

Sentencia T-1736/00

EXTRADICION-Naturaleza

EXTRADICION-Límites

Se pueden establecer las siguientes limitaciones de origen constitucional respecto a la aplicación de la figura de la extradición: a) la extradición de colombianos por nacimiento es procedente si se aplica a delitos cometidos en el exterior, y las conductas por las cuales es requerida la extradición son consideradas delito en la legislación colombiana; b) la extradición no procederá por delitos políticos; c) tampoco procede cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto legislativo 01 de 1997; y d) no procede si la persona solicitada por las autoridades de otro Estado es procesada o cumple pena por los mismos hechos delictivos a los que se refiere la solicitud.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-No vulneración/DEBIDO PROCESO-No vulneración

EXTRADICION-Acto no es de juzgamiento

EXTRADICION-Garantía del derecho de defensa

INDICTMENT-Presuntos vicios formales

EXTRADICION-Certificado de reciprocidad/VIA DE HECHO-Inexistencia por no exigir certificado de reciprocidad

Ni en los tratados celebrados por Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, ni en los usos internacionales, ni en la regulación legal colombiana sobre la extradición se consagra la exigencia de tal certificación y, por tanto, tramitar la solicitud de extradición de los accionantes sin ella, mal puede constituir una vía de hecho imputable al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre la reciprocidad, fue clara la Corte Constitucional al señalar, que es el Jefe de Estado a quien compete proceder de acuerdo con la Constitución y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, cuando encuentre que se vulnera la reciprocidad. Así, mal puede haber incurrido el Ministerio de Relaciones Exteriores en una vía de hecho por no exigir una certificación que ninguna norma establece como requisito, y por no arrogarse una competencia asignada al Jefe de Estado; en consecuencia, mal puede el

juez de tutela otorgar el amparo acogiendo este argumento de los demandantes.

PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD-Fundamento esencial de la soberanía/PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD-Contenido

Referencia: expedientes T-367.534 Y T-341143

Acción de tutela contra por una presunta violación del derecho al debido proceso.

Tema:

Debido proceso en el trámite de extradición.

Actores: Alfredo Tascón Aguirre y Santiago Vélez Velásquez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre del año dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, dentro de las acciones de tutela instauradas por Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre contra la Fiscalía General de la Nación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre interpusieron sendas acciones de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por considerar que esas entidades han vulnerado su derecho al debido proceso (Art. 29 CN), dentro del trámite de extradición que se lleva en su contra.

1. Hechos.

La embajada de los Estados Unidos de América, a nombre de ese Estado, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia la detención provisional con fines de extradición de Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre, entre otros, por los delitos de conspiración para exportar cocaína y para lavar los activos producto de su venta, “de conformidad con el artículo 566 del Código Colombiano de Procedimiento Penal”.

El Fiscal General de la Nación mediante orden de captura proferida el 11 de Octubre de 1999, resolvió decretar la captura con fines de extradición de los actores.

El 26 de noviembre de 1999, los Estados Unidos de América elevaron solicitud formal de extradición de los ciudadanos colombianos Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre por los hechos mencionados.

El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores conceptuó que con los Estados Unidos de América no existía tratado vigente sobre la extradición, motivo por el cual eran aplicables las normas del Código de Procedimiento Penal.

Alfredo Tascón Aguirre interpuso una primera acción de tutela por violación de su derecho al debido proceso, en contra de la Fiscalía General de la Nación, y el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca resolvió denegar el amparo deprecado en primera instancia; impugnada esa decisión, el Consejo Superior de la Judicatura la confirmó.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce actualmente del trámite de las solicitudes de extradición de ambos actores.

2. Solicitud de amparo.

Ambos actores reclaman que las autoridades demandadas violaron su derecho al debido proceso en el trámite de extradición que adelantan en su contra, pues: a) los hechos que se les imputan, si ocurrieron, tuvieron lugar en Colombia, país del que no han salido, y por tanto debían ser investigados por la Fiscalía General de la Nación, al menos para decidir que en estos casos no se aplica la ley penal colombiana; b) las autoridades colombianas han soslayado el principio constitucional de la reciprocidad en las relaciones internacionales en materia de extradición; c) las autoridades colombianas han sostenido para ciertos casos que existe tratado internacional vigente con los Estados Unidos en materia de extradición, y en otros, han negado lo mismo.

Alegan los actores que procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dado que la existencia de los medios judiciales comunes tiene, en el caso concreto, la misma eficacia de la acción de amparo. En efecto, los conceptos del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como el de la Corte Suprema de Justicia no son recurribles. El otro mecanismo judicial existente, a saber, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a la resolución del gobierno por la cual, eventualmente, se conceda la extradición, resulta ineficaz, teniendo en cuenta la tardanza del mecanismo contencioso cuyos resultados se obtendrían cuando seguramente el accionante ya hubiera sido extraditado al país requirente, lo cual a todas luces sería irreversible y, por lo tanto, irremediable.

