C-092-98

Sentencia C-092/98

COMPETENCIA DEL EJECUTIVO PARA ADOPTAR DECRETOS DE ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

En virtud de las competencias otorgadas por el artículo 8° transitorio, el ejecutivo al adoptar decretos de estado de excepción para que rigieran en tiempos de normalidad, no podía modificar su texto y variar el contenido sustancial, pues de hacerlo se extralimitaría en las atribuciones conferidas que tan sólo lo autorizaban para "convertirlos en legislación permanente". En consecuencia, bien podía efectuar correcciones de sintaxis y suprimir aquellas referencias que en tales disposiciones se hiciera al estado de sitio o a su vigencia transitoria, más no variar su contenido esencial. Ante estas circunstancias, el Gobierno Nacional estaba obligado a reproducir de manera idéntica el texto de las disposiciones dictadas al amparo del estado de sitio que, en su criterio, debían seguir rigiendo para tiempos de normalidad. Obsérvese que la selección de los decretos que debían adoptarse como permanentes era discrecional del Gobierno, pues el Constituyente no le fijó ningún condicionamiento en ese sentido.

COMPETENCIA DEL EJECUTIVO-Extralimitación al excluir beneficio de no extradición por sometimiento a la justicia

El artículo objeto de acusación parcial, expedido por el Gobierno en uso de las facultades otorgadas por el artículo 8 transitorio de la Carta, al adoptar como legislación permanente la citada disposición, suprimió la frase que hacía referencia a la garantía de la no extradición y modificó otras expresiones. Cambios que no son simplemente de forma sino de carácter sustancial, puesto que se excluyó uno de los beneficios que se concedía a las personas que se sometieran a la justicia, cual es el de no ser extraditadas por cualquier delito confesado o no, sin tener el Gobierno facultades para hacerlo, violando de esta manera el artículo 8 transitorio de la Constitución que, sólo lo autorizaba para convertir disposiciones de estado de sitio en legislación permanente y no para crear regulaciones jurídicas diferentes. En consecuencia, la Corte procederá a retirar del ordenamiento positivo el artículo demandado en su totalidad, por exceder los límites fijados en la norma constitucional habilitante.

Referencia: Expediente D-1786

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) del Decreto 2265 de 1991

Demandante: Carlos Alberto Maya Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Alberto Maya Restrepo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4, inciso 2 del decreto ley 2265 de 1991, por violación de los artículos 8 (transitorio) y 121 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

"Decreto numero 2265 de 1991

(octubre 4)

"Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio.

....

"Articulo 4. Adóptase como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto legislativo 303 de 1991:

"Artículo. 1. Las personas que se sometan a la justicia en las condiciones y por razón de los delitos adelante contemplados, tendrán derecho a las rebajas de pena previstas, por delito confesado, cometido antes de la fecha de la entrega, siempre que cumplan efectivamente la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia respectiva como se prevé en este decreto. En este último caso se exceptúa la cesación de procedimiento a que se refiere el

inciso tercero del artículo 9° del mismo decreto.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 4 del decreto 2265 de 1991, en el aparte que adopta como legislación permanente el artículo 1o. del decreto 303 de 1991 es inconstitucional, porque el Gobierno Nacional modificó su texto y, en consecuencia, se extralimitó en el ejercicio de las facultades que le confirió la Asamblea Nacional Constituyente en el artículo 8° transitorio de la Constitución.

Dice el actor que de acuerdo con la publicación que aparece en el Diario Oficial, el decreto 303 de 1991 permitía a las personas que se sometieran a la justicia en las condiciones y por razón de los delitos allí contemplados, que se les concediera el derecho a las rebajas de pena allí previstas y no ser extraditadas por ningún delito confesado o no, cometido antes de la fecha de la entrega. Sin embargo, el Gobierno sin tener facultades para hacerlo, modificó el decreto parcialmente acusado al eliminar la referencia a la no extradición y cambiar algunas expresiones, violando así el artículo 8 transitorio de la Constitución.

Por otra parte, manifiesta el actor que el decreto 0303 de 1991 es una decisión “premial” del Estado colombiano, que contempla unos derechos adquiridos para las personas que se someten voluntariamente a la justicia, y que bajo ningún supuesto pueden ser desconocidos por el Gobierno Nacional. Señala además, que la Constitución, al prohibir la extradición para los nacionales por nacimiento, no excluyó de esta garantía a los extranjeros y a los colombianos por adopción, como sí lo hizo arbitrariamente el Gobierno.

VI. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Ministra de Justicia y del Derecho

La Ministra de Justicia y del Derecho, a través de apoderado, solicita a la Corte declarar constitucional la disposición objeto de impugnación, con los siguientes argumentos:

– El actor hace una interpretación errónea del artículo 8º transitorio de la Constitución, al considerar que el Gobierno Nacional debía presentar a la Comisión Especial Legislativa los textos de los decretos de estado de sitio tal como fueron expedidos, esto es, sin modificación alguna, para que fueran adoptados, en la misma forma, como legislación permanente. Pues,

al tenor del artículo 8 transitorio del Estatuto Superior el ejecutivo tenía competencia legislativa que le permitía introducir las modificaciones que fueran necesarias a las disposiciones existentes y no simplemente facultades para compilar o transcribir normas. Por tanto, bien podía reformar disposiciones de estado de sitio, como en efecto ocurrió con el decreto 0303 de 1991, sin que por ello violara precepto constitucional alguno.

– Luégo señala que si en gracia de discusión se aceptara por parte de esta Corte que existe un vicio de forma en la norma demandada, la acción correspondiente ha caducado, según lo prescrito en el artículo 242, numeral 3° de la Constitución.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación rindió el concepto correspondiente dentro del término constitucional fijado, y en él solicita a la Corte, que declare la constitucionalidad del artículo 4° del decreto 2265 de 1991, en lo acusado. Las razones que expone para llegar a esta conclusión se resumen a continuación:

* “Es claro que cuando una legislación concebida para tiempos de anormalidad se convierte en permanente, el texto original del articulado debe adecuarse a la necesidad de sistematizar y dar coherencia a la normatividad que quedará vigente y, por lo tanto, las facultades concedidas al Presidente de la República para hacer permanente un régimen jurídico de excepción, permiten ajustar en lo sustancial las respectivas disposiciones”.

* En el caso de debate, el Gobierno Nacional no se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le fue atribuida en el artículo 8º transitorio de la Constitución, pues al suprimir la frase “y no será extraditado por ningún delito confesado o no” se limitó a adecuar el texto del artículo 1° del decreto 0303 de 1991 a la Carta Política vigente, que prohibe la extradición de nacionales por nacimiento y de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 y 10 transitorio de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la acusación formulada contra el artículo 4° (parcial) del decreto 2265 de 1991.

2. Planteamiento del problema

El demandante considera que el artículo 4º del decreto 2265 de 1991, en el aparte que adopta como legislación permanente el artículo 1o. del decreto 303 de 1991, es inconstitucional, porque el Gobierno Nacional al suprimir la frase "y no serán extraditados por ningún delito confesado o no" que aparecía en este último ordenamiento y otras expresiones, modificó su texto sin tener facultades para hacerlo, violando así las atribuciones que le confirió la Asamblea Nacional Constituyente en el artículo 8° transitorio de la Constitución.

Entonces, el problema jurídico que debe absolver la Corte es el siguiente: ¿Se extralimitó el Gobierno Nacional en el ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 8° transitorio de la Constitución, al adoptar como legislación permanente el artículo 1o. del decreto 303 de 1991 y modificar algunas expresiones y excluir de su texto la frase "y no serán extraditados por ningún delito confesado o no" ?

Dado que el cargo formulado por el actor se refiere exclusivamente a la posible extralimitación de facultades por parte del Gobierno Nacional al expedir la norma demandada, la Corte limitará su pronunciamiento únicamente a este aspecto.

3. Alcance de la competencia concedida por el artículo 8° transitorio de la Constitución.

Antes de la vigencia de la Constitución de 1991, nuestro país vivía paradójicamente, como normal, una situación permanente de estado de excepción, dentro de la cual los derechos y libertades de los ciudadanos podían ser restringidos, de tal manera que su consagración como garantía plena se había convertido en irrisoria. Frente a esta situación, el Constituyente, motivado por un espíritu de renovación, consideró que esta circunstancia de anormalidad jurídica y alteración de las condiciones funcionales del Estado, debía limitarse, hasta el punto de que sólo en momentos en que realmente fuera imperioso contrarrestar con mecanismos distintos a los ordinarios los factores generadores de desorden, se justificara la

adopción de medidas extraordinarias. Por ello, reformó el artículo 121 de la Constitución de 1886, que permitía al ejecutivo un uso amplio de las facultades legislativas encaminadas al restablecimiento del orden.

No obstante el propósito de restablecer la normalidad jurídica dentro de un Estado que, como social de derecho, ante todo busca la prevalencia de las garantías ciudadanas y no su limitación, el Constituyente estimó conveniente autorizar al Gobierno Nacional para adoptar como legislación permanente algunas de las disposiciones que habían sido expedidas en virtud del estado de sitio. La razón no era otra que evitar los traumatismos propios del tránsito constitucional, en un país que había vivido por 40 años una situación de anormalidad jurídica. Ante estas circunstancias y teniendo en cuenta que el Congreso se encontraba en receso hasta el 1° de diciembre de 1991, fecha en la cual se iniciarían las sesiones de este cuerpo legislativo, en las disposiciones transitorias de la Carta se consagró:

De conformidad con este precepto, el Ejecutivo gozaba de competencias propias del legislador ordinario, por un tiempo limitado y para un asunto específico: convertir en legislación permanente, siempre que no fueran "improbados" por la Comisión Especial Legislativa, aquellas normas de excepción que, a su juicio, debían continuar rigiendo.

Dado el carácter legislativo de la potestad conferida, el Gobierno contaba con atribuciones para expedir decretos con fuerza de ley en los que se incluyeran como normas permanentes disposiciones que se hubieran dictado bajo el amparo del estado de sitio, hasta la fecha de promulgación de la Constitución -7 de julio de 1991-, con el único condicionamiento atrás referido.

Para la Corte es claro que en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 8° transitorio, el ejecutivo al adoptar decretos de estado de excepción para que rigieran en tiempos de normalidad, no podía modificar su texto y variar el contenido sustancial, pues de hacerlo se extralimitaría en las atribuciones conferidas que tan sólo lo autorizaban para "convertirlos en legislación permanente". En consecuencia, bien podía efectuar correcciones de sintaxis y suprimir aquellas referencias que en tales disposiciones se hiciera al estado de sitio o a su vigencia transitoria, más no variar su contenido esencial.

Distinta sería la situación si la Constitución hubiera autorizado al Gobierno para adecuar o reformar la legislación de estado sitio con el fin de adoptarla como norma permanente,

puesto que en este caso sí hubiera podido efectuar las modificaciones que considerara pertinentes. Pero ello no fue así.

Ante estas circunstancias, concluye la Corte que en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 8° transitorio de la Constitución, el Gobierno Nacional estaba obligado a reproducir de manera idéntica el texto de las disposiciones dictadas al amparo del estado de sitio que, en su criterio, debían seguir rigiendo para tiempos de normalidad. Obsérvese que la selección de los decretos que debían adoptarse como permanentes era discrecional del Gobierno, pues el Constituyente no le fijó ningún condicionamiento en ese sentido. Bajo estos parámetros se analizará la demanda.

4. El decreto 2265 de 1991. Antecedentes. Política de sometimiento a la Justicia.

El decreto 2265 de 1991, al que pertenece la disposición objeto de acusación, expedido por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades que le confirió el Constituyente en el artículo 8° transitorio del Estatuto Superior, adoptó como legislación permanente varias disposiciones dictadas bajo el estado de sitio, que contenían la política de sometimiento a la justicia. Esta política, que había comenzado a ser implementada a mediados de 1980, debido a las alarmantes cifras de delincuencia organizada, buscaba desarticular organizaciones al margen de la ley, mediante la concesión de ciertos beneficios.

Dentro de este marco, por ejemplo, fueron expedidas normas que reducían la pena, como la Ley 2 de 1984 que en su artículo 34 contemplaba la reducción de una tercera parte a la mitad de la pena, por colaboración; o el artículo 45 de la Ley 30 de 1986 que permitía disminuir el castigo de la mitad a las dos terceras partes, si la persona denunciaba con prueba idónea a participes o encubridores. También se adoptaron medidas que permitían la extinción de la acción penal o, incluso, el perdón judicial por delitos que atentaran contra la seguridad pública, la libertad individual, el patrimonio, la vida e integridad de funcionarios públicos, si la cooperación con la justicia había sido eficaz (decretos 180 y 2490 de 1988).

La garantía de la no extradición, por su parte, también fue considerada como una herramienta idónea para que ciertos delincuentes, especialmente aquellos dedicados al tráfico de estupefacientes, se entregaran a las autoridades. Cabe citar entre las disposiciones

que contenían tal beneficio el decreto 3030 de 1990, que prohibía la extradición de personas que estando detenidas confesaran los delitos; el decreto 0303 de 1991, que en el artículo 1° establecía que las personas que se sometieran a la justicia, en las condiciones y por razón de los delitos contemplados en el primer decreto mencionado, no serían extraditadas por ningún delito confesado o no.

5. El artículo 4o. del decreto 2265 de 1991 y la supuesta violación del artículo 8 transitorio de la Constitución

a) Requisitos formales

En primer término debe la Corte verificar si el decreto 2265 de 1991, al cual pertenece la disposición objeto de acusación parcial, expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 8 transitorio de la Constitución, se ajustó o no a los límites formales allí señalados, para luégo resolver el cargo formulado.

El artículo 8º transitorio de la Constitución, concedió un plazo de noventa días después de la promulgación de la Carta de 1991, para que el Gobierno Nacional convirtiera en legislación permanente decretos dictados al amparo del estado de sitio, siempre y cuando los ordenamientos que expidiera no fueran improbados por la Comisión Especial.

El decreto 2265 de 1991, tal como lo exigía el artículo 8° transitorio de la Carta se presentó a la Comisión Especial el 16 de agosto de 1991 para efectos de su aprobación, organismo que decidió no improbarlo.1 Igualmente, su expedición se produjo dentro del término fijado por la Constitución, hecho que tuvo ocurrencia el 4 de octubre de 1991 (ochenta y tres días después de promulgada la Carta). En consecuencia, no hay reparo constitucional por estos aspectos.

b) Requisitos materiales

El artículo 1 del decreto 0303 de 1991, como ya se anotó, concedía a las personas incursas en los delitos señalados en el decreto 3030 de 1990, que se sometieran a la justicia, dos tipos de beneficios: la rebaja de la pena, y la garantía de que no serían extraditadas por ningún delito, confesado o no. Por su parte, el artículo 4 del decreto 2265 de 1991, objeto de acusación parcial, expedido por el Gobierno en uso de las facultades otorgadas por el artículo

8 transitorio de la Carta, al adoptar como legislación permanente la citada disposición, suprimió la frase que hacía referencia a la garantía de la no extradición y modificó otras expresiones que el demandante en realidad no cuestiona. Para el actor, tal modificación significa un exceso en el uso de la competencia atribuida al ejecutivo en el artículo transitorio, que tan sólo lo facultaba para hacer una selección de las normas cuya vigencia deseaba fueran permanentes, y una vez sometidas a consideración de la Comisión Especial, adoptara el mismo texto sin introducir modificación alguna.

Pues bien: a continuación se transcriben las disposiciones correspondientes con el fin de observar las diferencias existentes entre éstas, subrayando las mencionadas por el demandante.

El artículo 1o. del decreto 303 de 1991, dictado al amparo del estado de sitio, prescribe:

"Artículo 1°: De conformidad con lo previsto en el Decreto legislativo 3030 de 1990, las personas que se sometan a la justicia en las condiciones y por razón de los delitos allí contemplados, tendrán derecho a las rebajas de pena allí previstas, y no serán extraditadas por ningún delito, confesado o no, cometido antes de la fecha de entrega, siempre que cumplan efectivamente la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia respectiva como se prevé en el mencionado Decreto. En este último caso se exceptúa la cesación de procedimiento a que se refiere el inciso tercero del artículo 9° del mismo Decreto. "

El artículo 4 del Decreto 2265 de 1991, que adopta como legislación permanente la norma antes transcrita es del siguiente tenor:

"Artículo 1°: Las personas que se sometan a la justicia en las condiciones y por razón de los delitos adelante contemplados tendrán derecho a las rebajas de pena previstas, por delito confesado, cometido antes de la fecha de la entrega, siempre que cumplan efectivamente la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia respectiva como se prevé en este decreto. En este último caso se exceptúa la cesación de procedimiento a que se refiere el inciso tercero del artículo 9° del mismo decreto."

Al comparar estos dos textos se advierte, sin mayor esfuerzo, que son diferentes, pues al artículo 1o. del decreto 303 de 1991 se le introdujeron las modificaciones que en seguida se enuncian, variando de esta forma su significado y alcance: se suprimió la frase "de

conformidad con lo previsto en el decreto legislativo 3030" ; la expresión "allí" se cambió por "adelante" ; el segundo "allí" se suprimió ; "y no serán extraditadas por ningún delito confesado o no" se suprimió y se sustituyó por "delito confesado" ; y la expresión "el mencionado" se sustituyó por "éste".

Cambios que no son simplemente de forma sino de carácter sustancial, puesto que se excluyó uno de los beneficios que se concedía a las personas que se sometieran a la justicia, cual es el de no ser extraditadas por cualquier delito confesado o no, sin tener el Gobierno facultades para hacerlo, violando de esta manera el artículo 8 transitorio de la Constitución que, como ya se expresó, sólo lo autorizaba para convertir disposiciones de estado de sitio en legislación permanente y no para crear regulaciones jurídicas diferentes. En consecuencia, la Corte procederá a retirar del ordenamiento positivo el artículo demandado en su totalidad, por exceder los límites fijados en la norma constitucional habilitante.

No obstante es preciso anotar que la modificación de la expresión "allí contemplados" por "adelante contemplados" y la supresión de la frase "de conformidad con lo previsto en el decreto 3030 de 1990", no varía el contenido sustancial de las normas, pues tanto en la de estado de sitio como en la acusada se está haciendo referencia a las personas que se sometan a la justicia por razón de los delitos establecidos en la ley 30 de 1986, y los de competencia de los jueces de orden público. Sin embargo, de acuerdo con el razonamiento que se acaba de exponer, estos apartes tampoco podían ser reformados y, por tanto, quedan también cubiertos por la inconstitucionalidad antes aludida.

No comparte la Corte el criterio del Procurador por estas razones:

a) Cuando se demanda una norma legal por exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno, ya sea por el Congreso o directamente por el Constituyente, la confrontación constitucional debe hacerse frente a la Carta vigente al momento de su concesión.

b) El vicio de inconstitucionalidad de que adolece la norma demandada no es de carácter simplemente formal, como se afirma, sino sustancial pues la extralimitación de facultades por parte del Gobierno significa un exceso en la competencia atribuida. Sobre este punto resulta ilustrativa la sentencia C-546/932 que contiene la jurisprudencia vigente:

“1.La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésa es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado.

Asimilar ese presupuesto a la forma, es incurrir en una confusión inadmisible, puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica. La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica.

2. La separación de las ramas del poder y la órbita restrictiva de competencia, son instituciones anejas al Estado de Derecho, pues constituyen instrumentos imprescindibles para el logro de la finalidad inmediata que esa forma de organización política se propone, a saber: la sujeción al derecho de quienes ejercen el poder. Eso significa que cada una de las ramas tiene funciones asignadas de acuerdo con el fin que se le atribuye, y que cada funcionario tiene un ámbito delimitado dentro del cual debe circunscribir el ejercicio de sus funciones. La actividad cumplida por fuera de esos ámbitos es ilegítima, es decir, constituye un supuesto de anulabilidad, pues sólo de esa manera se consigue que cada rama y cada funcionario despliegue su acción dentro de precisos límites normativos.

3. Las normas que habilitan a un órgano o a un funcionario para que temporariamente ejerza funciones que de modo permanente están atribuidas a otro, son de carácter excepcional y, por tanto, no extendibles más allá de los términos fijados en las respectivas normas de modo preciso. Al funcionario o al órgano se le atribuye competencia para que cumpla las funciones que claramente se le indican y sólo ésas. La extralimitación en el ejercicio de dichas funciones -que desde el punto de vista formal han podido ejercitarse de manera irreprochable- comporta falta de competencia y, por ende, ausencia del presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma.

4.El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las

acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma.

5. El Estado de Derecho de estirpe democrática no puede tolerar, en ningún tiempo, los actos producidos por quien carece de competencia, por una doble y poderosa razón: por que faltaría a su esencia de organización reglada que no puede permitir conductas oficiales por fuera de la norma, y porque no es compatible con su filosofía ni con su forma específica de organización, consentir que una rama usurpe las funciones de otra, cuando no le han sido delegadas, máxime si ese hecho se traduce en la suplantación del Congreso por el Presidente.

6. Si las anteriores consideraciones son válidas en abstracto, dentro de una teoría general del Estado de Derecho, con mayor razón lo son en Colombia, donde con tanta frecuencia se opera el fenómeno de delegación de funciones legislativas en el Presidente de la República, y, por ende, un volumen tan significativo de la legislación está constituido por decretos-leyes. Hacer extensiva la caducidad de la acción por vicios de forma a la inconstitucionalidad por desbordamiento en el ejercicio de la competencia, sería dejar sin control un acervo normativo que lo requiere, para evitar así que la democracia y el Estado de Derecho se desdibujen y pierdan su fisonomía."

Además, cómo es posible sostener que la supresión que se hizo en la norma acusada de uno de los beneficios que consagraba el artículo 1o. del decreto 303 de 1991, cual es la no extradición por delito confesado o no, es un vicio de forma, si con ella se creaba una proposición jurídica distinta, variando así el contenido esencial de la norma originaria.

c) El artículo 1o. del decreto 303 de 1991 consagró, para todas las personas que se sometieran a la justicia en los términos y condiciones señalados en el decreto 3030 de 1990 y por los delitos en este mismo contemplados, el derecho a obtener rebajas de pena y a no

ser extraditados, por ningún hecho punible, confesado o no, siempre y cuando el delito se hubiera cometido antes de la entrega y el condenado cumpliera efectivamente la pena privativa de la libertad. Beneficio que operaba para los nacionales, ya fuera por nacimiento o por adopción, y para los extranjeros que se encontraran en el territorio nacional.

Al expedirse la Constitución de 1991 (julio 7) y consagrar en el artículo 35 "Se prohibe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión", disposición que, dicho sea de paso, fue modificada por el Acto Legislativo No. 1 de 1997, pero por las razones señaladas en el literal a) de estas consideraciones no es aplicable al presente caso, quedaron excluidos de tal beneficio los nacionales colombianos por adopción y, por tanto, éstos podían ser sujetos pasibles de la extradición.

Así las cosas, el privilegio consagrado para todas las personas en el artículo 1o. del decreto 303 de 1991, de no ser extraditadas si se sometían a la justicia, también cubría a los nacionales por adopción y, en consecuencia, tal prerrogativa constituía para ellos una verdadera retribución por su entrega a la justicia.

En lo que respecta a los extranjeros, el Estatuto Superior únicamente prohibe la extradición por delitos políticos o de opinión; quiere esto significar que por los demás hechos punibles sí pueden ser extraditados. En estas circunstancias bien podía el legislador consagrar en el artículo 1o. del decreto 303 de 1991, como en efecto lo hizo, la "no extradición" para los extranjeros que se sometieran a la justicia, en las condiciones, términos y por los delitos allí previstos, como un beneficio por su colaboración con la justicia.

Entonces, la supresión de la frase "y no serán extraditados por ningún delito confesado o no" en el texto adoptado como legislación permanente por el artículo 4 del decreto 2265 de 1991, objeto de acusación, no era como se sostiene, una adecuación a la Constitución.

Lo que sí es indudable es que en relación con los nacionales colombianos por nacimiento, la garantía consagrada en el artículo 1 del decreto 303 de 1991, de no ser extraditados por ningún delito confesado o no, sí era una reiteración de la norma constitucional que la prohibe.

Finalmente, considera pertinente la Corte anotar que con posterioridad a la disposición

acusada se expidieron el decreto 2700 de 1991 y las leyes 40, 65 y 81, todas de 1993, 282 de 1996 y 365 de 1997, en las que se consagran beneficios para quienes colaboren con la justicia (rebajas de pena, sentencia anticipada, audiencia especial, etc). Sin embargo, ello no es óbice para que esta corporación se pronunciara, pues aquél precepto puede estar produciendo efectos.

Por las razones anotadas, esta Corporación declarará inexequible el artículo 4o. del decreto 2265 de 1991, en la parte que adopta como legislación permanente el artículo 1o. del decreto 303 de 1991.

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

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4° del decreto 2265 de 1991, en la parte que adopta como legislación permanente el artículo 1o. del decreto 303 de 1991.

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

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-092/98

ENUNCIADO NORMATIVO Y NORMA JURIDICA-Distinción/COMPETENCIA DEL EJECUTIVO-Modificación del régimen jurídico por exclusión/NORMA INCORPORADA A LEGISLACION PERMANENTE (Salvamento de voto)

Bien puede suceder que, en ejercicio de sus facultades, el Gobierno modifique un artículo o texto normativo integrado por varias normas jurídicas, excluyendo alguna de ellas de la nueva legislación. Si esto ocurre y no se distingue entre enunciado normativo y norma jurídica, la mera modificación del texto o enunciado puede hacer creer al interprete que el ejecutivo se extralimitó creando una nueva disposición, cuando, en realidad, solo actúo dentro del marco de sus atribuciones al modificar el régimen jurídico por exclusión – y no por inclusión – de una de las disposiciones anteriormente vigentes. Nada impedía que el ejecutivo decidiera que sólo una de las dos normas que integraban el contenido normativo del artículo 1° mencionado, fuera incorporada a la legislación permanente. Ello, ciertamente, implicaba una modificación del régimen anterior, pero caracterizada, justamente, por la exclusión de una norma anterior y no por la inclusión de una nueva disposición normativa y,

por lo tanto, se encontraba dentro del ámbito de competencia que el artículo 8 transitorio de la Constitución concedía al Gobierno Nacional. En suma, la modificación de un artículo fue entendida por la mayoría como la modificación de una disposición jurídica, cuando, sin embargo, lo que estaba ocurriendo era que el legislador excepcional estaba separando dos disposiciones plenamente autónomas para incorporar sólo una de ellas, al nuevo régimen. El fallo de la Corte desconoce importantes precedentes judiciales y termina por excluir del ordenamiento jurídico una disposición que no es, en sí misma, inexequible.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA/SENTENCIA-Modulación de los efectos (Salvamento de voto)

Si, en gracia de discusión, se aceptare la tesis de la Corte, en virtud de la cual el Gobierno Nacional tenía que reproducir integralmente el texto del artículo 1° antes mencionado, lo que se estaría configurando en el caso presente sería una especie de omisión legislativa relativa. Ciertamente, no se trata de una sola norma jurídica que se componga de dos partes interdependientes (como lo sería, en los ejemplos antes anotados, la disposición que tenga la estructura lógica q siempre que p ; o, q si y sólo si z), sino de un enunciado normativo que consagra dos normas jurídicas plenamente autónomas. En estos eventos procede, como ya lo ha indicado la Corporación, la modulación de los efectos del fallo, pues declarar inexequible la totalidad de la disposición equivale a excluir del ordenamiento una norma que no resulta, en sí misma inconstitucional. En efecto, el beneficio por la rebaja de pena, consagrado en la norma declarada inexequible, se encontraba vigente en la legislación anterior y podía perfectamente ser incorporado a la legislación permanente en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 transitorio de la Carta. Entonces, ¿por qué excluirlo del ordenamiento jurídico si su legitimidad constitucional – por razones formales o materiales – no depende de la incorporación al ordenamiento jurídico del segundo beneficio (la garantía de la no extradición)?

Referencia: Expediente D-1786

Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) del Decreto 2265 de 1991

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

1. Con todo respeto nos apartamos de la sentencia de la Corte. Por las razones que exponemos, a nuestro juicio, la disposición demandada ha debido ser declarada exequible.

2. El artículo 8 transitorio de la Constitución autorizó durante noventa días al Gobierno Nacional para convertir en legislación permanente los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio hasta la fecha de promulgación de la C.P., siempre que la Comisión Especial no los improbara. En ejercicio de tal atribución, el Gobierno expidió el decreto 2265 de 1991, al cual pertenece el artículo 4 demandado, el que, a su turno, reprodujo parcialmente el contenido del artículo 1 del decreto 303 de 1991. La única diferencia real entre el texto del artículo 1 mencionado y el recogido en el artículo 4 impugnado, consiste en la decisión de no incluir, dentro de los beneficios por colaboración con la justicia, la garantía de la no extradición. Justamente dicha decisión dio lugar a la demanda que originó la sentencia de inexequibilidad de la cual nos apartamos.

En nuestro concepto, la decisión de la Corte se funda en una confusión entre dos categorías jurídicas distintas: la norma o proposición jurídica y el texto o artículo normativo.

3. El artículo 8° transitorio de la C.P. autorizaba al ejecutivo para seleccionar, según su criterio, aquellas normas jurídicas que hacían parte de los decretos de excepción, para que, de no ser improbadas por la Comisión Especial, se convirtieran en legislación permanente. En consecuencia, el Gobierno podía limitar el número de disposiciones que harían tránsito al nuevo régimen jurídico, pero, sin embargo, no podía incluir nuevas reglamentaciones. Ahora bien, la cuestión residía en determinar si la exclusión de la expresión "y no serán extraditados por ningún delito confesado o no" del artículo 4 del decreto 2265 de 1991, constituía la creación de una nueva norma jurídica o la simple modificación de un artículo que, no obstante, implicaba excluir, de la nueva reglamentación, una norma jurídica independiente – o proposición normativa completa -.

4. En general, en la doctrina y la jurisprudencia, los términos norma, disposición normativa, enunciado normativo, proposición jurídica, artículo, etc., se utilizan de manera indiscriminada. Ello, en principio, no ofrece demasiados problemas, pues pese a que, a la luz de la teoría del derecho, cada una de las expresiones mencionadas puede denotar significados diversos, la verdad es que en muchos casos dichos significados resultan

coincidentes, por lo que nada obsta para que se utilicen indistintamente. No obstante, en ciertos eventos, es necesario hacer la distinción técnica que para estos asuntos se ha elaborado por la teoría del derecho. En efecto, al amparo de esta última disciplina, una cosa son los llamados artículos o textos legales y, otra, bien distinta, las normas o proposiciones jurídicas que se desprenden de los enunciados normativos. Esta distinción, inútil en algunos casos, se convierte en una diferenciación necesaria a la hora, por ejemplo, de establecer el objeto del control judicial de constitucionalidad o de resolver demandas como la que originó la sentencia de la referencia.

5. Con el fin de definir aquello que puede ser objeto de control judicial de constitucionalidad, la Corte ha establecido en reiteradas decisiones que el texto de un artículo puede contener múltiples proposiciones normativas que, de manera autónoma e independiente, generen efectos jurídicos. Igualmente, la Corporación ha indicado que puede ser necesario, para articular una proposición normativa completa e independiente, acudir a más de un texto normativo. Así por ejemplo, en la sentencia C-473 de 1994, la Corporación indicó: "(Es cierto que es muy difícil que una palabra, analizada de manera separada y tomada fuera de su contexto, tenga una significación jurídica propia; sin embargo, esa misma palabra, interpretada de manera sistemática y teniendo en cuenta el conjunto de normas reguladoras de la materia, puede tener pleno sentido normativo. Para ello basta entender que un artículo de una ley puede contener múltiples proposiciones normativas, algunas de las cuales pueden estar materializadas en una sola palabra; así, por no citar sino un ejemplo, la palabra "explotación" del literal g del inciso tercero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo configura una proposición normativa completa, ya que por medio de ella se está definiendo la explotación de sal como un servicio público en el cual está prohibida la huelga. Esa palabra puede entonces ser un objeto legítimo de control constitucional, sin que por ello la Corte esté usurpando las funciones del Poder Legislativo, puesto que el juez constitucional simplemente está constatando si un determinado enunciado normativo es acorde o no con la Carta Fundamental".

La misma distinción entre disposición normativa y texto normativo fue realizada, entre otras, en la sentencia C-427 de 1996, al establecer que la disposición que excluía la audiencia pública en la justicia regional se configuraba en virtud de la interpretación sistemática de dos enunciados normativos o textos legales diferentes.

6. La distinción entre norma y enunciado normativo es crucial para evaluar, en casos como el presente, el alcance de las facultades legislativas que fueron concedidas al gobierno, con el objeto de que pudiera seleccionar, del universo de normas preexistentes, aquellas que consideraba oportuno que hicieran parte de un nuevo régimen, pero que, sin embargo, no le autorizaban para crear nuevas normas jurídicas.

En verdad, bien puede suceder que, en ejercicio de sus facultades, el Gobierno modifique un artículo o texto normativo integrado por varias normas jurídicas, excluyendo alguna de ellas de la nueva legislación. Si esto ocurre y no se distingue entre enunciado normativo y norma jurídica, la mera modificación del texto o enunciado puede hacer creer al interprete que el ejecutivo se extralimitó creando una nueva disposición, cuando, en realidad, solo actúo dentro del marco de sus atribuciones al modificar el régimen jurídico por exclusión – y no por inclusión – de una de las disposiciones anteriormente vigentes.

7. A juicio de la mayoría, el Gobierno Nacional se extralimito al excluir del artículo 4 demandado la frase "y no serán extraditados por ningún delito confesado o no", pues esta formaba parte del texto del artículo 1° del decreto legislativo 303 de 1991 que es el que aquél pretendió adoptar.

El mencionado artículo 1° del decreto legislativo 303 de 1991, establecía, para quienes en ciertas condiciones, se sometieran a la justicia, el derecho (1) a la rebaja de pena y, (2) a no ser extraditado. Se trata, como puede apreciarse fácilmente, de dos beneficios distintos, cada uno de los cuales conforma una unidad normativa, vale decir, produce efectos jurídicos independientes, con prescindencia de la existencia del otro. En otras palabras, el enunciado normativo mencionado consagra dos disposiciones jurídicas distintas que, por motivos de técnica legislativa, se encuentran subsumidas en un mismo artículo, pero que no dependen la una de la otra, pues son independientes y autónomas. Otra cosa sería si, por ejemplo, el enunciado consagrara dos disposiciones interdependientes, por ejemplo, a través de las fórmulas q siempre que p ; o, q si y sólo si z, en donde la exclusión de los enunciados p o z implicaría, necesariamente, la modificación de la disposición normativa por vía de la creación de una norma distinta a la previamente existente. Fácilmente puede apreciarse que este no es el caso que se analiza.

En las condiciones anotadas, nada impedía que el ejecutivo decidiera que sólo una de las dos

normas que integraban el contenido normativo del artículo 1° mencionado, fuera incorporada a la legislación permanente. Ello, ciertamente, implicaba una modificación del régimen anterior, pero caracterizada, justamente, por la exclusión de una norma anterior y no por la inclusión de una nueva disposición normativa y, por lo tanto, se encontraba dentro del ámbito de competencia que el artículo 8 transitorio de la Constitución concedía al Gobierno Nacional.

En suma, la modificación de un artículo fue entendida por la mayoría como la modificación de una disposición jurídica, cuando, sin embargo, lo que estaba ocurriendo era que el legislador excepcional estaba separando dos disposiciones plenamente autónomas para incorporar sólo una de ellas, al nuevo régimen.

8. La Corte declara inexequible el artículo 4 del decreto 2265 de 1991, en la parte que adopta como legislación permanente el artículo 1° del decreto 303 de 1991, porque mientras este último consagraba dos beneficios distintos para quienes colaboraran con la justicia (rebaja de penas y no extradición), aquél se limita a consagrar sólo uno de tales beneficios (rebaja de penas). En las condiciones anotadas, debe afirmarse que el fallo de la Corte desconoce importantes precedentes judiciales y termina por excluir del ordenamiento jurídico una disposición que no es, en sí misma, inexequible.

9. Si, en gracia de discusión, se aceptare la tesis de la Corte, en virtud de la cual el Gobierno Nacional tenía que reproducir integralmente el texto del artículo 1° antes mencionado, lo que se estaría configurando en el caso presente sería una especie de omisión legislativa relativa3. Ciertamente, no se trata de una sola norma jurídica que se componga de dos partes interdependientes (como lo sería, en los ejemplos antes anotados, la disposición que tenga la estructura lógica q siempre que p ; o, q si y sólo si z), sino de un enunciado normativo que consagra dos normas jurídicas plenamente autónomas.

En estos eventos procede, como ya lo ha indicado la Corporación, la modulación de los efectos del fallo, pues declarar inexequible la totalidad de la disposición equivale a excluir del ordenamiento una norma que no resulta, en sí misma inconstitucional. En efecto, el beneficio por la rebaja de pena, consagrado en la norma declarada inexequible, se encontraba vigente en la legislación anterior y podía perfectamente ser incorporado a la legislación permanente en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 transitorio de la Carta. Entonces, ¿por qué excluirlo

del ordenamiento jurídico si su legitimidad constitucional – por razones formales o materiales – no depende de la incorporación al ordenamiento jurídico del segundo beneficio (la garantía de la no extradición)?

Nuevamente se presenta un error lógico que podía fácilmente resolverse apelando a los criterios más ortodoxos de teoría del derecho o, incluso, a los precedentes de esta misma Corporación. En este sentido, cabe recordar que en un caso muy similar al que ahora se estudia (Sentencia C-109 de 1995), la Corte señaló: "También, y con el fin de evitar la paradoja de declarar inexequible una causal que puede ser en sí misma constitucional, la Corte puede recurrir a otras técnicas como las sentencias de constitucionalidad condicionada. (…) Mal podría entonces la Corte retirar del ordenamiento jurídico una causal de impugnación que no vulnera la Carta, simplemente porque el legislador no consagró otras causales que posibiliten, de manera amplia, la impugnación. (…) (S)i la Corte declara la inconstitucionalidad del aparte demandado, entonces – frente al vacío legal que generaría una tal sentencia – los jueces estarían obligados a aplicar el artículo 216 del Código Civil. De esa manera, la sentencia tendría un efecto perverso pues, en nombre de los derechos del hijo extramatrimonial, ella terminaría por privar a esta persona de la única posibilidad legal que hoy tiene para impugnar su paternidad presunta. Para ello conviene recordar que la Corte tiene la posibilidad de modular de muy diversas maneras los efectos de sus sentencias. En efecto, de conformidad con la Constitución, es a la Corte Constitucional a quien corresponde señalar los efectos de sus sentencias."

Fecha ut supra.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Gacetas Legislativas N° 2, 14 y 40.

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz