2007

Acta N° 43 de 2007

Así las cosas, encuentra la Sala Plena que en el trámite legislativo en el Senado (a) el anuncio

lo hicieron tanto el Secretario de la Comisión como de la Plenaria, por instrucciones de las respectivas Presidencias; (b) en ambos casos se señaló expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. Además, según ha señalado esta Corporación, (c) el anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable". En el caso bajo estudio, la Comisión Segunda del Senado señaló las fechas en las cuales tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 145 de 2007 Senado, por lo cual, tanto para los miembros de la Comisión Segunda del Senado, como para los integrantes de la Plenaria, siempre fue claro cuándo sería discutido y votado el proyecto, porque a pesar de que en algunas sesiones se convocó para una fecha determinada, también se mantuvo la fórmula de la "próxima sesión" en cada uno de los anuncios, de tal manera que los senadores siempre tuvieron certeza suficiente acerca del momento en el que llevarían a cabo las discusiones y las votaciones del Proyecto, que en últimas es lo que se protege con la exigencia del anuncio. En ese orden de ideas, (d) no se rompió la cadena de anuncios, desde la fecha del primer anuncio hasta la fecha en que fue discutido y aprobado el proyecto de ley.

A pesar de lo anterior, la Corte estima pertinente advertir que, a pesar de que el Senado actuó dentro de los parámetros de la regla jurisprudencial antes descrita, situaciones como la que evidenció el trámite del Proyecto bajo examen, no dejan de ser irregulares y por tanto reprochables. Por ello, la Corte Constitucional, en su condición de guardiana de la Carta, recuerda al Congreso de la República la importancia que tiene la rigurosidad del anuncio para efectos de garantizar la integridad del trámite legislativo. Así, ha dicho esta Corporación que "El requisito del anuncio previo a la discusión y votación de los proyectos de ley tiene una relación estrecha con la eficacia del principio democrático. En ese sentido, la Corte ha resaltado que lo que se pretende con esta condición del trámite legislativo es que los congresistas conozcan con la debida antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, evitándose con ello que sean sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley."¹⁹ Es por ello que, en la medida en que el rigor en la realización y el cumplimiento del anuncio se desvanecen, de manera inversamente proporcional, aumentan las posibilidades de que exista un vicio de constitucionalidad en un proyecto de ley.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes.

2.2.2.1. Radicado el Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes con el número 313 de 2008, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designado como ponente el Representante a la Cámara Silfredo Morales Altamar. El informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 557 del 28 de agosto de 200820.

2.2.2.2. De acuerdo a la certificación allegada a esta Corporación el veintisiete (27) de febrero de 200921, por la Secretaría de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el proyecto fue anunciado en sesión del 24 de septiembre de 2008, según el Acta No. 8 de la misma fecha, publicada posteriormente en la Gaceta del Congreso No. 42 de 2009, en cumplimiento del artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003. Según el texto de la referida acta el anuncio se realizó de la siguiente forma:

“Anuncios de proyectos de ley para aprobar en primer debate en la próxima sesión de comisión. Señor Presidente ¿los anuncios para cuándo los ordena usted?

Hace uso de la palabra el Presidente (E.), honorable Representante Silfredo Morales Altamar:

Los anuncios estarán para la próxima sesión de comisión.

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Así se hará señor Presidente.

1. Proyecto de ley 145 de 2007 Senado, 313 de 2008 Cámara, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y el gobierno de la República del Perú, modificadorio del convenio bolivariano de extradición firmado el 18 de julio de 1911. Firmado en la ciudad de Lima, Perú a los 22 días del mes de octubre de 2004.”

Al final del Acta dice: “Se levanta la sesión y se cita para el día martes a las 10:00 de la mañana”.

2.2.2.3. En la misma certificación a la que se hizo referencia en el numeral anterior22, la Secretaría de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de

Representantes hizo constar que, de acuerdo al Acta 9 del 30 de septiembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No 43 de 2009, el proyecto de ley bajo estudio fue aprobado “con la asistencia de 17 Honorables Representantes, en votación ordinaria”.

2.2.2.4. Para segundo debate la ponencia fue presentada por el representante Silfredo Morales Altamar y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 832 del 21 de noviembre de 2008²³.

2.2.2.5. Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes,²⁴ en sesión del 25 de noviembre de 2008 se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley objeto de estudio, tal como quedó consignado en el Acta de Plenaria No. 153 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 15 de 2009²⁵. Revisada el acta de esta sesión, se encuentra que el anuncio de que trata el artículo 160 C.P. se realizó del siguiente modo:

“Señora Secretaria, hágame el favor anuncia la proyectos (...) Señor Presidente, se anuncian los proyectos para el próximo 2 de diciembre o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos (...) Proyecto de ley 325 de 2008 Cámara, 198 de 2007 Senado (...)" [subrayas fuera de texto].

2.2.2.6. Según la certificación referida en el numeral anterior²⁶, el Proyecto de Ley fue considerado y aprobado por la mayoría requerida el tres (3) de diciembre de 2008, siguiente sesión plenaria donde se debatieron proyectos de ley, con la asistencia de ciento cincuenta (150) de los representantes, de acuerdo a lo certificado por el Secretario General de la Cámara de Representantes²⁷ y lo consignado en el Acta de Plenaria No. 155 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 35 de 2009²⁸.

2.2.3 Cumplimiento de los límites temporales para tramitar el proyecto de ley.

La Corte ha precisado que la expresión del artículo 162 de la Constitución según la cual “[n]ingún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”, debe entenderse en el sentido de que el Congreso cuenta con cuatro períodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo los debates requeridos para la formación de la ley²⁹.

En este caso se observa que, el proyecto inició su trámite en la legislatura comprendida entre

el 20 de julio de 2007 y el 20 de junio de 2008, y finalizó en la siguiente legislatura, desarrollada entre el 20 de julio de 2008 y el 20 de junio de 2009. Por lo tanto, se cumplió a cabalidad con el mencionado requisito constitucional.

2.2.4 Cumplimiento de los demás requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 160 de la Constitución, entre el primer y segundo debate deben transcurrir por lo menos ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, debe mediar un término no inferior a 15 días.

En el presente caso se tiene que la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 11 de diciembre de 2007 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo 29 de abril de 2008, es decir, que transcurrieron más de cuatro meses entre los debates surtidos en el Senado.

Uno y otro debate en la Cámara de Representantes distaron en más de ocho días, puesto que el primero de ellos ocurrió el 30 de septiembre de 2008, y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 3 de diciembre de 2008. Además, entre la aprobación del Proyecto en el Senado, realizada el 29 de abril de 2008, y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, efectuada el 30 de septiembre de 2008, transcurrió un lapso mayor a quince días.

Habiéndose constatado lo anterior, la Corte observa que el trámite del proyecto de ley cumplió con las exigencias del artículo 160 de la Constitución.

2.2.5. Una vez descrito el procedimiento que surtió el Proyecto de Ley, la Corte concluye que la norma de la referencia es exequible desde su aspecto formal, pues, en síntesis:

(i) El Proyecto de Ley inició su trámite en el Senado de la República

Ver supra 2.2.1.1.

(ii) El Proyecto de Ley fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo

Ver supra 2.2.1.1.

(iii) El Proyecto de Ley fue aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas, conforme con las mayorías exigidas por la Constitución Política y el

Reglamento del Congreso

En Senado:

Primer debate: Ver supra 2.2.1.4.

Segundo debate: Ver supra 2.2.1.7.

En Cámara

Primer debate: Ver supra 2.2.2.3.

Segundo debate: Ver supra 2.2.2.6.

(iv) Las ponencias tanto en comisiones como en plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates;

Primer debate: Ver supra 2.2.1.2

Segundo debate: Ver supra 2.2.1.5

En Cámara

Primer debate: Ver supra 2.2.2.1.

Segundo debate: Ver supra 2.2.2.4.

(v) Entre el primer y segundo debate en cada Cámara, así como entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra transcurrieron los términos señalados en el inciso primero del artículo 160 Superior: ocho y quince días respectivamente.

En Senado

La aprobación en primer debate en el Senado tuvo lugar el 11 de diciembre de 2007 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 29 de abril de 2008; Ver supra 2.2.1.4 y 2.2.1.7.

En Cámara

El primer debate en Cámara tuvo lugar el 30 de septiembre de 2008 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 3 de diciembre de 2008; Ver supra 2.2.1.4 y 2.2.1.6.

Entre la aprobación del Proyecto en el Senado (11 de diciembre de 2007) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (30 de septiembre de 2008) transcurrió un lapso no inferior a quince días.

(vi) Fue cumplido en cada una de las etapas del trámite legislativo el requisito del anuncio previo exigido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 C.P.

En Senado

El anuncio para el Primer debate se produjo el 05/12/2007 y la aprobación se llevó a cabo el 11/12/2007; Ver supra 2.2.1.3.

El anuncio para el Segundo debate se produjo el 22/04/2008 y la aprobación se llevó a cabo el 29/04/2008; Ver supra 2.2.1.6.

En Cámara

El anuncio para el Primer debate se produjo el 24/09/2008 y la aprobación se llevó a cabo el 30/09/2008; Ver supra 2.2.2.2.

El anuncio para el Segundo debate se produjo el 25/11/2008 y la aprobación se llevó a cabo el 03/11/2008; Ver supra 2.2.2.5

2.3. Sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional.

El 5 de enero de 2009, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1278 de 2009. Fue remitida para su estudio a la Corte Constitucional el ocho (8) de enero de 2009, a través de oficio suscrito por el Secretario Jurídico de la Presidencia,³⁰ dentro del término de seis días dispuesto por el artículo 241-10 de la Constitución.

En consecuencia, la Corte concluye que para el asunto bajo examen resultan acreditados los requisitos propios del trámite de las leyes ordinarias; razones por las que no existe defecto alguno en cuanto al análisis formal. Así, superada esta primera etapa del estudio de constitucionalidad, la Corte procederá a realizar el análisis de fondo del instrumento internacional.

3. Análisis sustancial de constitucionalidad de la Ley 1278 de 2009.

Mediante la Ley 1278 de 2009 se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú Modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los 22 días del mes de octubre de 2004. En términos generales, la finalidad de este instrumento internacional es adecuar las disposiciones del Convenio Bolivariano de Extradición de 1911, suscrito entre Perú y Colombia, a las necesidades contemporáneas de los países contratantes en materia de persecución del delito.

3.1. Composición y estructura normativa del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004)”.

El texto del instrumento internacional objeto de examen está compuesto por un preámbulo y veintiún (21) artículos, cuyas disposiciones normativas están distribuidas de la siguiente manera:

El preámbulo describe los lineamientos generales que inspiraron la realización del Acuerdo modificadorio que ahora se examina. Básicamente, son los siguientes: (i) “la necesidad de emprender la más amplia cooperación para la extradición de personas” entre los países contratantes; (ii) bajo los “principios del respeto de la soberanía y de la no injerencia en los asuntos internos de cada Estado”; y (iii) con el fin de hacer “efectivos los esfuerzos llevados a cabo por los Estados en la represión del delito”.