3. Sentencias objeto de revisión.

3.1. Tutela de Santiago Vélez Velásquez.

El 30 de enero de 2000, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, resolvió declarar que la acción es improcedente, pues el actor cuenta con otro mecanismo judicial para la defensa del derecho presuntamente vulnerado, y dentro del trámite que adelanta la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema tiene oportunidad de ejercer su derecho a la defensa; además, ese Despacho no encontró que dicha Sala de Casación hubiera incurrido en una conducta irregular que pueda constituir vía de hecho.

La sentencia anterior fue impugnada, pero a folios 19 y 20 del cuarto cuaderno obra auto de la Sala Especial del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 20 de junio de 2000, por medio del cual se decidió admitir "...el desistimiento manifestado por el apoderado del

accionante SANTIAGO VELEZ VELASQUEZ, respecto de la impugnación con la cual se atacó el fallo de primer grado proferido dentro de esta acción de tutela”

3.2. Tutela de Alfredo Tascón Aguirre.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de sentencia del 24 de Julio de 2000, resolvió denegar la tutela interpuesta, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: a) no se ha vulnerado principio constitucional alguno, dado que no se ha concedido la extradición; b) el procedimiento que se viene adelantando para decretar una posible extradición del actor no demanda, como supuesto básico, la existencia de un tratado, y menos que en él se establezca el principio de la reciprocidad en materia de extradición.

En la impugnación de la sentencia de primera instancia, el actor se remitió a los argumentos presentados en la demanda.

El Consejo de Estado, Sección 2ª, Subsección B, resolvió confirmar la sentencia impugnada -17 de agosto de 2000-, puesto juzgó que: a) tanto en la etapa preliminar del procedimiento complejo de extradición, como en lo que va de la etapa judicial, las respectivas autoridades se han ajustado a las normas rectoras, respetando el debido proceso; b) la reciprocidad no puede ser invocada como principio del derecho internacional, dado que en su aplicación se imponen variables de carácter político; y c) teniendo en cuenta que no hay tratado público aplicable, es el Código de Procedimiento Penal el llamado a ser aplicado en este caso, para lo cual no se impone como requisito la reciprocidad internacional. Por lo tanto, no hay vulneración a derecho fundamental alguno.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde

a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y los autos de la Sala de Selección Número Nueve del 9 y el 15 de septiembre de 2000.

1. Problemas jurídicos a resolver.

En síntesis, las violaciones al debido proceso que alegan los actores en las actuaciones adelantadas en el procedimiento de extradición que se adelanta en su contra, pueden enumerarse de la siguiente manera:

a. La Fiscalía General de la Nación habría incurrido en una vía de hecho, al omitir iniciar investigación penal en contra de los actores, por los hechos denunciados en la nota verbal a través de la cual el gobierno de los Estados Unidos los solicitó en extradición, puesto que, de una parte, tuvo conocimiento de tales hechos, presuntamente delictivos, antes de iniciarse el trámite de extradición, y de otra, esos hechos habrían ocurrido en Colombia y no en el país requirente;

a. El Ministerio de Relaciones Exteriores habría incurrido en violación del debido proceso, por las siguientes razones: 1) no motivar el acto administrativo por medio del cual se dio vía libre al trámite de extradición de los actores; 2) permitir el curso de este trámite sin tener en cuenta que el "Indictment", o acto de carácter judicial por el cual el gobierno de los Estados Unidos pide la extradición del actor, adolece de vicios formales; 3) acoger y tramitar las solicitudes del gobierno norteamericano, cuando en las mismas no existe certificado de reciprocidad;

a. El Gobierno Nacional habría violado el debido proceso y el principio de la buena fe, pues en algunas ocasiones invoca la existencia de tratados internacionales para solicitar u otorgar la extradición pero, en otras, desconoce la existencia de dichos tratados en lo que respecta a la

extradición de sus nacionales hacia otros países, argumentando que son aplicables las normas del Código de Procedimiento Penal.

Con el objeto de determinar si se dan las alegadas vulneraciones al debido proceso dentro del trámite de extradición que se adelanta en contra de los accionantes, se hace necesario analizar la actuación de las autoridades demandadas a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre las anotadas materias.

