

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Confrontación con artículo modificado de la Constitución

CORTE CONSTITUCIONAL-Necesidad de nuevo pronunciamiento frente a modificación de artículo de la Constitución/CONSTITUCION POLITICA-Efectos derogatorios/REFORMA, ELIMINACION O MODIFICACION DE NORMA CONSTITUCIONAL-No restablece vigencia de disposiciones expulsadas del ordenamiento jurídico mediante sentencia

Los efectos derogatorios derivados de la Constitución son definitivos. La posterior reforma, eliminación o modificación de una norma constitucional, no tiene la virtualidad de restablecer la vigencia de las disposiciones legales que en su momento fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por ser incompatibles con su contenido, máxime si ello fue declarado así por una sentencia de la Corte Constitucional que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

EXTRADICION-La Constitución establece marco/LEGISLADOR EN EXTRADICION-Límites

El artículo 35 de la C.P., establece el marco constitucional de la extradición, para lo cual determina el sistema de fuentes y su orden, de una parte y, de otra, un conjunto de limitaciones. Con estricta sujeción a estas reglas de rango constitucional, el legislador puede reglamentar la materia. En ausencia de criterios constitucionales específicos, claramente el legislador dispondría de mayor libertad para adoptar el régimen de extradición, ya sea por medio de una ley o de un instrumento internacional o de ambos.

EXTRADICION-Fuentes para solicitar, conceder u ofrecer

La decisión sobre las fuentes de las cuales pueden extraerse las normas aplicables a la extradición, ha sido directamente adoptada por el Constituyente. No es este un asunto que dependa de la voluntad del legislador. El artículo 35 de la C.P., define el asunto de manera vinculante y definitiva: esto quiere decir que solamente dos normas – tratado público o ley – pueden servir de fuentes formales y materiales de disposiciones para los efectos de solicitar, conceder u ofrecer la extradición.

TRATADO PUBLICO EN EXTRADICION-Aplicación principal y preferencial/LEY EN EXTRADICION-

Aplicación en defecto

La ley, de acuerdo con el tenor literal del artículo 35 de la C.P., se aplica “en defecto” de los tratados públicos, o sea, de manera subsidiaria o supletoria.

EXTRADICION DE COLOMBIANOS POR NACIMIENTO/EXTRADICION-Improcedencia por delitos políticos

EXTRADICION-Improcedencia por hechos cometidos antes del Acto Legislativo 01 de 1997

EXTRADICION DE COLOMBIANOS POR ADOPCION-Sujeción a tratados públicos o en su defecto a la ley

Referencia: expediente D-2839

Actor: Fredy Albeiro Ospina Pérez

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio veintidós (22) de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Fredy Albeiro Ospina Pérez demandó parcialmente el artículo 17 del Decreto 100 de 1980, “por el cual se expide el Nuevo Código Penal”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 35461 de febrero 20 de 1980 y, se subraya lo demandado:

“DECRETO 100 de 1980

(Enero 23)

Por el cual se expide el Nuevo Código Penal

La extradición de colombianos se sujetará a lo previsto en tratados públicos

(Se subrayan las partes demandadas)

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición acusada viola el artículo 35 de la Constitución Política.

El demandante asegura que a partir del Acto Legislativo N°1 de 1997, la extradición es un mandato y no una facultad del Estado colombiano. En virtud de lo anterior, al legislador le está vedado imponer restricciones distintas de las previstas en la Carta, para efectos de la extradición, sea de nacionales o extranjeros.

Teniendo en cuenta lo anterior, sostiene que la expresión “a falta de éstos”, del inciso 1 del artículo 17 del Código Penal entra en franca colisión con la citada disposición constitucional, pues hace inaplicable la legislación interna cuando se hubiere celebrado un tratado. La Constitución utiliza el término “en su defecto”, lo que implica que en caso de que en virtud del tratado sea imposible extraditar a una persona, podrá entonces apelarse a la ley nacional, cuya regulación debe garantizar que la extradición sea una realidad.

El inciso segundo del mismo artículo del Código Penal, que sujeta la extradición de los nacionales a los tratados públicos, desvirtúa la solución constitucional comentada. Impide, precisamente, que se apliquen los procedimientos internos cuando las disposiciones internacionales no hacen viable la extradición de nacionales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de Orley de Jesús Acosta

En concepto del interviniente, el demandante se equivoca cuando asume que al legislador le está vedado regular el tema de la extradición. El actual artículo 35 de la Carta no consagra un mandato, sino una mera autorización al Estado colombiano para conceder la extradición. En tales condiciones, la competencia reguladora del legislador resulta evidente. Más aún, no existe disposición constitucional alguna que la impida.

En este orden de ideas, bien pudo el legislador sujetar la extradición de nacionales a la existencia de un tratado. Además, considera que dicha sujeción constituye una importante garantía para las personas sometidas al procedimiento de extradición, pues la Corte Constitucional tendría, respecto de cada tratado de extradición, la posibilidad de verificar si la condiciones de la misma, se ajustan al esquema de garantías y derechos previstos en la Carta.

2. Intervención de Myriam Vaco Pabón

La posición de la interviniente coincide, en lo esencial, con la propuesta por el ciudadano Orley de Jesús Acosta, razón por la cual la Corte se abstendrá de resumir sus argumentos. No obstante, cabe señalar que la interviniente considera que se está abusando de la acción de inconstitucionalidad ya que, en el presente caso, se busca que la Corte adopte una decisión interpretativa, sobre un precepto legal, a fin de “aclarar o ilustrar” sobre una “doctrina jurídica” contenida en la norma demandada.

3. Intervención de Arnures Rueda Durango

En concepto del interviniente, la extradición es un mero instrumento de cooperación interestatal, de suerte que los otros estados no tienen derecho a exigir la extradición de una persona, sino que están sujetos a la concesión facultativa de la extradición por parte del Estado en cuyo territorio se encuentra la persona. Lo anterior, por cuanto, a diferencia de lo que opina el demandante, la extradición no es un mandato, sino una prerrogativa o potestad.

Así las cosas, resulta claro que mediante el acto legislativo N°1 de 1997, el constituyente se

limitó a retirar una prohibición que limitaba la potestad del Estado colombiano para extraditar nacionales.

Tratándose de una potestad estatal, el legislador está plenamente facultado para desarrollar la materia, sea por medio de tratados, leyes o unas y otras. En el caso de la disposición demandada, de manera legítima consideró conveniente que el desarrollo de la extradición de nacionales se sujetara a tratados públicos.

4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho se opone al cargo relacionado con el inciso primero del artículo 17 del Código Penal, en tanto que coadyuva la demanda en lo que al segundo respecta.

En relación con el primer cargo, señala que resulta inadmisibles considerar que el legislador no pueda desarrollar el inciso 1 del artículo 35 de la Constitución, pues la cláusula general de competencia le permite hacerlo, siempre que respete los postulados constitucionales. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1998. De otra parte, en su concepto el inciso primero del artículo 35 de la Constitución y el inciso primero del artículo acusado, concuerdan en sentido y alcance, en la medida en que ambas disposiciones señalan que a falta de tratado, la extradición se sujetará a lo estipulado en la ley ordinaria.

El inciso segundo del artículo 17 del Código Penal, en cambio, que establece que la extradición de nacionales se sujetará a lo estipulado en los tratados públicos, resulta inconstitucional. El artículo 35 no hace distinción entre quienes pueden ser extraditados con sujeción a los tratados públicos o de conformidad con el ordenamiento interno, pues el constituyente “quiso... permitir la extradición de las personas que delinquen en el exterior, con el propósito de conseguir una efectiva represión del delito”. La norma en cuestión, al prohibir la aplicación del ordenamiento interno para un grupo de personas, limita, de manera inconstitucional, el alcance del citado artículo constitucional, pues de no existir tratado aplicable al caso concreto, no sería posible la extradición de nacionales.

Por otra parte, el inciso 2 del artículo 35 de la Constitución “estableció de manera taxativa las excepciones para no concederla [la extradición de nacionales por nacimiento], esto es,

por delitos políticos y también cuando se trate de hechos sucedidos con antelación a la promulgación del Acto Legislativo mencionado. Por lo tanto, no existe otra restricción en el canon constitucional diferente a las señaladas, como sería la sujeción únicamente a la existencia de tratados con los diferentes estados, para poder, ofrecer, solicitar o conceder la extradición de colombianos por nacimiento, desconociendo de manera expresa las previsiones contenidas en la Ley”

5. Intervención de Heriberto Segundo Villamil Peña

Mediante sendos escritos el interviniente manifiesta que apoya la demanda y solicita a la Corte que (i) en la parte resolutive indique que la cosa juzgada es relativa, “pues se hace necesario dejar el terreno expedito para futuros exámenes de constitucionalidad sobre un tema complejo, variable y sujeto además a regulaciones internacionales; y, (ii) que de expedirse durante el trámite del proceso el Código Penal, no se adopte una sentencia inhibitoria, en razón de que la norma acusada es transcrita en el proyecto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación solicita, como petición principal, que la Corte se inhiba de conocer de la demanda. En su concepto, el precepto acusado ha dejado de regir, pues el artículo 538 del Decreto 2700 de 1991 dispone que:

“Las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras, para todo lo relacionado con la aplicación de la ley penal, con la práctica y el traslado de pruebas o de medios de prueba, se regirán por lo que dispongan los tratados públicos, las convenciones internacionales, los acuerdos entre los gobiernos y los usos internacionalmente consagrados. A falta de éstos o en lo no previsto en ellos, se aplicarán las disposiciones del presente capítulo” (El Procurador destaca)

El capítulo en cuestión regula, entre otros asuntos, el tema de la extradición. Por lo tanto, concluye, “a partir del 1 de julio de 1992, fecha en la cual comenzó la vigencia del Decreto 2700 de 1991, el artículo 17 del Código Penal quedó derogado...”.

Como petición subsidiaria, solicita a la Corte que declare exequible la expresión acusada del primer inciso acusado e inconstitucional el segundo inciso del artículo 17 del Código Penal.

La exequibilidad de la expresión “a falta de éstos”, del primer inciso del artículo 17 del Código Penal, la deriva el Procurador de la Sentencia C-087/97, la cual, a pesar de haberse dictado bajo la vigencia del artículo 35 de la Constitución en su versión original, es plenamente aplicable al caso concreto, pues “la norma acusada es diáfana al precisar que el ordenamiento nacional se aplica a falta de tratados o convenios internacionales, como lo dispuso posteriormente el acto legislativo N°1 de 1997”.

En relación con el segundo inciso acusado, señala que la intención del constituyente de 1997 fue la de permitir la extradición de nacionales (por nacimiento o por adopción), aún en los eventos en los cuales no existiera tratado público con otro estado. En su concepto, la disposición acusada establece una excepción a dicha regla constitucional y, por lo mismo, debe ser separada del ordenamiento.

VI. INTERVENCIONES FUERA DEL TERMINO

Orley de Jesús Acosta Rodas

Vencido el término de intervención, el ciudadano, que ya había intervenido en el proceso, allegó memorial en el cual expone su postura en relación con la intervención del señor Procurador General de la Nación. En ella señala que la Constitución no tiene fuerza derogatoria autónoma, resultando necesario, siempre, que la Corte Constitucional emita fallo indicando que cierta ley es inexecutable por violar la Carta. Así, considera desacertada la posición del Procurador al señalar que el artículo 17 del Decreto 100 de 1980 está derogado.

Ministro de Justicia y del Derecho

Mediante memorial suscrito por el Ministro de Justicia y del Derecho, en el que afirma que deja “sustituido, aclarado, interpretado o revocado el escrito que al respecto y, en el expediente en mención allegó a nombre de este Ministerio el doctor José Camilo Guzmán Santos, el 13 de Marzo del corriente año, cuyo contenido solamente me fue informado el 29 de mayo de 2000”, se expresa una nueva postura en relación con la norma demandada.

Señala el Ministro que, mediante Decreto 1860 de 1989 el Gobierno Nacional suspendió el inciso segundo del artículo 17 del Decreto 100 de 1980. Con posterioridad, la Constitución

de 1991 dispuso prohibir la extradición de nacionales por nacimiento, lo que permitía, como lo señaló la Corte en sentencia C-087 de 1997, la extradición de extranjeros -de acuerdo con los tratados o con el régimen del Código de Procedimiento Penal- y de nacionales por adopción o de nacionales que hubieran renunciado a la nacionalidad, de acuerdo con los tratados públicos vigentes. El Acto Legislativo N°1 de 1997 hizo una regulación general de la extradición indicando que procedía, sin establecer distinciones por origen nacional, según los tratados o de conformidad con las normas internas. Por lo tanto “este acto legislativo acabó de derogar el artículo 17 del Código Penal de 1980 como consecuencia del efecto que en dicho sentido produce la norma constitucional respecto de disposiciones anteriores que le sean contrarias, consagrado en el artículo 9 de la ley 153 de 1887....”. Por lo tanto, “mientras que en una nueva ley no se reproduzca el derogado artículo 17 del Código penal de 1980... tal disposición no revive”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso. Si bien la norma demandada fue declarada exequible de manera condicionada por esta corporación mediante sentencia C-087 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), ello se hizo bajo la vigencia del texto del artículo 35 de la Carta, el cual fue posteriormente modificado por el Acto Legislativo 01 de 1997. La confrontación de las disposiciones demandadas se hará a la luz de la norma constitucional que se acaba de citar.

El señor procurador general de la nación sostiene que el artículo 17 del Código Penal, fue derogado por el artículo 538 del D-L 2700 de 1991. De otro lado, en el capítulo III de este decreto se regula de manera completa la figura de la extradición. No obstante el peso de los argumentos expuestos por el procurador, la Corte en la sentencia C-087 de 1997, no advirtió que el fenómeno de la derogatoria se hubiese producido, aunque sí estableció la incompatibilidad parcial de la disposición acusada con el antiguo texto del artículo 35 de la C.P., que prohibía la extradición de colombianos por nacimiento y extranjeros por delitos políticos o de opinión. En la parte resolutive de la sentencia se expresó: “Declarar exequibles los apartes acusados de los siguientes artículos: 17, pero bajo la condición de que sus

disposiciones no se pueden aplicar a los colombianos por nacimiento, como tampoco a los extranjeros por delitos políticos o de opinión, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución Política”. En estas condiciones, sin desconocer la solidez de los argumentos esgrimidos por el procurador, razones elementales de seguridad jurídica, impiden a la Corte – que en su fallo ha asumido la subsistencia parcial del artículo 17 del Código Penal – abstenerse en esta oportunidad de cotejar los fragmentos normativos supérstites de la norma demandada con la nueva disposición constitucional. En todo caso, para la Corte es claro que las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, no se oponen a lo previsto en el primer inciso del artículo 17 del Código Penal y, por el contrario, corresponden a un desarrollo de sus postulados.

La exequibilidad condicionada pronunciada por la Corte supone el reconocimiento de los efectos derogatorios de la Constitución respecto de las normas legales anteriores a su entrada en vigencia y contrarias a sus mandatos. Como quiera que la Constitución en su artículo 35 prohibía “la extradición de colombianos por nacimiento”, el alcance del segundo inciso del artículo 17 del Código Penal que se refería a la extradición de los colombianos en general, quedaba forzosamente restringida a los “colombianos por adopción”. Los efectos derogatorios derivados de la Constitución son definitivos. La posterior reforma, eliminación o modificación de una norma constitucional, no tiene la virtualidad de restablecer la vigencia de las disposiciones legales que en su momento fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por ser incompatibles con su contenido, máxime si ello fue declarado así por una sentencia de la Corte Constitucional que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional. Por consiguiente, para los efectos del presente estudio de constitucionalidad, la expresión “colombiano” que aparece en el segundo inciso del artículo 17 del Código Penal, se refiere exclusivamente al colombiano por adopción.

Examen constitucional

2. La expresión “ a falta de éstos”, contenida en el inciso primero del artículo 17 del Código Penal, según el actor, viola la Constitución Política, que ordena que se proceda a conceder la extradición, con independencia de lo que sobre el particular señalen los tratados o aún en caso de que en éstos se disponga lo contrario. Para el demandante, con la salvedad de los delitos políticos, la extradición, en los términos de la ley interna, nunca podrá dejar de otorgarse. De ahí que el artículo 35 de la C.P., haya utilizado la expresión “en su defecto”, lo

que en concepto del demandante significa que la extradición, por ministerio de la propia Constitución, siempre deberá conferirse por parte del Estado.

El artículo 35 de la C.P., establece el marco constitucional de la extradición, para lo cual determina el sistema de fuentes y su orden, de una parte y, de otra, un conjunto de limitaciones. Con estricta sujeción a estas reglas de rango constitucional, el legislador puede reglamentar la materia. En ausencia de criterios constitucionales específicos, claramente el legislador dispondría de mayor libertad para adoptar el régimen de extradición, ya sea por medio de una ley o de un instrumento internacional o de ambos. Ahora, la decisión de constitucionalizar algunos aspectos de la extradición, obliga a la Corte a verificar si éstos han sido cabalmente respetados por la ley.

La decisión sobre las fuentes de las cuales pueden extraerse las normas aplicables a la extradición, ha sido directamente adoptada por el Constituyente. No es este un asunto que dependa de la voluntad del legislador. El artículo 35 de la C.P., define el asunto de manera vinculante y definitiva: “La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados y, en su defecto, con la ley”. Esto quiere decir que solamente dos normas – tratado público o ley – pueden servir de fuentes formales y materiales de disposiciones para los efectos de solicitar, conceder u ofrecer la extradición.

Completa el mencionado marco constitucional una serie de limitaciones de origen constitucional: 1. La extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. 2. La extradición no procederá por delitos políticos. 3. No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto Legislativo 01 de 1997.

3. Los cargos del demandante deben analizarse a la luz de los referidos parámetros constitucionales. No cabe la menor duda de que la expresión legal “a falta de éstos”, contenida en el primer inciso del artículo 17 del Código Penal, indica el orden de aplicación de las fuentes que inciden en el tema de la extradición, lo que hace con referencia a las normas indicadas en la Constitución Política – tratados públicos y ley -, y, además, postulando la misma directriz recogida en el Estatuto Superior. En otras palabras, la expresión legal “a falta de éstos”, tiene el mismo significado que la expresión “en su defecto” que aparece en el texto constitucional.

No se advierte de qué forma la expresión acusada pueda vulnerar los mandatos de la Carta. El carácter obligatorio o puramente potestativo de la extradición, por su parte, es un elemento que no puede deducirse o imponerse a priori por el intérprete, ya que depende del régimen normativo que concretamente desarrolle este mecanismo. Pero, con independencia de este factor, las palabras demandadas, por sí solas no anticipan el carácter potestativo u obligatorio de la extradición.

4. En lo que respecta al cargo que se endilga al segundo inciso del artículo 17 del Código Penal – cuyo alcance se contrae a los colombianos por adopción -, debe la Corte precisar si tiene algún asidero en el actual artículo 35 de la C.P. Según el actor, la disposición demandada excluye la aplicación de la ley como fuente de normas llamadas a regir la figura de la extradición. En efecto, la extradición de colombiano por adopción se “sujetará a lo previsto en tratados públicos”.

El aserto normativo legal se ajustaba plenamente a la normativa constitucional derogada, que no había incorporado regla constitucional alguna sobre fuentes atinentes a la extradición y a su orden de aplicación. Entonces la ley podía regular lo relacionado con las fuentes y su orden, por lo menos en lo concerniente a la extradición de colombianos por adopción y extranjeros. Sin embargo, la situación varió sustancialmente con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1997, que reservó esta definición a la propia Constitución Política. Para todas las personas – extranjeros y nacionales por nacimiento o adopción -, rige la norma constitucional según la cual “la extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley”.

La norma legal examinada, anterior al nuevo texto del artículo 35 de la C.P., no se refiere a las dos fuentes que hoy se imponen en la materia ni alude a su orden de prelación. En este campo – acotado por la definición de las fuentes aplicables y de su prelación -, la ley no puede ser innovativa respecto de la norma constitucional que ha regulado el fenómeno en los términos ya expuestos. La disposición legal, en este caso, al excluir la aplicación supletoria de la ley, viola el nuevo diseño constitucional. Con posterioridad al acto legislativo citado, la ley no puede abrigar la pretensión de regular de manera diferente de la Constitución lo atinente a las fuentes y a su orden, menester asumido por ésta en su condición de norma de normas. Menos todavía puede la Corte mantener en el ordenamiento una norma legal preconstitucional que, de manera ostensible, reduce el alcance de la nueva norma

constitucional. Las leyes anteriores y posteriores a la Constitución se subordinan a ésta; lo contrario, resulta inadmisibile. La Corte no está autorizada para conservar en el ordenamiento jurídico normas legales anteriores a la Constitución que recortan su fuerza normativa.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “a falta de” del primer inciso del artículo 17 del Decreto 100 de 1980 e INEXEQUIBLE el segundo inciso del artículo 17 del Decreto 100 de 1980 - Código Penal -.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General