Los tres primeros artículos del Acuerdo modificadorio contemplan reformas al listado de conductas descritas en el Convenio Bolivariano de 1911. Así, el artículo 1 establece que los Estados parte acuerdan entregar de manera mutua las personas investigadas, procesadas o

condenadas por las autoridades de uno de los dos y que se encuentren en el territorio del otro. El artículo 2 estipula que independientemente del delito, darán lugar a la extradición aquellas conductas punibles que sean sancionadas con privación de la libertad no inferior a un año en los Estados parte. Sobre este tipo de previsiones normativas dijo la Corte:

"[e]l quantum establecido en la disposición objeto de análisis para la procedencia de ese instrumento de cooperación internacional, consistente en una pena privativa de la libertad no inferior a un año, tampoco desconoce los preceptos constitucionales . Ello, además de ser un claro desarrollo de la soberanía nacional, de la política criminal internacional y del reconocimiento de la autonomía del Ejecutivo en la dirección de las relaciones, resulta razonable en cuanto se reconoce la antijuridicidad de la conducta."31

El artículo 3º del Acuerdo modificadorio, deroga el artículo 3 del Convenio Bolivariano de Extradición de 1911.

El artículo 4 del Acuerdo bajo examen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución Política, excluye la posibilidad de atender requerimientos de extradición por delitos políticos, precisando que para los efectos del instrumento internacional no se entienden por delitos políticos tres situaciones: "a) Homicidio u otro delito violento contra la persona del Jefe de Estado de uno de los Estados o de miembros de su familia; b) El Genocidio, según se contempla en los Tratados y Convenciones Multilaterales de los cuales ambos Estados sean parte; c) Delitos con relación a los cuales ambos Estados tienen la obligación, en virtud de algún Acuerdo Multilateral Internacional, de extraditar a la persona solicitada o de remitir el caso a sus autoridades competentes para que decidan sobre su procesamiento." Esta disposición es respetuosa de la Carta Política y las delimitaciones conceptuales hechas por la jurisprudencia de esta Corporación entre la justificación en las diferencias de trato entre delitos políticos y delitos comunes. Ha dicho al respecto esta Corte:

"La Constitución distingue los delitos políticos de los delitos comunes para efectos de acordar a los primeros un tratamiento más benévolos con lo cual mantiene una tradición democrática de estirpe humanitaria, (...). El Estado no puede caer en el funesto error de confundir la delincuencia común con la política. El fin que persigue la delincuencia común organizada, particularmente a través de la violencia narcoterrorista, es el de colocar en situación de

indefensión a la sociedad civil, bajo la amenaza de padecer males irreparables, si se opone a sus proditorios (sic) designios. La acción delictiva de la criminalidad común no se dirige contra el Estado como tal, ni contra el sistema político vigente, buscando sustituirlo por otro distinto, ni persigue finalidades altruistas, sino que se dirige contra los asociados, que se constituyen así en víctimas indiscriminadas de esa delincuencia³².

En ese orden de ideas, no es reprochable constitucionalmente la exclusión de los delitos políticos del marco de conductas susceptibles de generar la extradición de quien las comete; por el contrario, entra en plena concordancia con lo dispuesto por el artículo 35 de la C.P.³³.

Los artículos 6 a 17 establecen las reglas procedimentales que deben respetar las partes contratantes en el marco del trámite de una solicitud de extradición. Leídas y revisadas, en ninguna estas disposiciones se advierte una vulneración de la Carta Política. Las disposiciones reproducen fórmulas tradicionales empleadas en este tipo de instrumentos internacionales que no generan reproche de constitucionalidad. Por ejemplo, el artículo 6 dispone que la solicitud de extradición deberá hacerse por los canales diplomáticos y en el artículo 8 se describen detalladamente las formalidades que se deben reunir en dicho trámite dependiendo de la condición en que se encuentre la persona requerida, esto es, si está o no condenada, con lo cual se respeta el debido proceso con la definición previa de un trámite claro y diferenciado en razón del status de quien es requerido.

El artículo 7 dispone que se puede diferir la entrega de una persona solicitada en extradición por una de las partes contratantes hasta cuando el reclamado sea absuelto, indultado o haya cumplido la condena o cuando haya cesado el motivo de su detención en el Estado requerido. Esta disposición es una clara manifestación de respeto por el principio constitucional de soberanía ya que deja en libertad al Estado requerido de enviar o no a una persona al Estado requirente cuando ésta tiene cuentas pendientes con el sistema de administración judicial.

El artículo 9 establece la posibilidad de que el Estado requirente, en casos de urgencia, solicite la detención preventiva de la persona solicitada, así como la aprehensión de los objetos relativos al delito. En esta norma se describen las formas que se deben respetar cuando las partes acudan a esta figura. Aunque esta norma, en principio, no evidencia una transgresión a la Constitución, es importante advertir que su aplicación debe realizarse por

parte de los operadores con la suficiente cautela, de manera que se observen siempre los parámetros requeridos por nuestro ordenamiento para la satisfacción del debido proceso.

El artículo 10 del Acuerdo modificadorio deroga su similar del Convenio Bolivariano de 1911 que, según el concepto del área de Extradiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, “autorizaba la pena de muerte en caso de que dicha sanción estuviera prevista en el Estado requerido”. Esta proscripción está conforme con la tradición constitucional colombiana sobre la prohibición de la pena de muerte que viene desde el Acto Legislativo N° 3 de 1910 y que en la Carta Política del 91 se plasmó en su artículo 11, según el cual no habrá pena de muerte en Colombia, castigo que ni siquiera se contempla en estados de excepción. Sobre este punto ha dicho la Corte que “[e]s claro que el hecho de garantizarse por parte del Estado requirente que no impondrá tal pena, incluye, para el caso en que sea Colombia el requerido, que la persona extraditada tampoco podrá ser sometida a desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni que se le impondrán penas de destierro, prisión perpetua y confiscación en cuanto tales conductas están igualmente prohibidas por la Constitución (arts. 12 y 34).”³⁴ Este parámetro jurisprudencial es normativamente garantizado por el tercer inciso del artículo 11 del Acuerdo modificadorio. Adicionalmente, el artículo 11 incluye el principio de especialidad según el cual el país requirente no podrá juzgar a la persona extraditada por hechos anteriores o diversos de aquellos que motivaron la extradición.