1. La figura de la extradición a la luz de la jurisprudencia constitucional.

La extradición es una figura jurídica cuyo objeto primordial es propiciar la colaboración interestatal para la represión del delito internacional. En términos generales, se concibe la extradición como un procedimiento complejo, en virtud del cual un Estado solicita, ofrece u otorga la entrega de una persona a otro Estado jurídicamente interesado, para los efectos del juicio penal o de la ejecución de una sentencia condenatoria. En ese sentido, ha afirmado la Corte Constitucional:

“El fundamento de esta figura ha sido la cooperación internacional con el fin de impedir que una persona que ha cometido un delito en el exterior burle la acción de la justicia, refugiándose en un país distinto de aquel en el que se cometió el delito. En efecto, una de las causas que ha dado origen al nacimiento de esta figura de cooperación internacional, ha sido el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad. De ahí, que esta figura haya sido objeto de tratados o convenciones internacionales de naturaleza bilateral o multilateral” (subraya fuera del texto)¹.

La figura de la extradición se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano, por expresa disposición del Art. 35 Superior, el cual, cabe mencionarlo, fue reformado por el constituyente secundario, a través del Acto Legislativo No 1 de 1997, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-543/982 (salvo por la expresión “La ley reglamentará la materia”, contenida en el inciso segundo del artículo 35, que se declaró inexecutable). El actual texto de esa norma dispone:

“Art. 35. La Extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley”

Además, la extradición de Colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana (subraya fuera del texto).

La extradición no procederá por delitos políticos.

No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente ley”.

En las sentencias C-622/993 y C-740/004, la Corte Constitucional precisó los límites establecidos en la Carta Política respecto de la aplicación de la figura en comento; en la primera de esas providencias, dijo:

“Las excepciones quedaron señaladas de manera expresa en el precepto constitucional: no procede la extradición por delitos políticos ni tampoco cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto Legislativo.

“Además, en virtud de una interpretación sistemática con las garantías consagradas en el artículo 29 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, esta Corte estima necesario advertir -lo que resulta aplicable a la interpretación y ejecución de la norma objeto de demanda- que tampoco cabe la extradición cuando la persona solicitada por las autoridades de otro Estado es procesada o cumple pena por los mismos hechos delictivos a los que se refiere la solicitud”.

Y en la Sentencia C-740/2000, precisó:

“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” (subraya fuera del texto).

En conclusión, de acuerdo con las precisiones anteriormente citadas, se pueden establecer las siguientes limitaciones de origen constitucional respecto a la aplicación de la figura de la extradición: a) la extradición de colombianos por nacimiento es procedente si se aplica a delitos cometidos en el exterior,⁵ y las conductas por las cuales es requerida la extradición son consideradas delito en la legislación colombiana; b) la extradición no procederá por delitos políticos; c) tampoco procede cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto legislativo 01 de 1997; y d) no procede si la persona solicitada por las autoridades de otro Estado es procesada o cumple pena por los mismos hechos delictivos a los que se refiere la solicitud.

1. Presunta violación del principio de la buena fe.

De acuerdo con los actores, el Gobierno Nacional habría violado el debido proceso y el principio de la buena fe, pues en algunas ocasiones invoca la existencia de tratados internacionales para solicitar u otorgar la extradición, pero en otras, desconoce la existencia de dichos tratados en lo que respecta a la extradición de sus nacionales hacia otros países, argumentando que son aplicables las normas del Código de Procedimiento Penal.

En los casos bajo revisión, es claro que no existe esa clase de violación del debido proceso y del principio de la buena fe, pues el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, cumplió con la función que le compete en la parte inicial del procedimiento de extradición, manifestando que con los Estados Unidos de América no existe tratado aplicable en el caso de los accionantes sobre el tema de la extradición, motivo por el cual se debe dar aplicación a las normas del Código de Procedimiento Penal. No hay entonces en estos casos ambivalencia alguna en los conceptos referidos, y no existiendo violación del principio de la buena fe, tampoco procede por esta causa aceptarse que el Gobierno violó el derecho al debido proceso y otorgar el amparo solicitado.

5. Presunta omisión de pronunciamiento judicial.

Reclamaron los accionantes en su solicitud de amparo, que la Corte Suprema de Justicia habría incurrido en un comportamiento constitutivo de vía de hecho, por no pronunciarse, con ocasión de la solicitud de nulidad del trámite de extradición, sobre el tema de la

jurisdicción, bien del Estado Colombiano o de los Estados Unidos, para juzgar los hechos que dieron ocasión al trámite de extradición.

Esta Sala encuentra sin embargo, que no asiste razón a los actores, pues la Corte Suprema de Justicia en efecto decidió “no decretar la nulidad de lo actuado, ni disponer la devolución del expediente pedido en subsidio por la defensa” (folio 94 del expediente T-367534), y una de las consideraciones que tuvo en cuenta para adoptar esa resolución fue: “en lo que atañe a la supuesta falta de jurisdicción del país requirente para investigar y juzgar al solicitado, en un sinnúmero de ocasiones la Sala ha dejado establecido que este tópico trasciende el objeto del concepto que debe emitir en orden a lo previsto por el artículo 558 del Código de Procedimiento Penal, pues de adentrarse en su estudio desconocería la soberanía del país requirente, dado que es el proceso base de la demanda de extradición el escenario apropiado para plantear el cuestionamiento, y las autoridades judiciales de ese país las competentes para resolverlo” (folios 72-73 del mismo expediente).

Tal pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, puesto que en ella se ha reiterado que el procedimiento de extradición en Colombia no es un acto de juzgamiento y, en consecuencia, en él no se puede ejercer el derecho de defensa respecto al delito cometido. En efecto, así lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-1106/20006:

“De conformidad con lo expuesto, y por su propio contenido, el acto mismo de la extradición no decide, ni en el concepto previo, ni en su concesión posterior sobre la existencia del delito, ni sobre la autoría, ni sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió el hecho, ni sobre la culpabilidad del imputado, ni sobre las causales de agravación o diminuentes punitivas, ni sobre la dosimetría de la pena, todo lo cual indica que no se está en presencia de un acto de juzgamiento, como quiera que no se ejerce función jurisdicente.

“Entrar en una controversia de orden jurídico como si se tratara de un acto jurisdiccional, implicaría el desconocimiento de la soberanía del Estado requirente, como quiera que es en ese país y no en el requerido en donde se deben debatir y controvertir las pruebas que obren en el proceso correspondiente, de conformidad con las disposiciones sobre Derecho Internacional Humanitario y con las normas penales internas del Estado extranjero”

Tal posición ratifica una de las consideraciones de la sentencia C-700/20007, donde la Corte

afirmó que el estado carece de jurisdicción para verificar la legalidad del proceso, lo cual implica que el derecho de defensa por parte del extraditable debe ejercerse en el proceso que ha de llevarse a cabo en el país requirente:

“Si la hipótesis de la cual se parte es la de que el Estado requerido -en este caso Colombia- se limita a atender una solicitud de entrega de quien es buscado por la administración de justicia de otro Estado, hallándose sometido a los procesos que allí se le han iniciado o adelantado, según el orden jurídico correspondiente, no puede admitirse que la norma acusada esté desconociendo el derecho de defensa, toda vez que el ámbito jurídico de su aplicación no es el proceso penal -que se siguió o se cumple en el Estado extranjero- sino la captura con fines de entrega en extradición.

“La persona requerida en extradición, que puede ser nacional o extranjera, no está sujeta, en cuanto al juzgamiento de su conducta, a las normas de nuestra legislación, puesto que no va a ser procesada ni juzgada por autoridades nacionales. Además, dentro del proceso que ya se adelantó y culminó en el Estado requirente, o que cursa con resolución de acusación en su contra, ha dispuesto -se presume-, o deberá disponer, de oportunidad para su defensa y de todas las garantías procesales, como también las tiene en Colombia al ser solicitada y tramitada la extradición. En efecto, el artículo 567 del C.P.P. sobre el particular dispone:

‘Artículo 567. Derecho de defensa. Desde el momento en que se inicie el trámite de extradición la persona tendrá derecho a designar un defensor; de no hacerlo, se le nombrará de oficio.’

“No podría partir esta Corte de la presunción de que el derecho de defensa y las garantías procesales han sido violadas en el extranjero, pues el trámite del que se trata opera sobre la base de la necesaria ejecución de decisiones judiciales adoptadas, cuyos antecedentes (internos en el Estado requirente) no son objeto del análisis de las autoridades colombianas, ni podrían incidir en la inconstitucionalidad de la norma legal que en Colombia contempla lo referente a la captura.”

Así, tampoco encuentra esta Sala de Revisión que la Corte Suprema de Justicia hubiera omitido pronunciarse sobre el punto, o que su decisión carezca de respaldo en el ordenamiento vigente, por lo que mal puede tacharse su actuación como constitutiva de una vía de hecho que amerite conceder la tutela en los casos bajo revisión.

6. Actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

También reclamaron los demandantes que el Ministerio de Relaciones Exteriores habría incurrido en violación del debido proceso, por las siguientes razones: 1) no motivar el acto administrativo por medio del cual se dio vía libre al trámite de extradición de los actores; 2) permitir el curso de este trámite sin tener en cuenta que el “Indictment”, o acto de carácter judicial por el cual el gobierno de los Estados Unidos pide la extradición del actor, adolece de vicios formales; 3) acoger y tramitar las solicitudes del gobierno norteamericano, cuando en las mismas no existe certificado de reciprocidad.

6.1. El concepto.

El concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores está contemplado en el artículo 552 del Código de Procedimiento Penal, que dice:

“ARTICULO 552.- Concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Traslado de la documentación al Ministerio de Justicia. Recibida la documentación, el Ministerio de Relaciones Exteriores ordenará que pasen las diligencias al Ministerio de Justicia junto con el concepto que exprese si es del caso proceder con sujeción a convenciones o usos internacionales o si se debe obrar de acuerdo con las normas de este Código”

Esta norma, declarada exequible por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-1106/00 antes citada, simplemente requiere que el Ministerio de Relaciones Exteriores - quien debe recibir la solicitud de extradición del representante diplomático del Estado requirente-, y es la agencia estatal encargada de manejar las relaciones con los demás Estados, es también la entidad que debe constatar cuáles instrumentos internacionales ha firmado Colombia, cuáles han sido aprobados por ley del Congreso, cuáles ratificaciones se han intercambiado, cuales tratados y convenios se han denunciado, que usos internacionales se consideran vinculantes por la comunidad de las Naciones, etc., y es por tanto la llamada a conceptuar sobre la procedencia de aplicar las normas o usos internacionales cuando ello se ajuste al cumplimiento de las obligaciones del país frente a los demás sujetos de las relaciones internacionales, y en qué ocasiones, a falta de tales normas y usos, debe acudir a la regulación nacional sobre la materia.

El concepto al que se viene haciendo alusión, es uno entre muchos pasos de un

procedimiento complejo y, en contra de lo que afirman los demandantes, no fija de una vez y por todas, cuales serán las normas aplicables al trámite de extradición de cada persona solicitada por otro Estado, o cuya entrega ofrezca el Gobierno colombiano. Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, como la Corte Suprema de Justicia y el Gobierno Nacional, están obligados a acatar lo previsto en los artículos 4 y 29 de la Carta Política y, por tanto, a adecuar el procedimiento de extradición a las normas constitucionales y legales vigentes; el único concepto que se estableció como vinculante dentro del trámite legal de la extradición, sea que se aplique un tratado o lo previsto en el Código de Procedimiento Penal, es el concepto negativo de la Corte Suprema de Justicia; el del Ministerio de Relaciones Exteriores, puede ser desacatado por las otras agencias estatales que intervienen en el procedimiento y, si bien ello puede comprometer al Estado colombiano frente a otros miembros de la comunidad internacional, por sí no constituye una vía de hecho que pueda considerarse como relevante a nivel constitucional⁸.

De esta manera, si la falta de motivación es un vicio de nulidad para ese concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores, resulta ser entonces un asunto de relevancia meramente legal, que pueden plantear los accionantes a consideración de la jurisdicción contencioso administrativa, pero que no constituye una vía de hecho en virtud de la cual sea procedente conceder el amparo deprecado en los procesos bajo revisión. Además, si se juzga por el texto de ambas solicitudes de amparo, los actores son plenamente conscientes de que en sus respectivos casos, en los que el Estado requirente son los Estados Unidos de Norteamérica, los tratados sobre extradición de que son parte ambos Estados son inaplicables en el orden interno, debido a múltiples pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional⁹; en consecuencia, el derecho sustantivo de los actores no fue violado por medio de ese concepto.

6.2. Presuntos vicios formales del "Indictment".

Sobre este aspecto de la solicitud de amparo, vale hacer la misma consideración que esta Sala expuso en el aparte 5 de las consideraciones de esta providencia. Más aún, cuando los actores tachan la falta de pronunciamiento de una entidad administrativa colombiana, sobre vicios formales de una providencia expedida por autoridades judiciales norteamericanas. Ni el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene jurisdicción sobre las decisiones judiciales de las autoridades norteamericanas, ni es el procedimiento de extradición la oportunidad para que

la defensa de los accionantes en tutela debata la conformidad de esas providencias con las normas sustantivas y procedimentales que rigen el juicio que se les adelanta en el Estado requirente. Por tanto, no encuentra esta Sala que el Ministerio de Relaciones Exteriores haya incurrido en una vía de hecho al abstenerse de pronunciamiento alguno sobre la materia.

6.3. Falta del certificado de reciprocidad.

Ni en los tratados celebrados por Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, ni en los usos internacionales, ni en la regulación legal colombiana sobre la extradición se consagra la exigencia de tal certificación y, por tanto, tramitar la solicitud de extradición de los accionantes sin ella, mal puede constituir una vía de hecho imputable al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre la reciprocidad, fue clara la Corte Constitucional al señalar, en la sentencia C-1106/00 antes citada, que es el Jefe de Estado a quien compete proceder de acuerdo con la Constitución y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, cuando encuentre que se vulnera la reciprocidad; consideró esta Corporación en esa providencia:

“... si la manera como se proceda en otros Estados conforme a su derecho interno comparativamente resulta distinta a la señalada por la ley colombiana y, ello se considera que pudiera afectar el principio de la reciprocidad, en ese punto, corresponderá al Jefe del Estado como director supremo de las relaciones internacionales del país, proceder de acuerdo con la Constitución y con la Convención de Viena -Derecho de los Tratados- a actuar en consecuencia, sin que pueda la Corte Constitucional arrebatarse esa competencia”.

Así, mal puede haber incurrido el Ministerio de Relaciones Exteriores en una vía de hecho por no exigir una certificación que ninguna norma establece como requisito, y por no arrogarse una competencia asignada al Jefe de Estado; en consecuencia, mal puede el juez de tutela otorgar el amparo acogiendo este argumento de los demandantes.

7. Actuación de la Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo con las solicitudes de amparo, la Fiscalía General de la Nación habría incurrido en una vía de hecho, al omitir iniciar investigación penal en contra de los actores, por los hechos denunciados en la nota verbal a través de la cual el gobierno de los Estados Unidos los solicitó en extradición, puesto que, de una parte, tuvo conocimiento de tales hechos, presuntamente delictivos, antes de iniciarse el trámite de extradición, y de otra, esos hechos

habrían ocurrido en Colombia y no en el país requirente.

Al respecto, la Fiscalía manifestó al juez de primera instancia en el caso de Santiago Vélez Velásquez: “en cuanto a la determinación de la existencia de delito cometido en el exterior y lo relacionado con la eventual preexistencia de delito en Colombia por los mismos hechos, escapan a la competencia de este Despacho, teniendo en cuenta la interpretación que puede darse al texto constitucional (Acto Legislativo No. 01 de 1997) en cada caso particular. El artículo 13 del Código Penal, acoge la teoría de la ubicuidad frente al lugar de realización del delito, por lo cual el ordenamiento legal reconoce la posibilidad de que una persona cometa un delito en el exterior sin haber salido del territorio colombiano. Igualmente puede ocurrir que el delito se entienda realizado en territorio colombiano y en territorio extranjero (ver numeral 3° del artículo 13 del Código Penal), situaciones cuyo análisis no son de competencia de este Despacho. Cabe citar como ejemplo, la decisión del Consejo de Estado, en providencia del 23 de abril de 1998, relacionada con el trámite de extradición a Estados Unidos de América del señor Julio Cipriano Jo Nazco...” (folio 61 del tercer cuaderno, expediente T-341143).

En el caso de Alfredo Tascón Aguirre, la Fiscalía también se pronunció sobre el punto en informe remitido al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y, de acuerdo con esa Corporación (folios 112-113 del expediente T-367534), “reconoce que a la Fiscalía General de la Nación como ente investigador, de oficio o mediante denuncia, corresponde investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los Juzgados y Tribunales competentes, conforme lo demanda el artículo 250 de la Carta Política. Empero dentro de un trámite de extradición en el cual una autoridad pública distinta a dicha institución debe decidir si el pedido es o no procedente, de acuerdo con los parámetros constitucionales y legales, es lógico que el ejercicio de la acción penal se determine al concluir el trámite de extradición. En otras palabras, no existe omisión por parte de esa institución, ni se ha renunciado a la potestad de investigar los posibles hechos delictivos cometidos por el señor Tascón Aguirre y se está a la espera de que la Corte Suprema de Justicia y finalmente el Gobierno Nacional, decidan lo concerniente al trámite de extradición al que se encuentra sujeto el señor Tascón Aguirre”

La argumentación presentada por la Fiscalía General de la Nación al juez de primera instancia en el caso de Santiago Vélez Velásquez, no es de recibo para esta Sala de Revisión,

por tres razones: a) ignora la competencia que la Carta Política le asigna a ese órgano para investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los Juzgados y Tribunales competentes, conforme lo demanda el artículo 250 de la Carta Política; b) si no compete a la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento al respecto, como se consideró en el aparte 5 de esta providencia, y se acepta que tampoco es competencia de la Fiscalía, frente al requisito del artículo 35 de la Carta Política (...la extradición de Colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior...), se estaría configurando la figura de la denegación de justicia; y c) sin haber variado la norma constitucional que se acaba de citar, que le asigna competencia a la Fiscalía, no es jurídicamente procedente que esa entidad afirme ser competente en el caso de Tascón Aguirre, e incompetente para lo mismo en el caso de Vélez Velásquez. Además, "...la decisión del Consejo de Estado, en providencia del 23 de abril de 1998, relacionada con el trámite de extradición a Estados Unidos de América del señor Julio Cipriano Jo Nazco..." que citó la Fiscalía en respaldo de sus asertos, hace referencia a un caso distinto; en efecto, en contra de Julio Cipriano Jo Nazco sí se había abierto investigación, y lo que el Consejo de Estado consideró fue que los hechos delictivos investigados en Colombia eran distintos a aquellos por los cuales fue requerido ese sindicado por las autoridades judiciales de los Estados Unidos (folios 73 a 101 del tercer cuaderno del expediente T-341143).

En cuanto a la segunda postura, adoptada por la Fiscalía en el expediente del ciudadano Tascón Aguirre, esta Sala encuentra que sí viola el derecho al debido proceso el comportamiento de la entidad demandada, por las razones que se pasan a considerar.

"Por su solidez e importancia, se puede considerar al principio de territorialidad como la regla general a aplicar, y a los demás principios como sus excepciones, puesto que legitiman el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción. Estos últimos operan en un doble sentido: por una parte, permiten que un Estado determinado imponga sus leyes a personas, situaciones o cosas que no se encuentran dentro de su territorio; y por otra, obligan al mismo Estado a aceptar que, en ciertos casos, se apliquen las leyes extraterritoriales de naciones extranjeras a personas, situaciones o cosas que se encuentran u ocurren dentro de su territorio.

...

“Es importante, tomando en consideración las afirmaciones de la demanda y de algunos intervinientes, efectuar dos precisiones sobre este principio de jurisdicción universal. La primera, es que se trata, en esencia, de un mecanismo de cooperación internacional en la lucha contra ciertas actividades repudiadas por la sociedad de naciones que, en esta medida, coexiste con las competencias jurisdiccionales ordinarias de los Estados, sin imponerse sobre ellas; así se dice expresamente en los múltiples tratados en los cuales se consagra. La segunda, es que no debe confundirse este principio, que habla de una jurisdicción universal de los Estados, con la jurisdicción de la recientemente creada Corte Penal Internacional; se trata de dos manifestaciones diferentes de la colaboración internacional contra el crimen, que si bien resultan complementarios, no participan de la misma naturaleza, por cuanto la Corte, una vez entre en funcionamiento, será un organismo con jurisdicción independiente de la de sus Estados Partes, y con una órbita de competencia autónoma y distinta de la de aquéllos.

...

“Tanto el principio de territorialidad como sus excepciones -los principios de extraterritorialidad- encuentran reflejo en el ordenamiento jurídico colombiano, a nivel constitucional y legal.

“La Carta Política, en sus artículos 4 y 95, inciso 2, ordena a quienes se encuentren en territorio colombiano, sean nacionales o extranjeros, cumplir con las leyes de la República; es decir, toda persona que se encuentre dentro de los límites territoriales a los cuales se refiere el artículo 101 Superior, está sometida a las normas prescritas por el legislador nacional. En este sentido, el principio de territorialidad es la regla general a aplicar. Ahora bien, la misma Carta Política, en su artículo 9, recoge los principios generales del derecho internacional, entre los cuales se encuentran los que delimitan el ejercicio de la jurisdicción, arriba enumerados. Por lo mismo, también encuentran sustento constitucional los principios de extraterritorialidad, siempre y cuando se apliquen de conformidad con los mandatos de reciprocidad, equidad y respeto por la soberanía foránea.

“Por su parte, la ley criminal colombiana recoge dichos principios en los artículos 13 y 15 del Código Penal, que deben leerse de manera conjunta, por cuanto conforman un sistema. En efecto: el artículo 13 consagra el principio de territorialidad como norma general, pero

admite que, a la luz de las normas internacionales, existan ciertas excepciones, en virtud de las cuales se justificará tanto la extensión de la ley colombiana a actos, situaciones o personas que se encuentran en el extranjero, como la aplicación de la ley extranjera, en ciertos casos, en el territorio colombiano. En forma consecuente, el artículo 15 enumera las hipótesis aceptables de “extraterritorialidad”, incluyendo tanto los principios internacionales reseñados, como algunas ampliaciones domésticas de los mismos: allí se enumeran el principio “real” o “de protección” (numeral 1), las inmunidades diplomáticas y estatales (numeral 2), el principio de nacionalidad activa (numeral 4) y el de nacionalidad pasiva (numeral 5), entre otros.

“Se observa, así, una notable concordancia entre las normas internacionales, la Constitución y las disposiciones legales demandadas. En aras de mantener tal congruencia, que se construye sobre la lectura coordinada y armónica de los artículos 13 y 15 del Código Penal, se requiere mantener en su lugar la frase demandada del artículo 13, ya que sólo en virtud de ella se garantiza el respeto del principio de reciprocidad al cual alude la Constitución (art. 9); es decir, es en virtud de esta frase que Colombia, en la misma medida en que se habilita legalmente para ejercer su jurisdicción extraterritorial, acepta que otros Estados también lo hagan, de conformidad con las reglas internacionales aplicables.

...

“... el artículo de la Convención que el actor transcribe, lejos de referirse a una territorialidad obligatoria, consagra el principio de jurisdicción universal que, como ya se vio, coexiste con las competencias jurisdiccionales ordinarias de los Estados en materia criminal, tal y como lo dispone el artículo 4, numeral 3, en cuestión. Esto quiere decir que, junto con las competencias jurisdiccionales que les asisten por virtud de los principios de territorialidad y nacionalidad, los Estados Partes pueden aplicar sus leyes penales, únicamente sobre la base de que los delincuentes en cuestión se encuentren en su territorio; pero ello no obsta para que el Estado nacional de tales personas, o el Estado en cuyo territorio se cometió el delito, ejerzan su propia jurisdicción, si en cada caso concreto las circunstancias tornan tal ejercicio razonable y prevalente. Por lo mismo, la interpretación que el demandante hace carece de fundamento, e incluso sobrepasa la literalidad de los términos empleados por la Convención, ya que donde ésta dice que el Estado “podrá” ejercer jurisdicción sobre sus nacionales, el demandante lee que “deberá” efectuar dicho ejercicio, lo cual no es aceptable. En

consecuencia, el primer cargo deberá rechazarse.

...

“Finalmente, en lo relativo a la petición subsidiaria de declarar la constitucionalidad condicionada de las normas, la Corte considera suficiente reiterar: a) que el derecho internacional no se resume en los tratados; b) que las excepciones a la territorialidad de la ley, ni se identifican con las inmunidades diplomáticas, ni se agotan en ellas, y además encuentran su fuente tanto en normas consuetudinarias como en principios generales; y c) que en consecuencia, no es válido ni razonable, a la luz de la Constitución, de la ley o del Derecho Internacional, afirmar que todo delito que se cometa en Colombia tiene que ser juzgado por los jueces nacionales.”

Pero lo anterior no quiere decir que en el trámite de la extradición se pueda válidamente omitir un pronunciamiento expreso sobre el asunto, ya que el artículo 35 de la Carta Política es claro al estipular que la extradición de los nacionales colombianos “...por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior..”, y no que la Fiscalía pueda renunciar a la potestad de investigar los posibles hechos delictivos cometidos en el país y no cubiertos por las excepciones al principio de la territorialidad. Tal y como reconoció la Fiscalía General de la República en el informe que obra en el expediente del actor Tascón Aguirre -antes transcrito-, es a esa entidad a quien corresponde examinar el punto y pronunciarse al respecto.

Ahora bien: no hay norma de la Constitución, el Código Penal o el Código de Procedimiento Penal, que autorice a la Fiscalía para diferir la investigación preliminar de hechos que pueden constituir delito y que ocurrieron en el territorio nacional, hasta que se pronuncien otros órganos del Estado, incompetentes para decidir si tales hechos deben ser investigados y juzgados en Colombia, o se inscriben en una de las excepciones al principio de la territorialidad, caso en el cual se hace constitucionalmente procedente la extradición. La falta de ese pronunciamiento, previo al concepto de la Corte Suprema de Justicia, evita que esta última examine si se cumple con uno de los límites establecidos por la Carta Política para que se conceda de manera válida la extradición de colombianos por nacimiento, y contradice la doctrina constitucional reiterada en las sentencias C-543/98, C-622/99 y C-740/00 citadas en

el aparte 3 de esta providencia. En consecuencia, esta Sala revocará los fallos de instancia en los que se denegó el amparo y, en su lugar, otorgará la tutela del derecho al debido proceso de los actores; para hacer efectivo ese amparo, ordenará a la Fiscalía General de la Nación que, si aún no lo ha hecho, inicie el trámite correspondiente a definir si los hechos por los cuales se solicitó la extradición de los ciudadanos Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre están sometidos a la jurisdicción penal colombiana o no.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Revocar las sentencias proferidas por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, dentro de las acciones de tutela instauradas por Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre contra la Fiscalía General de la Nación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho y, en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso de los citados actores, vulnerado por la Fiscalía General de la Nación.

Segundo. Ordenar a la Fiscalía General de la Nación que, si aún no lo ha hecho, inicie dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la investigación tendiente a definir si los hechos por los cuales se solicitó la extradición de los ciudadanos colombianos Santiago Vélez Velásquez y Alfredo Tascón Aguirre están sometidos a la jurisdicción penal colombiana o no.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencia C-1106/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Véanse en la consideración 7 de esta providencia, las precisiones que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-1189/00, sobre el alcance de los artículos 13 y 15 del Código Penal, en los que se consagran el principio de territorialidad como norma general, y las hipótesis aceptables de extraterritorialidad.

6 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

7 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Ver en la solicitud de amparo de Santiago Vélez Velasquez, los hechos 1 a 18.

10 M.P. Carlos Gaviria Díaz.