C-344-95

Sentencia No. C-344/95

UNIDAD NORMATIVA CONSTITUCIONAL-Alcance

Cuando la Corte Constitucional establezca que una norma no demandada se encuentra en íntima, necesaria e indudable relación lógica y jurídica con la disposición objeto de análisis, puede extender su decisión para cobijar aquélla, en defensa de la prevalencia material y efectiva de la Constitución, pero si el vínculo existente entre las dos normas, aunque toquen la misma materia, no implica indispensable conexión, en cuanto la ligazón o enlace entre ellas carece de la contundencia suficiente como para concluir con certeza en que el precepto de cuya vinculación se trata es también contrario a la Constitución por las mismas razones encontradas respecto del otro, o es del todo accesorio al que se declare inexequible, no cabe la estructuración de la unidad normativa y, en consecuencia, la definición de constitucionalidad sobre normas no atacadas en la demanda deberá postergarse, a la espera de posteriores acciones.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Autonomía en asuntos internacionales

El Presidente de la República deba gozar de plena autonomía para decidir cuándo entrar en negociaciones en torno a determinado tema internacional del interés de Colombia, en qué oportunidad celebrar un tratado o convenio y cuáles habrán de ser los términos del mismo, sin que deba contar con la previa aquiescencia, autorización o mandato de otra rama del Poder Público.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Temas que deben regirse por tratados/EFICACIA DE LA JUSTICIA-Mecanismos

No invade el Congreso la órbita correspondiente al Ejecutivo cuando señala que un determinado tema deba regirse por lo que dispongan los tratados internacionales, o si supedita la actividad administrativa, en la cuestión objeto de ley, a la previa existencia de convenios con otros estados o entidades de Derecho Internacional por la naturaleza misma del asunto. Tal es precisamente el caso de la norma demandada, que se halla incorporada a un estatuto general que busca dotar al Estado de instrumentos para la búsqueda de la

convivencia, la eficacia de la justicia, la vigencia del Estado social y democrático de derecho y la plena garantía de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución, cuya segunda parte está destinada a establecer mecanismos para la eficacia de la justicia.

PROTECCION A INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL

El objeto primordial de las disposiciones sobre protección a intervinientes en el proceso penal no es otro que el de asegurar una administración de justicia eficiente, mediante el señalamiento de pautas y normas de política criminal que permitan adelantar los procesos penales, descubrir y sancionar a los delincuentes, sin sacrificar a los jueces, testigos e intervinientes en aquéllos, ni a las víctimas de los delitos, pues tales objetivos, propios de la actividad del Estado, deben ser compatibles con el más elemental deber de las autoridades públicas, que consiste en salvaguardar la vida y la integridad personal de los asociados, lo cual requiere, además de una normatividad interna, la indispensable cooperación internacional, de parte de estados y organizaciones, que se cristaliza y traduce en convenios, acuerdos y tratados de esa índole. La norma demandada no pugna con la Constitución Política y, por el contrario, se inscribe dentro de la necesaria colaboración entre las ramas del Poder Público para la realización de los fines estatales, de conformidad con el artículo 113 C.P.

NARCOTRAFICO-Delito internacional

Por tratarse de materias que en algún momento deben contar con el beneplácito, la actividad o la respuesta de entes ajenos al ámbito de soberanía colombiana, mal podía el legislador ignorar la referencia a los tratados o convenios, como elementos integrantes de una política global del Estado tendiente a la persecución y represión del delito, particularmente si éste - como ocurre con el narcotráfico- es perpetrado dentro y fuera del territorio y merced al establecimiento de complejas redes delictivas que afectan a numerosos estados.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía presupuestal

La última parte del artículo demandado, que confía al Fiscal General el manejo de las donaciones que el Gobierno Nacional reciba de entidades nacionales e internacionales, con destino al programa de protección, es exequible dentro del criterio trazado por el artículo 249

de la Constitución, a cuyo tenor la Fiscalía goza de autonomía administrativa y presupuestal. Llegada la donación, debe incorporarse al Presupuesto Nacional, aunque asignada a la Fiscalía para el cumplimiento de sus funciones y manejada por ésta en virtud de su autonomía patrimonial y presupuestal.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-804

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 63 y 72 de la Ley 104 de 1993.

Actor: SANTIAGO URIBE ORTIZ

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano SANTIAGO URIBE ORTIZ, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 63 y 73 de la Ley 104 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

Las normas demandadas dicen:

“LEY 104 DE 1993

(Diciembre 30)

Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de

la justicia y se dictan

otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

(...)ARTICULO 63.- Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso, y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge y a la compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal”.

(...)

El Fiscal General de la Nación podrá requerir el apoyo de las instituciones internacionales que cuenten con programas similares de protección de víctimas y testigos cuando sea necesario su traslado a otros países.

Igualmente se autoriza al Gobierno para recibir donaciones nacionales e internacionales con destino al programa de protección, las cuales serán manejadas por el Fiscal General de la Nación”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran los artículos 113, 114, 115, 121, 136, numerales 1 y 2, 150, numeral 16, 189, numeral 2, 224, 225, 226, 227, 250, 251, 345, 346, 347, 350 y 352 de la Constitución Política.

Los argumentos del actor se dirigen básicamente a atacar por inconstitucional el artículo 72 de la Ley 104 de 1993, pero solicita que adicionalmente se declare la inexecutable del artículo 63, pues considera que ambos conforman una proposición jurídica completa.

Dice el demandante que, según el artículo 63 de la Ley 104 de 1993, se ha creado un

“Programa Especial” para la protección de víctimas, testigos, funcionarios e intervinientes en los procesos penales, en desarrollo del cual el inciso primero del artículo 72 de la misma Ley ordena o autoriza al Presidente de la República para celebrar, con otros estados y organizaciones internacionales, convenios dirigidos a facilitar a la Fiscalía la obtención de información y la colaboración necesaria, de parte de autoridades y entidades internacionales, para el desarrollo de dicho programa.

Señala el autor que, tanto en el caso de la orden como en el de la autorización del Congreso al Presidente, precepto así erigido es violatorio de la Constitución, pues si lo que contiene es una orden, se está recortando la facultad que tiene el Presidente para dirigir las relaciones internacionales de Colombia. El Congreso, mediante una simple ley, no puede ordenarle al Presidente de la República que lleve a cabo o que celebre determinados actos de Derecho Internacional porque se estarían vulnerando los artículos 136, numerales 1 y 2, 150 y 189, numeral 2, de la Carta Fundamental.

Ahora bien -continúa-, si de lo que se trata es de una verdadera autorización que se le extiende al Presidente de la República, para que lleve a cabo dichos convenios de Derecho Internacional, se estaría en presencia, esta vez, de una violación de lo dispuesto en los artículos 150, numeral 16 y 189, numeral 2. Es indudable que, en materia de celebración de convenios, tratados y demás actos de Derecho Internacional, la iniciativa la tiene el Jefe de Estado, a quien corresponde desempeñar estas funciones libremente. Una vez concluídos los acuerdos o convenios y suscritos los respectivos instrumentos, surge para el Congreso la competencia para pronunciarse sobre los mismos. Incluso, la competencia del Congreso, en materia de aprobación o improbación de tratados o convenios de Derecho Internacional depende del hecho de que, una vez concluídos los mismos, el Presidente quiera sometérselos.

En consecuencia, para el actor, resulta evidente que una autorización dada a priori por el Congreso de la República al Jefe de Estado para que éste proceda a celebrar determinados actos de Derecho Internacional es violatoria de la Constitución Política, en tanto que usurpa al Presidente la facultad que tiene para decidir si asume o no tales compromisos internacionales. Y aun celebrados, o después de celebrados, decidir motu proprio si los somete o no a la consideración del Congreso.

Como sustento de la anterior interpretación, el demandante cita la Sentencia número 60 de la Corte Suprema de Justicia, en la cual, con ponencia del H. Magistrado Hernando Gómez Otálora, se declaró inexecutable la Ley 40 de 1933, en virtud de la cual se había autorizado al Presidente de la República para adherir a unos tratados públicos.

En cuanto al inciso 2º del artículo 72 demandado, el actor sostiene que es del criterio exclusivo del Presidente determinar la forma como han de llevarse a cabo las gestiones que estén vinculadas con el manejo de la política exterior colombiana en todos los órdenes, de acuerdo con los propósitos generales enunciados en los artículos 224, 225, 226 y 227 de la Carta Política, en los que no se autoriza a otros organismos, funcionarios o entidades del orden nacional o de otro nivel para que, con independencia de la iniciativa presidencial, lleven a cabo gestiones que comprometan o puedan comprometer la política internacional de Colombia.

Desde este punto de vista -anota-, resulta abiertamente inconstitucional la facultad que se le da en el inciso segundo del artículo 72 de la Ley bajo examen al Fiscal General de la Nación para requerir directamente de instituciones internacionales, sin intervención del Presidente ni del Ministerio de Relaciones Exteriores, el “apoyo” que sea necesario para proveer por la protección de víctimas y testigos que deban desplazarse a otros países.

Adicionalmente, señala que en ninguno de los preceptos que regulan las funciones de los miembros de la Fiscalía o las específicas del Fiscal General se ha previsto que él, o cualquiera de sus subordinados, tenga potestad para gestionar asuntos ante otros estados, organismos o entidades de Derecho Internacional.

Concluye que la competencia del Fiscal abarca únicamente el territorio nacional, pero que en manera alguna su poder se extiende más allá de las fronteras nacionales, mucho menos con independencia de las funciones que, en materia internacional, son del resorte exclusivo del Presidente de la República.

Se refiere luego a la frase final del inciso tercero del artículo 72, resaltando que la competencia allí consagrada en favor del Fiscal no puede armonizarse con ninguna de las cinco funciones que, de manera específica, establece la Constitución Nacional en su artículo 251.

Por lo demás -termina diciendo-, los artículos 345, 346, 347, 350 y 352 de la Carta ordenan que todo gasto o apropiación de fondos ha de tener lugar previa inserción en la ley de presupuesto o en la ley de apropiaciones, sin que haya dispuesto que, al margen de estos estatutos, pueda un funcionario público manejar libremente fondos recibidos a título de donación por parte del Estado.

IV. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Al hacer unas consideraciones generales, manifiesta que el objeto básico de la Ley 104 de 1993, de conformidad con su artículo 1º, es dotar integralmente al Estado colombiano de los instrumentos necesarios para asegurar la vigencia del Estado social y democrático de Derecho, lo mismo que el de garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta Política; mientras que el objeto específico de las disposiciones demandadas es el de proteger a los testigos, víctimas, funcionarios de la Fiscalía e intervinientes dentro del proceso penal con el fin de que éstos puedan, sin ningún riesgo, colaborar con la administración de justicia.

Señala que, dentro del nuevo esquema constitucional y como supuesto de realización de los postulados del Estado Social de Derecho, se encuentra el principio según el cual, para la efectividad de los fines del Estado, se requiere de la colaboración armónica no solamente de las ramas del Poder Público, sino también de los órganos autónomos e independientes que hacen parte de la estructura del Estado.

Aplicando tales criterios, expresa que, en materia de tratados o convenios con otros estados o sujetos de Derecho Internacional, la participación de otros órganos se hace indispensable, máxime cuando se trata de asuntos especializados, aun cuando la dirección de las relaciones internacionales está a cargo del Gobierno Nacional dentro de la negociación y ejecución de los mismos.

Concretamente en cuanto a los cargos formulados por el actor, anota que el sentido que del inciso 1º del artículo 72 demandado es el de señalar el objeto posible de los tratados a los

que se refiere ese estatuto, sin que se ordene su celebración en abstracto o en concreto con algún Estado u organización internacional en particular.

De la misma forma -continúa-, no puede asegurarse que constituya una autorización previa a tal celebración pues en materia de relaciones internacionales la vigencia de un tratado o convenio requiere de etapas sucesivas como son la negociación y celebración que corresponden al Presidente de la República; la aprobación que es competencia del Congreso; el control de constitucionalidad sobre el tratado y sobre la ley aprobatoria del mismo realizado por la Corte Constitucional, y la ratificación nuevamente por parte del Presidente de la República. Dentro de tal proceso no se prescribe posibilidad alguna de autorización previa para tal celebración.

Como complemento de lo anterior, dice que el cargo resulta infundado al tenor de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 104 de 1993, según el cual, en el ejercicio de las facultades conferidas por la misma ley, no se podrá alterar la distribución de competencias establecidas por la Constitución y las leyes. En consecuencia, la dirección de las relaciones internacionales no es usurpada por el Congreso de la República, porque no puede éste, ni lo pretende a través de la Ley, ordenar ni autorizar al Gobierno Nacional para la celebración de determinados tratados o convenios internacionales.

Sobre el segundo inciso del artículo 72 atacado, dice el ciudadano defensor que la Corte Constitucional ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre él cuando declaró la constitucionalidad del Decreto 1834 de 1992, que contenía tal mandato, el cual fue expedido con base en las facultades que le confiere al Presidente de la República el artículo 213 de la Carta.

Refiriéndose al inciso tercero del mismo artículo, dice que la interpretación que de él hace el demandante resulta equivocada, porque de su texto no se desprende que, al margen del Presupuesto General de la Nación, existan fondos públicos manejados discrecionalmente por algún órgano o funcionario estatal. Para él, tal disposición tiene sustento constitucional en el artículo 62 de la Carta.

Anota que, al tratarse de donaciones en favor de la Nación, se incorporan en su presupuesto y hacen parte del tesoro público. Lo único que hace la Ley demandada es fijar la sección, correspondiente a la Fiscalía, en la cual iría contemplado este gasto, lo cual implica que sea

el Fiscal, como jefe de ese organismo, el que pueda crear obligaciones con cargo a dicha apropiación.

En la misma oportunidad, el ciudadano DARIO BAZZANI MONTROYA, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó a esta Corporación un escrito solicitando que se declare la exequibilidad de las normas revisadas.

Observa que el espíritu del artículo 63 de la Ley 104, al crear el programa de protección de testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía, consiste en propugnar la materialización de la garantía constitucional consagrada en el artículo 2º de la Carta y que impone a las autoridades de la República la imperativa función de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes. Se trata, entonces, de un mecanismo apto para que la Fiscalía General de la Nación garantice la cabal protección de los derechos fundamentales de aquellos que de una forma u otra intervienen dentro del proceso penal como sujetos procesales, así como de las personas directamente perjudicadas por la comisión de un hecho punible.

En cuanto al texto del artículo 72 demandado, sostiene que es claro que la facultad, por demás intransferible, de celebrar convenios internacionales es del resorte presidencial, pero ello no impide la participación activa de las demás ramas del Poder Público, siempre y cuando ella se desarrolle dentro de la frontera de sus funciones.

Dice que la norma demandada no contiene una orden perentoria al Presidente de la República, pues es una cláusula abierta o indeterminada cuyo desconocimiento no apareja sanciones jurídicas. No usurpa al Jefe de Estado la función de celebrar tratados o dirigir las relaciones internacionales. Tampoco crea una facultad puesto que es la Carta quien la establece. En últimas -concluye-, se reduce a una invitación del legislativo al Presidente para que desarrolle los preceptos constitucionales a través de su exclusiva competencia de dirección de las relaciones internacionales.

En cuanto al inciso segundo del mismo precepto, manifiesta que aquél no pretende otorgar al órgano jurisdiccional la competencia para celebrar acuerdos internacionales; simplemente le otorga la facultad de requerir apoyo a las autoridades extranjeras para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, siempre en el marco de los tratados y convenios celebrados por el Presidente de la República.

En cuanto a la facultad otorgada al Gobierno Nacional, contenida en el inciso tercero del artículo 72, considera que ella se da sin perjuicio de que el primero delegue la administración a aquellas autoridades que lo requieran, asegurando la distribución adecuada del dinero y su rápida utilización, siempre en función social, lo que se haría nugatorio si la Carta canalizara el manejo de dichos recursos por la vía del Presupuesto Nacional.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el doctor Orlando Vásquez Velásquez, Procurador General de la Nación, dada su condición de Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 104 de 1993, de la cual hacen parte las normas acusadas (Oficio del 3 de febrero de 1995), la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 9 del mismo mes, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al Viceprocurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor el 4 de abril de 1995.

A juicio del Viceprocurador, la dirección de las relaciones internacionales, atributo del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, como cualquier otra de las funciones que la Carta le atribuye, ha de enmarcarse dentro del principio de colaboración armónica que para la realización de los fines del Estado ha establecido nuestro Estatuto Fundamental respecto de los distintos órganos del Poder Público.

En cuanto a los argumentos presentados por el actor, manifiesta que es justamente en el caso de los tratados internacionales en donde el principio en mención tiene su más plena realización pues, un convenio de esta naturaleza, en el caso de la normatividad colombiana, es el resultado de un complejo proceso en el cual intervienen, en distintos momentos y para distintos efectos las tres ramas que conforman el Poder Público.

Anota que, cuando en el artículo 72, inciso primero, se indica que el Presidente celebrará convenios con otros estados y organizaciones internacionales con el fin de facilitar a la Fiscalía General de la Nación la información y colaboración necesaria para el desarrollo del programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso y funcionarios de ese organismo, no hace otra cosa que referirse a una competencia que ya le ha sido conferida al Presidente por la Constitución. No está instituyendo, como lo afirma el demandante, la facultad presidencial de celebrar convenios con otros estados. Se trata más

bien -señala- de un reconocimiento del legislador a esa función eminentemente presidencial que viene desde los tiempos de la Carta del 86, ya que es al Jefe del Ejecutivo, y no a otro funcionario, a quien ha correspondido y corresponde celebrar esa clase de actos propios del Derecho Internacional, reconocimiento que se hace con la finalidad de hacer viable el programa mencionado, el cual no tendría realización en el campo de la cooperación con otros estados, de no ser mediante la celebración de esa clase de actos.

Por tanto, en su criterio, que el legislador haya previsto la celebración de tales convenios en la norma acusada ha de entenderse, no como una imposición del legislativo a la voluntad autónoma del primer magistrado en estas materias, sino como una exigencia intrínseca del mismo proceso normativo que, en desarrollo del principio de la colaboración armónica antes comentado, ha de cumplirse para la cabal obtención del objetivo propuesto.

Por eso, dice, para una adecuada interpretación de la norma impugnada, es necesario estudiarla en su contexto normativo, para lo cual resulta indispensable tener en cuenta que dicha norma hace parte de una ley que adoptó una serie de medidas destinadas a combatir, en un lapso determinado, las manifestaciones más cruentas de la violencia estructural y difusa que viene azotando a la sociedad colombiana, y a sus agentes.

Acerca de la supuesta inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 72, invoca lo que él denomina “dos antecedentes jurisprudenciales que hablan en favor de la constitucionalidad de la norma cuestionada”, refiriéndose a la Sentencia C-035 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 9º del Decreto 1834 de 1992, antecedente de la norma acusada, y cuyo texto es idéntico al del inciso en estudio; y la Sentencia C-485 de 1993, también proferida por esta Corporación.

Refiriéndose al inciso tercero acusado, argumenta que, por tratarse de donaciones en favor de la Nación, éstas habrán de incorporarse en el Presupuesto de la misma y por ende harán parte integral del erario.

De otra parte -continúa-, las erogaciones que el Fiscal ordene o ejecute con base en las donaciones en comento estarán sujetas al control posterior de la Contraloría General de la República, como corresponde a toda operación concerniente a bienes que por su destinación son de carácter público, como lo prevé la misma Ley a la cual pertenece la norma impugnada en el párrafo 2º de su artículo 64.

No obstante lo anterior, en criterio del Viceprocurador, es aconsejable que se fije el alcance de ese manejo que le debe dar el Fiscal General a las donaciones, en el sentido de que todos los recursos apropiados con esa finalidad han de ser incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Por todo lo anterior, el representante del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

- “1. Declarar EXEQUIBLE el artículo 63 de la Ley 104 de 1993.
2. Declarar EXEQUIBLES los inciso primero y segundo del artículo 72 de la mencionada ley.
3. Declarar EXEQUIBLE la frase final del inciso tercero del artículo 72 de la misma Ley, en el entendido de que las donaciones que allí se contemplan deben ser incorporadas al Presupuesto General de la Nación”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los artículos 63 y 72 de la Ley 104 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución.

Alcance de la unidad normativa en materia constitucional. Su inexistencia en este caso.
Ineptitud sustantiva parcial de la demanda

Como antes se explica, el actor demanda los dos artículos mencionados, aunque dirige sus ataques exclusivamente contra el 72, sobre la base de que, en su sentir, estamos en presencia de una proposición jurídica completa, integrada por ambas disposiciones, de donde concluye que, hallada la inconstitucionalidad del uno, forzosamente se debe desprender la del otro.

La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada en el sentido de que, cuando entre dos o más preceptos existe unidad normativa, aunque se encuentren incluidos en leyes o estatutos diferentes, la inconstitucionalidad de uno de ellos implica la de los demás, motivo suficiente para que esta Corporación, en ejercicio de su función de control, en defensa de la integridad

y supremacía de la Carta Política, tenga la facultad de declarar la inexecutable del conjunto de normas, aunque algunas de ellas no hayan sido demandadas.

Tal atribución encuentra respaldo no solamente en el texto y en el sentido del artículo 241 de la Constitución sino en el Decreto 2067 de 1991, mediante el cual se regulan los procedimientos que deben seguirse en el trámite de los asuntos de constitucionalidad, cuyo artículo 6º dispone:

“...La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.

Como resulta de la disposición legal transcrita, se trata de impedir que la decisión de inexecutable de una determinada norma resulte inoficiosa, desde el punto de vista práctico, cuando su contenido material está reproducido en preceptos no acusados o se halle integrado necesariamente a normas supérstites que dependen de él o respecto de las cuales obran las mismas razones de inconstitucionalidad.

La imposibilidad de fallo extra petita en tales situaciones frustra o dificulta en alto grado el logro de los objetivos que persigue el control abstracto de constitucionalidad, consistente en la garantía efectiva de la supremacía de las normas fundamentales mediante el retiro del ordenamiento jurídico de aquellas de inferior categoría que las contradigan o desvirtúen.

Por otra parte, la economía procesal y la prevalencia del Derecho sustancial imponen a la Corte el deber de pronunciar el fallo de inexecutable cuando ha deducido la violación de la Carta en normas iguales, complementarias o indisolublemente unidas a la que ha sido objeto de su examen.

Pero, desde luego, la figura de la unidad normativa se sustenta en la repercusión que tiene el fallo de inexecutable de una norma en la consiguiente inexecutable de otra, cuando entre las dos hay un nexo inevitable, en cuya virtud la decisión del juez constitucional carecería de efectos reales si quedaran vigentes preceptos inescindiblemente ligados al que fue encontrado inexecutable.

En otros términos, cuando la Corte Constitucional establezca que una norma no demandada

se encuentra en íntima, necesaria e indudable relación lógica y jurídica con la disposición objeto de análisis, puede extender su decisión para cobijar aquélla, en defensa de la prevalencia material y efectiva de la Constitución, pero si el vínculo existente entre las dos normas, aunque toquen la misma materia, no implica indispensable conexión, en cuanto la ligazón o enlace entre ellas carece de la contundencia suficiente como para concluir con certeza en que el precepto de cuya vinculación se trata es también contrario a la Constitución por las mismas razones encontradas respecto del otro, o es del todo accesorio al que se declare inexecutable, no cabe la estructuración de la unidad normativa y, en consecuencia, la definición de constitucionalidad sobre normas no atacadas en la demanda deberá postergarse, a la espera de posteriores acciones.

La misma regla debe seguirse si se trata de normas demandadas y es el actor quien aspira a conformar la unidad jurídica entre ellas, enderezando su ataque apenas contra una.

Así, en el caso que ocupa la atención de la Corte, la unión que puede efectuarse entre los preceptos objeto de la demanda solamente podría llevar a construir la unidad normativa bajo el supuesto de una necesaria relación que, tal como ha sido planteada, no existe.

El demandante ha trastocado el orden lógico de las cosas, pues pretende que si son inconstitucionales los convenios internacionales orientados a una determinada finalidad, ésta es necesariamente inconstitucional.

En efecto, a su juicio, declarada la inexecutable que solicita en cuanto al artículo 72 de la Ley 104 de 1993, que autoriza al Presidente de la República para celebrar convenios con el fin de facilitar a la Fiscalía la obtención de informaciones y colaboración para el desarrollo del "Programa de Protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía", pretende que, por unidad de materia, se declare contraria a la Carta Política la norma del artículo 63 *Ibidem*, por medio de la cual se crea el mismo programa.

Como puede observarse, de una eventual decisión de la Corte en el primer sentido enunciado no se desprende la otra, ya que el artículo 72 es instrumental respecto del 63, en cuanto se lo concibe útil -como podría afirmarse de otros mecanismos- para propender su ejecución. Es decir, la norma principalmente acusada es accidental en relación con la demandada por vía indirecta. De la inconstitucionalidad del artículo 72, si fuera declarada, no forzosamente se seguiría la del 63, pues no por ser inconstitucional el instrumento lo es también el fin al que

se ordena.

Otra sería la conclusión en la hipótesis contraria, es decir, si el precepto principalmente impugnado fuera el 63, pues en el supuesto caso de su inconstitucionalidad, ningún sustento tendría el 72, que depende de él.

Así las cosas, no se acepta la unidad normativa planteada en la demanda.

Ahora bien, examinados los argumentos de fondo que expone el accionante, se encuentra sin dificultad que los dirige todos contra el artículo 72 mencionado y que no hay ningún cargo contra el 63, por lo cual, respecto de éste, la demanda es inepta desde el punto de vista sustancial y, por tanto, siguiendo su jurisprudencia, la Corte Constitucional se declarará inhibida para resolver de fondo al respecto.

Debe, entonces, examinarse exclusivamente la constitucionalidad del artículo 72 de la Ley 104 de 1993.

El objeto de la norma acusada. Diferencia entre el manejo de las relaciones internacionales y la referencia legal a los tratados públicos.

Es el Presidente de la República, como Jefe del Estado, quien tiene a cargo la conducción de la política internacional y el manejo de las relaciones exteriores, por lo cual, de conformidad con el artículo 189, numeral 2, de la Constitución, es de su competencia la función de celebrar con otros estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la posterior aprobación del Congreso y a la revisión de constitucionalidad por parte de esta Corte antes de su perfeccionamiento.

La atribución constitucional es exclusiva del Presidente y también lo son las responsabilidades que contrae internamente por los derroteros que trace en cuanto a las relaciones de Colombia en el plano externo, así como por los compromisos que en virtud de esa política contraiga.

De allí resulta que el Presidente de la República deba gozar de plena autonomía para decidir cuándo entrar en negociaciones en torno a determinado tema internacional del interés de Colombia, en qué oportunidad celebrar un tratado o convenio y cuáles habrán de ser los términos del mismo, sin que deba contar con la previa aquiescencia, autorización o mandato

de otra rama del Poder Público.

En tal sentido, sería inconstitucional una norma de la ley mediante la cual el Congreso de la República pretendiera interferir en el ámbito de competencia propio del Jefe del Estado, impartiendo órdenes para celebrar un cierto tratado o para impedirle que lo haga, o concediéndole autorizaciones que no requiere para tales fines.

Empero, no toda disposición legal que aluda a tratados internacionales está viciada de inconstitucionalidad, pues ha de recordarse que, dentro del cúmulo de materias confiadas a la competencia del Congreso y que debe regular mediante la expedición de leyes, hay muchas que, por su misma naturaleza, demandan una actividad estatal de conjunto que tiene lugar no solamente en el ámbito interno sino que se proyecta al plano internacional.

Es entonces indispensable que sobre tales asuntos, al ejercer el Congreso su propia función, haga las referencias pertinentes a los convenios o tratados que el Gobierno celebre o haya de celebrar en materias propias de la regulación general que al legislador corresponde, relacionadas o afines con ella.

Así, no invade el Congreso la órbita correspondiente al Ejecutivo cuando señala que un determinado tema deba regirse por lo que dispongan los tratados internacionales, o si supedita la actividad administrativa, en la cuestión objeto de ley, a la previa existencia de convenios con otros estados o entidades de Derecho Internacional por la naturaleza misma del asunto.

Tal es precisamente el caso de la norma demandada, que se halla incorporada a un estatuto general que busca dotar al Estado de instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia, la vigencia del Estado social y democrático de derecho y la plena garantía de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución (artículo 1º de la Ley 104 de 1993), cuya segunda parte (artículos 61 a 133) está destinada a establecer mecanismos para la eficacia de la justicia.

El objeto primordial de las disposiciones sobre protección a intervinientes en el proceso penal (Título II de la Segunda Parte) no es otro que el de asegurar una administración de justicia eficiente, mediante el señalamiento de pautas y normas de política criminal que permitan adelantar los procesos penales, descubrir y sancionar a los delincuentes, sin sacrificar a los

jueces, testigos e intervinientes en aquéllos, ni a las víctimas de los delitos, pues tales objetivos, propios de la actividad del Estado, deben ser compatibles con el más elemental deber de las autoridades públicas, que consiste en salvaguardar la vida y la integridad personal de los asociados (artículo 2º C.P.), lo cual requiere, además de una normatividad interna, la indispensable cooperación internacional, de parte de estados y organizaciones, que se cristaliza y traduce en convenios, acuerdos y tratados de esa índole.

Ya la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-035 del 8 de febrero de 1993 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), al verificar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1834 de 1992, había explicado así el alcance y el fundamento de la protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal y a los funcionarios judiciales:

“No resulta contraria a la Constitución Política la normatividad revisada, y de considerarla en su conjunto participa de principios esenciales que informan la organización política y social que quiso el Constituyente. El artículo 1º de la Carta de 1991, expresa un supuesto necesario al Estado Constitucional que, comprende una muy variada gama de expresiones; entre las que sobresalen la obligación de los asociados y de las autoridades públicas de propiciar la efectividad de los derechos humanos, el cumplimiento de los fines generales del Estado y el adelantamiento de las acciones y conductas tendientes a perseguir los delitos. Solidaridad que, más aún, se encuentra a la base del predicado participativo propio de la nueva forma del Estado. Así pues, es participación para la solidaridad con los fines superiores (artículo 2º C.N.).

Dentro de este nuevo ámbito de posibilidades, la función pública de impartir justicia, que consulta el “interés general” encuentra justificación en el Orden Superior la protección de los testigos, víctimas e intervinientes en el proceso judicial de los jueces regionales, en el cual están expresado altos intereses sociales que no pueden resultar insolidarios frente a personas cuya participación en el mismo es indispensable”.

“...En efecto, de manera específica corresponde a las personas y ciudadanos el deber de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95 C.N.), circunstancias de criminalidad, particularmente referidas al narcotráfico y la actividad guerrillera, han venido a convertirse en obstáculo para que los asociados pueden cumplir, amparados por las condiciones de seguridad necesarias, con ese deber constitucional.

Responde la normatividad en cuestión a la necesidad señalada, toda vez que se convierte en instrumento de realización del deber constitucional expreso antes indicado. El legislador debe atender ese tipo de circunstancias objetivas para hacer viable el cumplimiento de las obligaciones de los particulares”.

Semejantes propósitos de protección no se limitan ni pueden limitarse, por su naturaleza, a la actividad de las autoridades públicas dentro de las fronteras del Estado colombiano. Casi por definición las exceden, en especial si se considera el inmenso poder de la delincuencia organizada, cuyos nefastos designios, orientados a perturbar la administración de justicia, no reconocen límites materiales ni geográficos.

Así las cosas, por tratarse de materias que en algún momento deben contar con el beneplácito, la actividad o la respuesta de entes ajenos al ámbito de soberanía colombiana, mal podía el legislador ignorar la referencia a los tratados o convenios, como elementos integrantes de una política global del Estado tendiente a la persecución y represión del delito, particularmente si éste -como ocurre con el narcotráfico- es perpetrado dentro y fuera del territorio y merced al establecimiento de complejas redes delictivas que afectan a numerosos estados.

El sentido del artículo 72 acusado no es el de impartir, desde el Congreso, al Presidente de la República una orden perentoria para que celebre determinado tratado o acuerdo, ni tampoco el de obligarlo a contar con la previa autorización de la Rama Legislativa para el efecto, pues no se aspira a regular el tema de las relaciones internacionales ni a señalar directrices en el campo de su manejo, ni tampoco a determinar el contenido de los tratados. Se busca disponer que cuando el Presidente de la República -en desarrollo de la política criminal que se fija sobre protección a intervinientes en los procesos penales- necesite o juzgue conveniente la ayuda de otros estados o de organizaciones internacionales para facilitar la ejecución del programa creado para tal fin, deba actuar a través del mecanismo que la Constitución dispone con miras a las relaciones internacionales, que no es otro que el de la celebración de convenios y tratados.

Debe observarse que la norma en mención no alude en concreto a ningún tratado internacional, ni a cierto Estado u organización internacional, sino que se limita a estatuir que de dicha actividad internacional del Gobierno -en cuyo desarrollo es entendido que goza de la

autonomía constitucional que le corresponde- no pueden quedar excluidas la obtención de informaciones y la colaboración provenientes de estados extranjeros, sobre la base de tratados internacionales, cuando se requieran para el éxito del programa.

Entonces, la norma demandada no pugna en ese aspecto con la Constitución Política y, por el contrario, se inscribe dentro de la necesaria colaboración entre las ramas del Poder Público para la realización de los fines estatales, de conformidad con el artículo 113 C.P.

Tampoco encuentra la Corte fundamento alguno a la censura que en la demanda se consigna contra el inciso 2º del artículo 72 de la Ley 104 de 1993, en el sentido de que autorizaría una incursión del Fiscal General de la Nación en asuntos de la privativa competencia del Presidente de la República, pues en realidad se trata de que, en el marco de los convenios y tratados internacionales a los que se refiere el primer inciso, cuya celebración expresamente se deja en cabeza del Jefe del Estado, el Fiscal General de la Nación -a quien según la Carta Política (artículo 250) le corresponde investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes- pueda requerir en concreto el apoyo de las instituciones internacionales que cuenten con programas similares de protección de víctimas y testigos cuando sea necesario su traslado a otros países.

Finalmente, la última parte del artículo demandado, que confía al Fiscal General el manejo de las donaciones que el Gobierno Nacional reciba de entidades nacionales e internacionales, con destino al programa de protección, es exequible dentro del criterio trazado por el artículo 249 de la Constitución, a cuyo tenor la Fiscalía goza de autonomía administrativa y presupuestal.

Debe entenderse, por otra parte, que dado el específico destino de tales donaciones, no sería razonable que ellas estuvieran manejadas por otro órgano del Estado, ajeno a la función prevista en el artículo 250, numeral 4, de la Carta Política, según el cual la Fiscalía General de la Nación deberá “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso”.

Claro está, como en el supuesto de la norma las aludidas donaciones habrán de ser recibidas por el Gobierno, a nombre del Estado colombiano, el manejo encomendado a la Fiscalía no puede implicar una excepción a la regla prevista en el artículo 347 de la Carta, a cuyo tenor “el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado

pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva". Ello implica que, llegada la donación, debe incorporarse al Presupuesto Nacional, aunque asignada a la Fiscalía para el cumplimiento de sus funciones y manejada por ésta en virtud de su autonomía patrimonial y presupuestal.

En efecto, la Corte Constitucional considera que la autonomía presupuestal del mencionado organismo no representa que sus rentas y gastos estén por fuera del Presupuesto Nacional.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Por ineptitud sustantiva de la demanda, declárase INHIBIDA para resolver de fondo sobre la inexequibilidad planteada contra el artículo 63 de la Ley 104 de 1993.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 72 de la Ley 104 de 1993.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General