El artículo 12 define los criterios para que el Estado requerido decida, en caso de solicitudes de extradición concurrentes. De acuerdo con esta norma es el Estado requerido, en ejercicio de su soberanía, quien define de acuerdo a las reglas fijadas en esta disposición, el orden de prelación para la entrega. Agrega el artículo 13 que “[e]starán a cargo del Estado requerido los gastos derivados del pedido de extradición hasta el momento de la entrega del extraditado a los agentes debidamente acreditados del Estado requirente, quedando a cargo de este todos los gastos posteriores”. Estas disposiciones garantizan el respeto por lo dispuesto en el artículo 9 superior en lo relacionado con el respeto a la soberanía y la autodeterminación de los pueblos.

El artículo 14 del Acuerdo modificadorio deroga el artículo 16 del Convenio Bolivariano de 1911.

El artículo 15 contempla una la figura de ‘extradicación simplificada’³⁵ según la cual una persona solicitada en extradición cuenta con la posibilidad de consentir su extradición en los términos en que fue solicitada, sin agotar todos los pasos del procedimiento formal. Esta fórmula de cooperación internacional, si bien garantiza la existencia de procesos de extradición más ágiles, siempre debe implementarse por parte de las autoridades de forma que se garantice el respeto por el derecho fundamental al debido proceso. Sobre este punto, específicamente, en el Acuerdo modificadorio se dispone que es posible acudir a esta figura siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los artículo 2 y 8 del Acuerdo Bolivariano sobre Extradición.

El artículo 16 del Acuerdo modificadorio desarrolla otra modalidad de cooperación internacional en la lucha contra el delito. Dispone que una persona extraditada que, después de ser entregada por un Estado al otro, logre escapar de la acción de la justicia y retorne al territorio del Estado requerido, puede ser detenida mediante simple solicitud hecha por la vía diplomática y esta persona debe ser entregada nuevamente, sin otra formalidad, al Estado al cual ya le fue concedida la extradición. Esta situación no es disfuncional frente a la Constitución dado que no implica un nuevo juicio sobre el capturado en estas condiciones o algo similar. Como dijo la Corte Suprema de Justicia “[L]a noción de extradición no corresponde a la de un proceso judicial en el que se someta a juicio la conducta del requerido, sino a un mecanismo de cooperación internacional cuyo objeto es impedir la evasión a la justicia por parte de quien habiendo ejecutado conductas delictivas en territorio extranjero se oculta en el nacional en cuya jurisdicción obviamente carecen de competencia las autoridades que lo reclaman”³⁶.

El artículo 17 dispone como fórmula de resolución de controversias la negociación diplomática directa.

El artículo 18 del Acuerdo modificadorio actualiza el uso de algunas expresiones contenidas en el Convenio Bolivariano de Extradición de 1911, como “fugitivo”, “reclamado”, “preso” y “Nación”, se entiendan que corresponden a las expresiones “solicitado”, “solicitado o requerido”, “capturado o detenido” y “Estado”, respectivamente. Por su parte, el artículo 19 precisa que cada vez que se use la expresión tres meses en el Convenio Bolivariano de Extradición de 1911, se entienda que corresponde al término de noventa (90) días calendario. Frente a estas precisiones tampoco encuentra la Corte reproche constitucional

alguno.

El artículo 20 del Acuerdo modificadorio precisa que las disposiciones del Convenio Bolivariano de Extradición de 1911 que no son modificadas por el Acuerdo que se está examinando (arts. 12, 14, 17, 18 y 19), mantienen su vigencia.

Por último, el artículo 21 dispone que el “Acuerdo Modificadorio entrará en vigor en la fecha de recibo de la segunda comunicación por la cual los Estados Parte se notifiquen el cumplimiento de los requisitos previstos en su ordenamiento jurídico y se mantendrá en vigor mientras esté vigente el Acuerdo Bolivariano de Extradición del 18 de julio de 1911”. Respecto de esta disposición, la Corte advierte que su contenido reitera las fórmulas comúnmente utilizadas para los instrumentos bilaterales y acatan las previsiones del derecho internacional público, en especial las contenidas en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Por ende, no presentan reparo alguno respecto de su constitucionalidad.

3.2. Consideraciones Finales

Teniendo en cuenta la revisión del procedimiento legislativo descrito en el fundamento jurídico dos de esta sentencia, esta Corporación determina que la aprobación de la Ley 1278 de 2009 cumplió con los requisitos constitucionales exigidos para ser considerada Ley de la República.

De igual manera, hecha la revisión de las disposiciones contenidas en el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004), la Corte encuentra que este conjunto de disposiciones, desarrollan postulados constitucionales, sin encontrar normas que contravengan enunciados normativos de la Constitución. Adicionalmente, se tiene que las normas del instrumento internacional analizado se ajustan a la Carta Política, en la medida en que, este tipo de tratados o acuerdos se erigen como mecanismos de colaboración entre los países para combatir el crimen y garantizar que no haya impunidad. Adicionalmente, no constituyen un atentado contra la soberanía del Estado Colombiano, en razón a que, como se dijo en sentencia C-621 de 2001, “éste se reserva el derecho de decidir sobre al asunto, con lo cual se hace efectivo el artículo 9 de la Carta Política. Así mismo, ha manifestado que además de los límites impuestos por el artículo 35 de

la Carta Política, dicha figura tiene otros, también de carácter constitucional, como son “el respeto a los derechos de toda persona, como el derecho a la defensa (artículo 29) o al debido proceso (artículo 29), así como el acatamiento de prohibiciones consagradas en la Carta, tales como la relativa a la imposición de la pena de muerte (artículo 11) o al sometimiento a tortura (artículo 12)”³⁷.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004) y su ley aprobatoria.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).”

Tercero.- COMUNÍQUESE esta decisión al Gobierno Nacional por intermedio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y envíesele copia auténtica de la misma para los efectos constitucionales previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Salvamento de voto.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS MARIA VICTORIA CALLE CORREA Y JORGE IVAN
PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-011 de 2010

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY
APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-La expresión “próxima sesión” adquiere un

carácter indeterminado que no cumple con los requisitos constitucionales exigidos por el acto legislativo 01 de 2003. (Salvamento de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Interpretación de la expresión “próxima sesión” (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT-345

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1278 de 5 de enero de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’ firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).”

Magistrado Ponente:

Juan Carlos Henao Pérez

1. Con el acostumbrado respeto, a continuación exponemos las razones que nos llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. La posición mayoritaria de la cual nos apartamos, a pesar de que reconoce un patrón irregular en la forma como se realizó el anuncio previo que exige el artículo 8 del Acto Legislativo de 2003 para la votación del proyecto de ley en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado y en la Plenaria del Senado, consideró que tal irregularidad no implicaba un desconocimiento de dicho requisito constitucional. En efecto, en la medida en que el proyecto fue anunciado para votación en una fecha determinada y la sesión prevista para esa fecha no se realizó, sino que tuvo lugar en una fecha posterior, tal situación no contrariaba el artículo 160 de la Carta, porque también se mantuvo la fórmula de la “próxima sesión” en cada uno de los anuncios, con lo cual se podía entender que el anuncio se había hecho para una fecha determinable.

En nuestra opinión, tal interpretación desconoce la finalidad constitucional del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, y vuelve inocuo el requisito del aviso previo y determinado de votación de los proyectos de ley.

2. Acerca del cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta,³⁸ la Corte Constitucional ha señalado en varias oportunidades que esta disposición ordena (1) que la fecha de votación de los proyectos de ley sea previamente anunciada; (2) que el anuncio de tal votación se realice en sesión distinta a la de la sesión en que es sometido a su aprobación; y, (3) que la votación debe surtirse el día en que se anuncie.³⁹

La Corte ha señalado además como requisitos mínimos que debe cumplir ese anuncio previo, el que sea realizado por el Presidente de la respectiva célula legislativa, o cuando menos, por el Secretario por instrucciones del Presidente de la Comisión o de la Plenaria.⁴⁰ Dado que el texto constitucional no exige una fórmula sacramental específica que emplee los términos votación o aprobación, se ha aceptado que se empleen expresiones análogas, de las cuales sea posible inferir para qué están siendo convocados los congresistas y que se está dando cumplimiento a lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003. Finalmente, el anuncio para la votación de un proyecto de ley debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.⁴¹

3. Este requisito consagrado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, no sólo fue un tema sobre el cual existió un amplísimo consenso en el Congreso de la República durante el trámite de esta reforma constitucional en el Congreso, sino que, además, fue considerado como uno de los instrumentos necesarios para alcanzar uno de los objetivos principales de dicha reforma: el fortalecimiento y la racionalización de la actividad del Congreso de la República, mediante la introducción de mecanismos que, como el del aviso previo, garantizaran una mayor transparencia, publicidad y respeto de los derechos de las minorías políticas en el proceso de formación de las leyes en Colombia.⁴²

Por otra parte, la Corte ha dicho que el anuncio citado “facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 CP) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 CP.)”.⁴³

4. Desde la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003, la Corte ha tenido la oportunidad de

pronunciarse en numerosos fallos sobre el cumplimiento del requisito del anuncio previo. Así, en la sentencia C-533 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), la Corte señaló que la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 consistía en que los congresistas pudiesen conocer previamente cuáles proyectos de ley serían sometidos a votación “sin que pueda sorprendérseles con votaciones intempestivas”. Igualmente señaló que tal requisito implicaba que aunque no se determinase con exactitud la fecha para adelantar la votación, ésta debía ser en todo caso un término cierto y determinable. De igual manera, en Auto 038 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corporación consideró que el requisito de procedimiento legislativo previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se acreditaba con “anunciar en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada”.

En sentencia C- 644 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil) esta Corporación reiteró que la finalidad pretendida por la citada norma constitucional, se cumple “cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable.”

En la sentencia C-780 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño), esta Corporación encontró que aun cuando el anuncio para la votación del proyecto en el primer debate en la Cámara de Representantes no indicaba una fecha cierta y precisa, había sido hecho para una fecha determinable al indicar que el mismo sería votado “la próxima semana”, por lo cual no se había desconocido lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003, dado el contexto en que se había producido dicho anuncio.

Mediante sentencia C-333 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), la Corte encontró que se había presentado un vicio de procedimiento insubsanable por cuanto “se anunció el debate y votación del Proyecto de Ley No. 206 de 2003, en la misma sesión en que fue aprobado”. En dicha providencia, se dejó en claro que (i) se trataba de un vicio de procedimiento con significación constitucional evidente; (ii) el anuncio es un requisito impuesto por norma fundamental del Estado; (iii) los incumplimientos del mismo, generan invalidez de la ley; y (iv) los fines del anuncio eran el afianzamiento del principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, la publicidad y la transparencia del proceso legislativo.

Posteriormente, en la sentencia C- 400 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte

consideró en relación con el requisito señalado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 que (i) las fórmulas utilizadas para el anuncio debían dar certeza, respecto de las fechas de realización de las sesiones para las cuales se dio aviso; (ii) a la luz de lo dispuesto por la Constitución, el anuncio debe hacerse para la votación del proyecto de ley, aunque, en ocasiones, el contexto en el que aquél se realiza da a entender que se cumplió lo dispuesto en el artículo 160 Superior.

En la sentencia C- 930 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), declaró inexequible la Ley 943 de 2005, por cuanto el requisito del anuncio de la votación se dejó de cumplir debido al rompimiento de la secuencia de citaciones y anuncios, es decir, la votación se llevó a cabo en una sesión distinta a la que fue anunciada.

En la sentencia C- 241 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), declaró inexequible la Ley 968 de 2005 porque en el trámite de la misma no se cumplió con la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, toda vez que en uno de los anuncios no existió claridad acerca de la fecha en que se realizaría la votación del proyecto, motivo por el cual los congresistas no pudieron tener la certeza del momento en que se iban a realizar las votaciones.

En la sentencia C-576 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corporación señaló que el requisito establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 “requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable⁴⁴. La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si se hace clara y nuevamente el anuncio o si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación⁴⁵”.⁴⁵

No nos pasa desapercibido que en varias sentencias de esta Corporación se ha entendido que se cumple con el requisito constitucional cuando a pesar de no efectuarse la votación por la no realización de la sesión en la fecha prevista finalmente, ésta ocurre en la primera

ocasión en que vuelve a sesionarse, es decir, en la próxima sesión, para lo cual se examina el orden sucesivo de las actas.⁴⁷ Sin examinar en detalle si en cada uno de esos casos el contexto permitía inferir cuándo se realizaría la sesión de votación, consideramos que la evolución jurisprudencial frente a tal interpretación ha ido permitiendo que se entienda como “fecha determinable”, cualquier fórmula en la que se emplee la expresión “próxima sesión”, sin verificar si del contexto esa expresión permite obtener el grado de certeza sobre cuándo se realizará la sesión de votación del proyecto exigido hasta ahora por la jurisprudencia.

Ciertamente, si la finalidad del anuncio es alertar a los Congresistas y a la ciudadanía sobre los proyectos que habrán de debatirse y votarse en una sesión determinada o determinable, es claro que cualquier expresión verbal que inequívocamente transmita dicha idea garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional. La prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (art. 228 CP.), inscrita como principio de ejercicio de la función jurisdiccional, impide que el juez constitucional exija la adopción de una frase específica para obtener un resultado que puede lograrse de maneras distintas, utilizando expresiones sinónimas.

No obstante, el hecho de que no exista una expresión específica diseñada para cumplir con el requisito del artículo 160 constitucional no significa que cualquier expresión verbal vinculada con éste tema supla la exigencia de anuncio impuesta por la Carta. Más allá de la discusión acerca de las frases o expresiones sinónimas que pudieran transmitir la idea de que la respectiva plenaria o comisión desean anunciar los proyectos que serán votados en una sesión específica, la Corte ha admitido la posibilidad de dar por cumplido el requisito del artículo 160 cuando el contexto de la sesión permite inferir que la intención de la mesa directiva ha sido la de anunciar determinados proyectos con el fin de someterlos a votación, en una sesión determinada o determinable.

La apelación al contexto del debate como elemento de identificación del anuncio se predica tanto de la fórmula empleada para el anuncio, en sí mismo considerado, como de la fecha de votación y de la intención misma de someter a votación el proyecto específico; lo cual es independiente de que, en cada caso concreto, el contexto permita identificar con éxito el cumplimiento de cada uno de dichos elementos. En todo caso, dado que las exigencias constitucionales sobre el anuncio se refieren a lo que debe ocurrir en la sesión de la célula legislativa en la que éste se realiza, es claro que el contexto relevante para determinar qué tan preciso es el anuncio, es lo ocurrido en la sesión en la que se realiza el anuncio, no los

hechos ocurridos por fuera de esta.

En el caso examinado en la sentencia de la cual nos apartamos, ni el empleo de la expresión “próxima sesión” ni el contexto permitían realmente tener certeza sobre cuándo se produciría la votación. La convocatoria se hizo inicialmente para una sesión que tendría lugar en una fecha determinada. La expectativa de los congresistas y del público en general era que en la fecha prefijada ocurriera la votación. Cuando la sesión no se produjo, ni los congresistas ni el público tenían un contexto con base en el cual obtener claridad sobre cuándo se produciría la votación. En ese evento, la expresión “próxima sesión” que cobija cualquier sesión futura, la cual puede ocurrir al día siguiente, la próxima semana, o el mes siguiente. Es por ello que dicha expresión adquiere un carácter indeterminado, que no cumple con los requisitos constitucionales exigidos por el Acto Legislativo 01 de 2003.

Dejamos, pues expuestas las razones que nos llevan a disentir de la decisión mayoritaria adoptada por esta Corporación en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA C-011/10

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Contenido y alcance (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos (Salvamento parcial de voto)

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Exceso en la flexibilización del requisito (Salvamento parcial de voto)

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo parcialmente el voto respecto de lo decidido por la Sala en el fallo C-011 del 20 de enero de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), en cuanto declaró la constitucionalidad del procedimiento legislativo surtido por la Ley 1278 de 2009 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911’, firmado en la ciudad de Lima, Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004)”.

En la sentencia mencionada, la mayoría consideró que el requisito de trámite de los proyectos de ley previsto en el inciso final del artículo 160 C.P., conforme al cual ninguna iniciativa será sometida a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado, fue cumplido a cabalidad en lo que respecta al procedimiento surtido en la Comisión Segunda del Senado y la Plenaria de la misma Corporación. No obstante, esta conclusión se basó en un análisis en mi criterio insatisfactorio, puesto que a partir de una excesiva flexibilización de los requisitos predicables del trámite legislativo, se avaló una actuación congresional que, en realidad, afectaba la constitucionalidad del procedimiento, como pasa a explicarse.

1. Al explicar el contenido y alcance del requisito al anuncio previo, la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que esa condición (i) busca satisfacer fines constitucionales importantes, como es la posibilidad que las cámaras manifiesten su legítima voluntad democrática, actuación que depende, entre otros aspectos, de que los congresistas no resulten sorprendidos con votaciones no anunciadas con antelación; y (ii) no está ligada a una fórmula sacramental o a una ritualidad particular, sino que basta que el anuncio se realice para una fecha futura, determinada o determinable. Sobre este particular, en la sentencia C-1011/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), al estudiar la constitucionalidad del procedimiento surtido por un proyecto de ley de naturaleza estatutaria, sintetizó dicha posición jurisprudencial al indicar que “el anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en

una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado”.

1. En el caso planteado, ocurrió análoga irregularidad en la Comisión Segunda del Senado y la Plenaria del mismo. Para el primer caso, aunque el proyecto de ley fue anunciado para votación en una fecha determinada (27 de noviembre de 2007), la aprobación solo se llevó a cabo el día 28 de noviembre. En el segundo debate, el anuncio previo se hizo nuevamente para una fecha determinada (29 de noviembre de 2007), pero la votación solo se realizó el 4 de diciembre del mismo año. La mayoría concluyó que a pesar de la evidente inexactitud, en el caso no se desconocía el mandato del artículo 160 C.P., pues en cualquier caso las cámaras habían utilizado la expresión “próxima sesión”, para identificar la siguiente reunión de la célula legislativa en la que se adelantaría la votación y, además, no se había roto la “cadena de anuncios”, lo que daba validez constitucional a la actuación. Igualmente, el Pleno determinó que esta solución ya había sido planteada previamente por la Corte en el Auto 081/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en la que sucedió un caso similar, en el que se dio igual incidencia al uso de la expresión “próxima sesión”.

1. Como se indicó, el objetivo buscado por la instauración del requisito de anuncio previo fue otorgar racionalidad al trámite legislativo, evitándose una práctica perniciosa, consistente en convocar la votación en el momento que se contara con mayorías circunstanciales. Esta importante finalidad impide que el Tribunal Constitucional flexibilice ese requisito al punto de desnaturalizarlo. En el caso planteado, a pesar que existía una fecha determinada de votación, las mesas directivas contravinieron su propia decisión y procedieron a adelantar la votación del proyecto de ley en una fecha distinta. Esta irregularidad no puede ser subsanada con un uso extensivo e indiscriminado de la expresión “próxima sesión”. Llevándose el asunto a un extremo inaceptable, podría concluirse que esa sola expresión serviría para solventar cualquier eventualidad de irregularidad en el anuncio, puesto que toda sesión futura será “próxima”, lo que daría a la citada frase la capacidad de subsanar todo error de procedimiento en lo que se refiere al cumplimiento del requisito de anuncio previo. Tal grado de vaguedad en el contenido del requisito termina, en mi criterio, por desvirtuar las caras finalidades de la condición procedural en comento.

1. Ahora bien, considero que la conclusión de la mayoría tampoco podía solucionarse apelando a un Auto considerado precedente para el caso. En cambio, considero que esa decisión también incurre en un exceso en la flexibilización del requisito de anuncio previo, mediante la concesión de excesiva capacidad de subsanación a una expresión idiomática particular. La sentencia de la cual me aparto tuvo la oportunidad de reconducir la jurisprudencia a niveles más estrictos y, por ende, más compatibles con la satisfacción de los fines democráticos que informan el procedimiento legislativo. Esta razón me lleva a apartarme parcialmente de sus conclusiones.

Por último, advierto necesario hacer una consideración adicional. La contradicción entre las fechas de anuncio en la Comisión y en la Plenaria del Senado llevó a que la sentencia reconviniera al Congreso para que diera cumplimiento a los requisitos del procedimiento legislativo, de manera estricta y “para efectos de garantizar la integridad del trámite legislativo”. A partir de este exhorto, aprobado por la mayoría, infiero una contradicción insalvable. De un lado se considera válido el procedimiento legislativo con base en, se insiste, una excesiva flexibilización del requisito del anuncio previo. De otro, se advierte el Congreso para que cumpla adecuadamente con los procedimientos constitucionales exigibles a la formación de las leyes. Advertencias de esta naturaleza no resultan explicables al margen de concluir que efectivamente, como lo sostengo en este salvamento parcial de voto, el trámite legislativo del asunto de la referencia contravino los cánones constitucionales.

Estos son los motivos de mi disenso.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Cfr. Folio 1 del cuaderno de pruebas 1.

2 Cfr. En la sentencia C-618 de 2004 se sostuvo que se presume la competencia del Ministro

de Relaciones Exteriores, según lo dispuesto en la Ley 32 de 1985, aprobatoria de Convención de Viena, para suscribir acuerdos internacionales sin que fuera necesario demostrar los poderes respectivos, para tal efecto.

3 Cfr. Folio 9 del cuaderno principal.

4 Cfr. Folios 431-435 del cuaderno de pruebas 2.

5 Ver en el folio 340 del cuaderno de pruebas 2 el acta de asignación de ponentes de proyectos de ley.

6 Cfr. Folios 375- 377 del cuaderno de pruebas 2.

7 Cfr. Folio 1 del cuaderno de pruebas 2.

8 Dice el acta que el Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave ese día manifestó lo siguiente: "La ilustre asesora de la Cancillería dice que hay una constancia o una declaración adicional que había presentado [la Senadora Cecilia López, ponente], en su momento ella querría (sic) retirarla, así tendríamos que contar con la presencia de ella, para que sea ella la que la retire, la semana entrante señor Presidente, podemos proceder." Ante esta proposición según el Acta 15 de 2007 "El señor Presidente, honorable Senador Carlos Emiro Barriga, manifiesta: Sí honorable Senador Manuel Ramiro, con esas consideraciones podremos dar el aplazamiento de este Proyecto de ley número 145 para la próxima semana."

10 Cfr. Folios 309-311; 331- 335 del cuaderno 2 de pruebas.

11 Cfr. Folios 1-2 del cuaderno 2 de pruebas.

12 Cfr. Folio 82 del cuaderno 2 de pruebas.

13 Supra nota 11.

14 Cfr. Folios 15 y 16 del cuaderno 2 de pruebas.

15 Cfr. Folio 194 del cuaderno 2 de pruebas.

16 Vale la pena recordar que en la sentencia C-576 de 2006, la Corte luego de hacer un recorrido por la jurisprudencia constitucional en relación con el tema del anuncio previo y las situaciones en que se considera un vicio subsanable, unificó y consolidó el criterio según el cual para que la omisión del anuncio contemplado en el artículo 160 de la Constitución sea subsanable éste debe suceder después de que la Cámara por la cual se inicia el trámite de las leyes aprobatorias de tratados, es decir el Senado, haya expresado su voluntad. Literalmente, dijo la Corte: “En otras palabras, una falencia en el cumplimiento el requisito del anuncio previo establecido en el artículo 160 C.P. hasta la votación en la Plenaria del Senado se considera como un vicio en el trámite legislativo insubsanable que desencadenará la declaratoria de inexequibilidad de la ley aprobatoria de un tratado internacional. De otro lado, una falencia en el cumplimiento del mencionado requisito en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable que desencadenará la devolución de la ley aprobatoria de un tratado internacional al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad.”

17 En dicho caso, el Proyecto de Ley fue debatido y aprobado en una sesión distinta a la que había sido anunciado. Ello debido a que en la sesión plenaria del 25 de abril de 2007 fue anunciada la discusión y votación de la iniciativa para la plenaria del 2 de mayo del mismo año, verificándose este procedimiento sólo en la sesión del 8 de mayo de 2007.

18 Adicionalmente, esta situación es de conocimiento público y particularmente de esta Corporación, dado que en la sentencia C-615 de 2009 cuando se estudió la constitucionalidad del “Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela” el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, el 30 de junio de 2009 certificó a esta Corte que “La Comisión Segunda del Senado no sesionó el día jueves 29 de noviembre de 2007”. De igual manera, aportó fotocopia del documento remitido a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, contentivo de un “formato de entrega de documentos para los Senadores de la Comisión Segunda según el cual fueron citados a sesiones conforme aparece en el asunto: convocatorias sesiones martes 04”. De igual forma en la sentencia C-159 de 2009 en la que se revisó el “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85^a) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio

de mil novecientos noventa y siete (1997)". En este último caso, el 28 de noviembre de 2007 se anunció para votación el 29 de noviembre del mismo año, pero ésta se llevó a cabo el 4 de diciembre siguiente, sin que la Corte encontrara la existencia de vicio alguno por esta situación.

19 Cfr. Auto 085 de 2008. En la misma dirección la sentencia C-533 de 2004

20 Cfr. Folio 43-44 del cuaderno 3 de pruebas.

21 Cfr. Folio 1 del cuaderno 5 de pruebas.

22 Ibíd.

23 Cfr. Folio 125 – 127 del cuaderno 5 de pruebas.

24 Cfr. Folio 1 del cuaderno de pruebas 6.

25 Allegada en medio magnético al expediente, cuaderno 6 de pruebas.

26 Supra nota 23.

27 Cfr. Folio 3 del cuaderno de pruebas 6.

28 Allegada en medio magnético al expediente, cuaderno 6 de pruebas.

29 Cfr. entre otras, C-086/04.

30 Cfr. Folio 1 del cuaderno principal.

31 Ver Sentencia C-780/04

32 Cfr. C-171 de 1993

33 En la misma dirección ver la Sentencia C-1055 de 2003.

34 Ver Sentencia C-780 de 2004.

35 Esta figura ha sido contemplada en varios tratados suscritos por Colombia como el

“Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979” en su artículo 16.

36 Citada por esta Corporación en la Sentencia C-460 de 2008

37 En ese sentido esta Corporación también ha señalado que “cuando un Estado decide, claro está de manera autónoma, si entrega o no a un sindicado solicitado en extradición para dar cumplimiento a compromisos asumidos soberanamente, no está cediendo o perdiendo soberanía sino ejerciéndola, como quiera que (...) la facultad de adquirir obligaciones internacionales es un atributo de la soberanía del Estado” Ver C-780 de 2004.

38 El artículo 160 de la Constitución fue adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de fecha 3 de julio de 2003 así: “Artículo 8º. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: || Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

39 Véase entre muchas otras las sentencias C-644 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil), SV: Rodrigo Uprimny Yepes; C-549 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa); C-172 de 2006 (MP: Jaime Córdoba Triviño); C-241 de 2006 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra) y los Autos 038 de 2004 y 089 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

40 Ver por ejemplo las sentencias C-533 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-661 de 2004, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-780 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra y SPV. Rodrigo Uprimny Yepes); C-333 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-400 de 2005 (MP. Humberto Sierra Porto); C-930 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Jaime Córdoba Triviño, SPV y AV. Humberto Antonio Sierra Porto);; C-241 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-276 de 2006 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra y SV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-322 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería y SV. Alfredo Beltrán Sierra); C-337 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV.

Jaime Araujo Rentería); C-576 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SPV. Jaime Araujo Rentería); C-649 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Jaime Araujo Rentería); C-676 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-863 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería); C-864 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Jaime Araujo Rentería); C-933 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-309 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-502 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería); C-718 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); C-927 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-387 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-799 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-031 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-150 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo); C-195 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); C-248 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva); C-376 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-379 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa; También ver autos de Sala Plena Nos. 232 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería); 145 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); A-119 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Jaime Araujo Rentería); A-053 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería); y A-311 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Clara Inés Vargas Hernández).

41 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV: Rodrigo Uprimny Yepes). Ver también la Sentencia C-930 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño SV: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Galvis).

42 Auto 013 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto)

44 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil, SV: Rodrigo Uprimny Yepes).

45 Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

46 Corte Constitucional, C-576 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa), con salvamento parcial de voto de Jaime Araújo Rentería. En este mismo sentido ver la sentencia C- 649 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), mediante la cual declaró inexistente la Ley 992 de 2005, se consideró que “la palabra utilizada y el contexto en el que se dio, no permiten inferir, el cumplimiento del mandato contenido en el último inciso del artículo 160 constitucional tal como quedó modificado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003”.

47 Ver entre otras las sentencias C-533 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), C-639 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), C-615 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto)