Sentencia C-201/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS ESPECIALES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE EXTRADICION-Inexequible

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS ESPECIALES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE EXTRADICION-Modulación de efectos

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia

tendrán fuerza de ley y deberán ser: (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y, (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencia del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente]>; y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(…) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por

Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(…) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(…) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y, (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(…) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes

expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(…) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse de: (i) la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y, (ii) la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(…) exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(…) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DECRETO REGLAMENTARIO-Incompetencia de la Corte Constitucional

EXTRADICION-Jurisprudencia constitucional/EXTRADICION-Naturaleza/EXTRADICION-

Definición/EXTRADICION-Finalidad/ EXTRADICION-Características

EXTRADICION-Modalidades/EXTRADICION-Límites

DEBIDO PROCESO-Aplicación a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas

DEBIDO PROCESO-Garantías mínimas

DERECHO A LA LIBERTAD-No es absoluto/LIBERTAD INDIVIDUAL-Limitaciones legales/LIBERTAD PERSONAL-Limitaciones razonables y proporcionales

LIBERTAD PERSONAL-Reconocimiento y protección internacional

LIBERTAD PERSONAL-Privación o restricción no arbitraria

EXTRADICION-Requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Penal/EXTRADICION-Trámite

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS ESPECIALES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE EXTRADICION-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO PENAL-Consagración constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL-Instrumentos internacionales

DERECHO A LA DEFENSA-Garantía del debido proceso/DERECHO A LA DEFENSA-Definición

DEBIDO PROCESO LEGAL EN ESTADOS DE EMERGENCIA-No suspensión

TEST DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad

Este enfrentamiento entre las finalidades que la norma pretende alcanzar y los derechos que restringe para tal efecto, debe dilucidarse a través de un examen de proporcionalidad de nivel estricto -en razón al tipo de derechos restringidos y a que sus titulares hacen parte de una población en situación de vulnerabilidad debido a su privación de libertad, que tiene por objeto constatar si el decreto bajo examen resulta razonable, a partir de una evaluación acerca de (i) la constitucionalidad de la finalidad que se busca satisfacer la idoneidad de la medida para lograr los objetivos propuestos; (ii) su necesidad ante la ausencia de otros medios menos lesivos pero igual de idóneos; y (iii) su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, si la "…medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior".

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Modulación de efectos

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

Referencia: Expediente RE-251

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 487 de 2020“[p]or el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del 'Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica' declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través del Decreto 417 de 2020, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto, esto es, a partir del 17 de marzo de 2020.

En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 487 de marzo 27 de 2020“Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición”. Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio del 30 de marzo de 2020 por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.[1]

Mediante el auto del 14 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar la iniciación del presente proceso a la Fiscalía General de la Nación; la Jurisdicción Especial para la Paz; la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal (CSJ-SCP); la Defensoría del Pueblo; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Comisión Colombiana de Juristas; así como a las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; de la Universidad de los Andes; de la Universidad del Rosario; de la Universidad Javeriana; de la Universidad Libre; de la Universidad Nacional y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a fin de que participaran en el presente proceso, si así lo estimaban

oportuno.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la constitucionalidad de la norma objeto de control.

TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo 487 de 2020, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.269 del 27 de marzo de 2020:

DECRETO 487 DE 2020

(marzo 27 de 2020)

D.O. 51.269, marzo 27 de 2020

“Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo

coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 26 de marzo de 2020 a las 13:33 GMT-5, se encuentran confirmados 462,684 sasos, 20,834 fallecidos y 200 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 26 de marzo de 2020 6 muertes y 491 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C, (187), Cundinamarca (21), Antioquia (59), Valle del Cauca (73), Bolívar (26), Atlántico (13), Magdalena (5), Cesar (2), Norte de Santander (15), Santander (4), Cauca (9), Caldas (10), Risaralda (19), Quindío

(12), Huila (14), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (1), Boyacá (2).

Que la Organización internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el “El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas”, afirma que "[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la

consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]".

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019, Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podía registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización internacional del Trabajo –OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteges a los trabajadores en el Lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consideró, dentro de las medidas a adoptarse, lo siguiente: «Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.»

Que el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Que la extradición, como mecanismo de cooperación judicial internacional, tiene como fundamento el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad.

Que la captura con fines de extradición está fundamentada en una solicitud soberana de otro Estado, dictada dentro de un proceso penal en el territorio del país requirente y bajo su jurisdicción.

Tanto en la extradición activa como pasiva, quien es solicitado en extradición será trasladado al país requirente donde continuará privado de la libertad por las autoridades competentes, para ser juzgado o para cumplir con la condena que le ha sido impuesta en el país que lo requiere.

Que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-243 de 2009, la captura con fines de extradición tiene «el propósito de honrar los compromisos internacionales contraídos por Colombia para que, en esta misma medida, los demás integrantes de la comunidad 'internacional atiendan las peticiones de extradición formuladas por nuestro país, resultando así aplicado el principio de reciprocidad propio de las relaciones entre Estados.»

Que el tiempo que permanece detenido el ciudadano requerido por cuenta del trámite de extradición le será reconocido en el país requirente, como parte cumplida de una eventual condena, permitiéndose, a quien resultare extraditado, reclamar su libertad ante la autoridad judicial que conozca del proceso en el Estado requirente.

Que la coyuntura nacional e internacional con motivo del coronavirus COVID-19 ha afectado el adecuado funcionamiento del mecanismo de cooperación judicial en materia de extradición al interior de los Estados.

Que, en el caso de las solicitudes de extradición pasivas, algunas misiones diplomáticas acreditadas en Colombia han informado las dificultades existentes para que los funcionarios de sus países puedan desplazarse a territorio colombiano, para proceder a la entrega y traslado de la persona cuya extradición fue aprobada por el Gobierno Nacional.

Que la Embajada del Reino de España mediante Nota Verbal 105/2020 del 13 de marzo de 2020 informa sobre la imposibilidad de trasladar a 4 ciudadanos puestos a disposición de ese país, por razones sanitarias. Por ello, solicitan un aplazamiento provisional.

Que la Embajada de la República del Ecuador, mediante Nota Verbal 4-2-127/2020 del 17 de marzo de 2020, solicitó al Estado Colombiano acordar una nueva fecha para la entrega un ciudadano puesto a disposición de ese país, debido a la emergencia generada por la pandemia del Covid-19.

Que algunas misiones diplomáticas también han comunicado las dificultades que existen actualmente con el funcionamiento de la valija diplomática, para remitir físicamente los documentos que respaldan la formalización de las solicitudes de extradición y presentarlas dentro del término y conforme a las formalidades exigidas en el ordenamiento jurídico.

Que la Embajada del Reino de España manifestó, mediante Nota Verbal 107/2020 de fecha 13 de marzo de 2020 manifiesta que se habían presentado alteraciones temporales en el procedimiento regular de extradición, causadas por la incidencia de la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, la autoridad diplomática competente de España, en lugar de brindar la documentación requerida en su forma original, se vio obligada, por la interrupción temporal del servicio ordinario de valija diplomática, a remitir digitalizada, vía mensaje electrónico, copia de la documentación relativa a los procedimientos de extradición procedentes de tribunales españoles. Así mismo, manifiesta que en vista de estas circunstancias excepcionales, solicitó que llegado el caso se procediera a la interrupción de los plazos por causa de fuerza mayor.

Que, en el caso particular del trámite de extradición, la autoridad local ha evidenciado limitaciones que afectan las actuaciones de servidores públicos, entre otras, los trámites de notificación, ingreso a centros penitenciarios, entrega y recibo de documentos y desplazamientos.

Que en atención a lo dispuesto en la circular 173, emitida el 16 de marzo de 2020, por el Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se suspenden todas las comisiones al exterior, mediante oficio No. S-2020- 038910 / INTERPOL - ARECO, de fecha 17 de marzo de 2020 el Jefe de Oficina Central Nacional OCN – INTERPOL, solicitó estudiar la posibilidad de posponer la fecha de entrega a Colombia por parte de España de 4 ciudadanos requeridos en extradición por autoridades colombianas,

Que ante las dificultades expresadas resulta indispensable suspender términos, como es el establecido para la presentación formal del pedido de extradición y el previsto para el traslado del ciudadano requerido que ha sido puesto a disposición del Estado requirente, como quiera que las condiciones que impiden la formalización de la solicitud o la materialización de la entrega son ajenas a la voluntad del país requirente.

Que hay unos plazos que no pueden quedar cobijados por la suspensión de términos, que de manera general se regula a través del presente Decreto y por ende deben corresponder a excepciones para salvaguardar el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad, como lo es la facultad del Fiscal General de la Nación para decretar captura con fines de extradición con ocasión a la retención por Notificación Roja de Interpol, establecidos en el artículo 484 de la Ley 906 de 2004 y su reglamentación vigente.

Que además de los plazos anteriores, no pueden resultar afectados con la suspensión de términos para proteger los derechos fundamentales de la persona reclamada y en particular el derecho a la libertad cuando se genera, entre otras causas, por desistimiento del pedido de extradición, o con ocasión del concepto desfavorable que emite la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, o con ocasión al reconocimiento de la condición de refugiado, o a la revocatoria de la decisión que conceda la extradición, ante lo cual no puede afectarse la facultad del Fiscal General de la Nación para decretar libertad cuando se presenten los presupuestos para ello.

Que, en consecuencia, con el fin de superar las dificultades expuestas y en aras de salvaguardar los compromisos de cooperación judicial internacional que tienen como fundamento el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad y de proteger los derechos de los servidores públicos, se hace necesario suspender los términos del trámite de extradición por 30 días calendario, con las excepciones referidas; plazo que podrá ser prorrogado en caso de que persistan los motivos que llevan a tomar esta decisión.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Suspensión de términos. Suspender a partir de la fecha y por un término de 30 días calendario, los términos del trámite de extradición previstos en la Ley 600 de 2000 y en la Ley 906 de 2004 y demás normas previstas en el ordenamiento jurídico, plazo que podrá ser prorrogado en caso de que persistan los motivos que llevaron a tomar esta decisión.

Parágrafo. La suspensión aquí prevista incluirá los términos que hayan empezado a correr respecto de notificaciones, recursos o solicitudes de revocatoria directa contra la resolución en que se concede o se niegue la extradición.

Artículo 2. Excepciones a la suspensión de términos. La suspensión de términos no cobijará los términos establecidos en el artículo 484 de la Ley 906 de 2004 y su reglamentación vigente; ni la facultad para cancelar las órdenes de captura y decretar libertades cuando éstas se generen, por desistimiento del pedido de extradición, o con ocasión del concepto desfavorable que emite la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, o con ocasión al reconocimiento de la condición de refugiado, o a la revocatoria de la decisión que conceda la extradición.

En concordancia con lo anterior, también estará exceptuada de la suspensión de términos la actuación de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, cuando el concepto a que hacen referencia los artículos 519 de la Ley 600 del 2000 y 501 de la Ley 906 de 2004, sea negativo.

Parágrafo. En los casos en que el país requirente pueda otorgar las condiciones necesarias para el traslado y asegure la implementación de las medidas para preservar la salud de la persona requerida con ocasión de la pandemia COVID-19, los términos de que trata el primer inciso de los artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004, no quedarán cobijados por la medida de suspensión.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 27 de Marzo de 2020

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR

Alicia Victoria Arango Olmos

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

Claudia Blum de Barberi

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,

Alberto Carrasquilla Barrera

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Margarita Leonor Cabello Blanco

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Carlos Holmes Trujillo García

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Rodolfo Enrique Zea Navarro

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fernando Ruiz Gómez

El MINISTRO DEL TRABAJO

Ángel Custodio Cabrera Báez

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA

María Fernanda Suárez Londoño

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

José Manuel Restrepo Abondano

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

María Victoria Angulo González

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (E)

María Claudia García Dávila

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Jonathan Malagón González

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Sylvia Cristina Constaín Rengifo

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

Ángela María Orozco Gómez

LA MINISTRA DE CULTURA

Carmen Inés Vásquez Camacho

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mabel Gisela Torres Torres

EL MINISTRO DEL DEPORTE

Ernesto Lucena Barrero

SOPORTE JUSTIFICATIVO DEL DECRETO 487 DE 2020, SUSCRITO POR LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

En cumplimiento del parágrafo del artículo 215 de la Constitución, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió, el 30 de marzo de 2020, el Decreto 487 de 2020 y, además, envió como anexo un soporte justificativo del mismo, suscrito por la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho. A continuación, se sintetizan los principales planteamientos de este documento.

Desde que la Organización Mundial de la Salud calificó la COVID-19 como pandemia, el Presidente de la República ha adoptado medidas urgentes como la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En este contexto, se expidió el Decreto Legislativo 487 con el propósito de "(…) buscar medidas que armonicen los compromisos de cooperación judicial internacional en la lucha contra la criminalidad organizada transnacional y que tienen como fundamento el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad, con los derechos de los servidores públicos y de las personas requeridas en extradición".

Las medidas que el Decreto 487 adopta en su parte resolutiva, son las siguientes. (i) El artículo primero suspende, a partir de su publicación y por 30 días calendario, los términos de los trámites de extradición previstos en las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, así como demás normas del ordenamiento jurídico, y prevé la posibilidad de prorrogar dicha suspensión en caso de que persistan los motivos que la originaron. (ii) El parágrafo de este artículo precisa que la medida de suspensión también aplica a los términos de notificaciones, recursos o solicitudes de revocatoria directa contra las resoluciones que conceden o niegan la extradición, que hubiesen iniciado a correr antes de la entrada en vigor del decreto. (iii) El artículo segundo establece la suspensión no cobija los términos establecidos en el artículo 484 de la Ley 906 de 2004 y su reglamentación vigente, ni la facultad para cancelar las órdenes de captura ni decretar libertades cuando éstas se generen por desistimiento del pedido de extradición, por concepto desfavorable emitido por la CSJ-SCP, por el reconocimiento de la condición de refugiado, o por la revocatoria de la decisión que concede la extradición. Tampoco se suspende la actuación ante la CSJ-SCP, cuando su concepto acerca de la extradición sea negativo. Finalmente, (v) el parágrafo del artículo segundo también exceptúa de la suspensión, las causales de libertad establecidas en los artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004, siempre que el país requirente otorgue las condiciones necesarias para el traslado, y asegure la implementación de las medidas para preservar la salud de la persona requerida en extradición.

Según el soporte justificativo, el Decreto 487 reúne los requisitos formales y materiales de exequibilidad. En cuanto a estos últimos, el documento sostiene que se satisface la (i) conexidad externa, porque la norma guarda estrecha relación con los hechos y las causas que originaron la

declaratoria de emergencia, y que impidieron el normal funcionamiento de los trámites de extradición. En particular, sobre el caso de las extradiciones por pasiva, se explica que algunas misiones diplomáticas -acreditadas en Colombia- han informado las dificultades existentes para que los funcionarios de sus Estados puedan desplazarse al territorio colombiano, con el fin de proceder a la entrega y traslado personas cuya extradición fue aprobada por el Gobierno nacional. Así sucedió con las Embajadas del Reino de España y de la República del Ecuador, que, mediante notas verbales, pusieron de presente la imposibilidad de trasladar a los ciudadanos solicitados en extradición y, por tanto, solicitaron un aplazamiento provisional de estos procedimientos. También algunas misiones han puesto de presente dificultades con el funcionamiento de la valija diplomática, para remitir físicamente los documentos que respaldan la formalización de las solicitudes de extradición y presentarlas dentro del término, conforme a las formalidades exigidas en el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la (ii) conexidad interna, el soporte justificativo refiere que las medidas buscan hacer frente a las dificultades, hasta ahora presentadas, para el normal funcionamiento del mecanismo de extradición. La finalidad del decreto legislativo es armonizar el derecho al debido proceso de las personas involucradas en el procedimiento de extradición, con los compromisos internacionales contraídos por Colombia en desarrollo del principio de reciprocidad. Se resalta que la mayoría de los Estados han restringido la movilidad de las personas, lo cual ha afectado el desplazamiento de abogados defensores de personas solicitadas en extradición, servidores públicos y personal adscrito a misiones diplomáticas. Con todo, se señala que el decreto garantiza el derecho a la libertad de las personas reclamadas en extradición, al excluir de la medida extraordinaria dispuesta en el presente decreto la facultad de cancelar órdenes de captura y decretar libertades cuando éstas resulten procedentes. Asimismo, se advierte que el decreto salvaguarda la integridad y el derecho a la salud de las personas reclamadas en extradición, dado que exige el otorgamiento de condiciones adecuadas para su traslado.

Sobre (iii) la insuficiencia de las medidas ordinarias, se indica en el soporte justificativo que los medios existentes en el ordenamiento jurídico no permiten hacer frente a la situación de crisis relacionada con la extradición; por el contrario, era necesaria la expedición de un decreto legislativo. Tras referirse a la naturaleza del mecanismo de extradición y sus etapas, el documento concluye que la finalidad del mecanismo de extradición y la necesidad de contener los efectos del incumplimiento de los términos, hacen forzosa la adopción de medidas como las que contempla el Decreto 487, con el fin de evitar un deterioro del esfuerzo conjunto de las autoridades judiciales, nacionales e internacionales, que buscan impartir justicia. Se afirma que en el pasado se ha considerado viable que el legislador extraordinario adopte este tipo de medidas, para lo cual trae a colación a la sentencia C-492 de 2017, en la que la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Ley 889 de 2017, por el cual se atribuyó a este Tribunal la posibilidad de suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad, con el fin de priorizar el control automático dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Finalmente, en el soporte justificativo se afirma que la medida es (iv) proporcionada. El Decreto Legislativo 487 de 2020 busca una finalidad constitucionalmente imperiosa, fundamentada en los principios de colaboración, solidaridad y confianza legítima y mutua en las relaciones entre Estados. Se considera la medida como necesaria para asegurar que la persona requerida no continúe eludiendo la acción de la justicia del Estado solicitante, así como para evitar consecuencias indeseables como el incumplimiento de obligaciones internacionales y generación de impunidad. La medida resulta idónea y conducente, por cuanto la suspensión de términos

permitirá dar espera a la normalización de las relaciones internacionales a corto plazo. Por último, respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, se aduce que la medida no impide la adopción de decisiones que relacionadas con la libertad de la persona requerida en extradición por lo que "(…) tampoco se sacrifican de forma desproporcionada los derechos del solicitado en extradición por cuanto las excepciones permiten que en los casos en que proceda la libertad inmediata, ésta sea concedida". Además, el tiempo que permanezca detenida la persona por cuenta del trámite de extradición, le será tenido en cuenta en el Estado requirente, en caso de una eventual condena.

PRUEBAS PRACTICADAS DURANTE EL TRÁMITE

En auto del 14 de abril de 2020, el Magistrado Sustanciador ordenó oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), al Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y a la Fiscalía General de la Nación (FGN), para que se refirieran al número de extradiciones que se verían afectadas por la suspensión de términos contempladas en este decreto; cuáles de ellas son extradiciones por activa y cuáles por pasiva; la etapa procesal en la que se encuentran y si las personas sujetas a extradición son procesadas o condenadas. También solicitó a estas entidades precisar la manera en la que se protege el derecho al debido proceso de las personas detenidas por cuenta de los trámites de extradición, y la forma en la que se ha previsto que el tiempo de privación de libertad les será tenido en cuenta por los Estados requirentes, en caso de una eventual condena. Adicionalmente, requirió explicar de qué manera el Decreto 487 garantiza el respeto por los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal. Finalmente, pidió detallar si se han presentado nuevas circunstancias que impidan realizar con normalidad el procedimiento de extradición, no sólo para honrar los compromisos internacionales adquiridos, sino también para garantizar los principios a los cuales se encuentra sujeta la extradición, como el de dignidad humana.

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Justicia y del Derecho

El 20 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República allegó un escrito de contestación al requerimiento del Magistrado Sustanciador, en el que consolida las respuestas del MRE y del MJD a los puntos señalados en el auto del 14 de abril de 2020[2], en los siguientes términos:

Extradiciones por activa. Los artículos 531 a 533 de la Ley 600 de 2000 y 412 a 514 de la Ley 906 de 2004 no establecen términos para este tipo de trámites. Para la fecha de la respuesta, se registraban 8 casos con extradición ya concedida a favor del Estado colombiano, en los que fue necesario solicitar a los países otorgantes una prórroga para la materialización de la entrega de las personas requeridas, debido a que la emergencia sanitaria obligó a suspender las comisiones de los miembros de la Fuerza Pública al exterior:[3]

Extradiciones por activa al 20 de febrero de 2020

No.	Estado requerido	Autoridad solicitante	Situación Jurídica	Delito por el que es solicitado
1.	República de Chile	Juzgado Promiscuo del Circuito de Pensilvania (Caldas)	Condenado	Acceso carnal violento
2.	República de Perú	Fiscalía 174 Seccional de Cali (Valle)	Procesado	Feminicidio agravado
3.	Reino de España	Fiscalía Cuarta Especializada de la Dirección Nacional de Investigaciones Financieras	Procesado	Estafa
4.	Juzgado Once de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá		Condenado	Homicidio simple en concurso con fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o defensa personal
5.	Fiscalía 19 Especializada de Cali (Valle)		Procesado	Secuestro simple
6.	Fiscalía 11 Especializada contra el lavado de activos		Procesada	Lavado de activos
7.	Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bucaramanga (Santander)		Procesado	Homicidio agravado y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones
8.	Fiscalía 39 Especializada contra Violaciones a Derechos Humanos		Procesado	Homicidio en persona protegida

Con sustento en lo anterior, la Secretaría Jurídica afirma en su escrito de respuesta que "(…) si bien la legislación interna no contempla términos para el trámite de extradición activa que puedan verse afectados por la suspensión, lo anterior evidencia cómo el COVID-19 afecta el normal desarrollo del trámite de extradición, a tal punto que hoy el gobierno de Colombia está a la espera de la confirmación de los Estados Requeridos sobre las posibilidades de suspensión y prórroga de los traslados de las personas requeridas hacia Colombia, en razón a las limitaciones de la OCN Interpol para desplazarse".

De otra parte, el MRE, en la comunicación anexa al escrito de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, pone de presente que, recientemente, los Estados Unidos de

América y el Reino de España de manera excepcional permitieron a Colombia presentar las solicitudes de extradición en forma virtual.[4]

Extradiciones por pasiva. En el escrito de respuesta, se precisa que estos trámites se rigen por los artículos 508 y siguientes de la Ley 600 de 2000 y 490 y siguientes de la Ley 906 de 2004, y se adelantan en tres etapas -administrativa inicial, judicial y administrativa final-. Para la fecha de la respuesta, el estado de los trámites de extradición por pasiva era el siguiente:

Extradiciones por pasiva al 20 de abril de 2020

Etapa	Estado
Administrativa Inicial	42 casos (todos con fines de juzgamiento), de los cuales 10 se encontraban en estudio por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, y 32 pendientes de ser remitidos a la CSJ-SCP para la etapa judicial.
Judicial	205 casos (188 con fines de juzgamiento y 17 con fines de cumplimiento de condena)
Administrativa Final	casos pendientes de resolución que concede o niega extradición (6 con fines de juzgamiento y 3 con fines de cumplimiento de condena). En estos últimos 3 casos la CSJ-SCP emitió concepto negativo, por lo que el Fiscal General de la Nación ordenó el restablecimiento de la libertad. 12 casos pendientes de resolverse recurso de reposición contra el acto administrativo que decidió sobre la solicitud de extradición (11 con fines de juzgamiento y 1 con fines de cumplimiento de condena) 29 casos en trámite de notificación de resolución que resuelve recurso de reposición contra el acto administrativo que decidió sobre la solicitud de extradición (25 con fines de juzgamiento y 4 con fines de cumplimiento de condena). En 2 de estos casos se negó la extradición, y las personas requeridas fueron puestas en libertad. 21 casos en espera de garantías exigidas a los países requirentes para proceder a la entrega de las personas solicitadas en extradición 9 casos a la espera de los países solicitantes lleven a cabo el traslado (8 con fines de procesamiento 1 y con fines de cumplimiento de condena).

Como complemento de lo anterior, el MRE, en su comunicación adjunta a la respuesta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[5], agrega que, para el 19 de abril de 2020, se registraban 22 casos con captura, retención o notificación llevadas a cabo entre el 24 de enero

y el 01 de abril de 2020, pendientes de que los países requirentes formalizaran el pedido de extradición. De estos 22 casos, 4 proceden de los Estados Unidos de América, 10 del Reino de España, 4 de la República Argentina, 3 de la República del Ecuador, y 1 de la República del Perú.

Adicionalmente, en cuanto a los 9 casos en los que la persona requerida ya fue puesta a disposición del país solicitante y se está a la espera de que éste proceda a su traslado, el MRE añade lo siguiente:

Extradiciones por pasiva concedidas y a la espera del traslado

Estado requirente	Fecha puesta a disposición	Fecha límite de traslado[6]
España	27/02/2020	27/03/2020
España	10/03/2020	10/04/2020
España	10/03/2020	10/04/2020
España	10/03/2020	10/04/2020
Argentina	27/02/2020	27/04/2020
Argentina	02/03/2020	02/05/2020
Brasil	03/03/2020	01/05/2020
México	06/03/2020	06/05/2020
Ecuador	27/02/2020	27/05/2020

Protección de las garantías procesales de las personas requeridas en extradición y cómputo del tiempo de privación de libertad en Colombia ante una eventual condena. En relación con este punto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remite a la respuesta del MJD en su comunicación anexa[7], que al respecto expone lo siguiente:

En cuanto a la garantía de los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad penal, el MJD indica que las dificultades que se han presentado con ocasión de la pandemia, llevaron a que se profiriera a través de una norma con rango de ley, como lo es el Decreto 487 del 27 de marzo de 2020, respetando con ello el principio de legalidad. Esto se consideró necesario, al no existir en la regulación actual un procedimiento que permitiera a las autoridades nacionales superar estos obstáculos. Por tanto, “la finalidad del mecanismo de extradición y la necesidad de contener los efectos del incumplimiento de los términos, hace forzosa la adopción de medidas como las que contempla este Decreto para suspenderlos y así evitar que los trámites no se vean afectados y se pierda el esfuerzo conjunto de las autoridades judiciales, nacionales e internacionales para evitar el delito y la impunidad”. Por lo demás, advierte que la jurisprudencia constitucional ha establecido que tales medidas de suspensión de términos pueden ser adoptadas por el legislador extraordinario, como así fue declarado constitucional en la sentencia C-492 de 2017, que estudió el Decreto Ley 889 de 2017.

En este orden de ideas, el MJD sostiene que el Decreto 487 del 27 de marzo de 2020 no efectúa modificaciones sobre normas sustanciales. En efecto, en virtud del principio de legalidad, el trámite que las autoridades del Estado deben dar a las solicitudes de extradición que le presenten los demás Gobiernos, es un procedimiento reglado, sujeto a lo establecido en la Constitución Política, al Código de Procedimiento Penal y a los tratados internacionales suscritos sobre la materia. De manera que la suspensión de los términos previstos en el trámite de extradición no

modifica el procedimiento, por lo que tampoco limita, afecta o suspende derechos humanos o libertades fundamentales, pues su principal propósito es armonizar y garantizar la extradición como herramienta para combatir la criminalidad y la impunidad, lo cual debe equilibrarse con la necesidad de salvaguardar el derecho a la libertad.

De otro lado, el MJD indica que, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencias C-243 de 2009, C-1106 de 2000 y C-333 de 2014, la extradición no puede equipararse a un proceso penal, ni su naturaleza es sancionatoria, pues ni la Corte Suprema de Justicia, ni el Gobierno nacional efectúan una labor de juzgamiento. El fin de la extradición es la cooperación judicial, para que el Estado requirente pueda juzgar al ciudadano requerido quien, a su vez, puede resultar absuelto o condenado. Por tal motivo, en su criterio los principios de favorabilidad e irretroactividad de la ley, en estricto sentido, no son aplicables a este trámite.

Sobre el debido proceso de la persona requerida en extradición, el MJD manifiesta que este trámite opera como un sistema mixto - garantista, por cuanto la decisión de extraditar o de abstenerse de hacerlo, si bien corresponde al Ejecutivo, requiere para ello de la participación de la Rama Judicial como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos requeridos. De suerte que la Corte Suprema de Justicia también debe verificar que no se vulnere el principio non bis ídem; que no esté prescrita la acción o sanción penal o que no se trate de aquellos casos en los cuales se encuentre prevista la garantía de no extradición (Acto Legislativo 01 de 2017). Agrega que la normatividad procesal penal contiene disposiciones que protegen los derechos de las personas a extraditar, como el artículo 494 de la Ley 906 de 2004,[8] las cuales son de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades administrativas y judiciales que intervienen en el trámite. Así, el Gobierno nacional condiciona la entrega del ciudadano requerido a que se respeten la Constitución y los derechos humanos, pero “los aspectos relacionados con el juzgamiento, como son los que tienen que ver con las garantías procesales, la eventual condena a imponer, a excepción de las que están prohibidas en Colombia, la finalidad de la pena, las condiciones de reclusión y los derechos de los internos, entre otros, son derechos que deben ser observados conforme a la normatividad del país solicitante”.

Por último, el MJD, concluye que con la expedición del Decreto 487 de 2020 no se afecta el principio de dignidad humana, pues la decisión de suspender los términos de extradición durante un período de 30 días fue una reacción a la crisis generada por la pandemia del COVID-19. Por el contrario, “la decisión adoptada procura mitigar las posibles afectaciones que se pudieran ocasionar a las personas en proceso de extradición, y a los servidores públicos, en lo que respecta a la garantía de sus derechos”. Por ello, se han adoptado medidas para proteger a las personas privadas de la libertad, tales como el traslado a Pabellones de Alta Seguridad y Pabellones Especiales de Alta Seguridad.

De otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la comunicación anexa a la contestación de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República afirma que, en aplicación a la Directiva Presidencial No. 7 del 3 de noviembre de 2005, dicho ministerio debe realizar un seguimiento a los condicionamientos del Gobierno nacional para la entrega de las personas requeridas en extradición,, con miras a que el país requirente tenga en cuenta el tiempo que la persona duró privada de la libertad en territorio colombiano, como parte de una eventual condena en su contra.

Circunstancias adicionales que han impedido la ejecución normal de los trámites de extradición. Acerca de este punto, la comunicación del MRE anexa al escrito de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, pone de presente que, tanto la República Argentina como la

República Federativa de Brasil han solicitado al MRE la suspensión o el aplazamiento de los términos previstos para la entrega y traslado de las personas requeridas en extradición, debido a las dificultades que actualmente impiden la normal ejecución de estas actuaciones, así como el envío de la documentación requerida para el efecto.

Fiscalía General de la Nación

Mediante comunicación del 20 de abril de 2020[9], la Directora de Asuntos Jurídicos de la FGN dio repuesta al requerimiento de esta corporación. A modo de contextualización, refiere que el proceso de extradición es un mecanismo de cooperación internacional que tiene como fin combatir la impunidad, y que, de acuerdo con la legislación colombiana, la extradición por pasiva se rige por un sistema mixto, en el que concurren el Ejecutivo y el Poder Judicial, a efecto de dar trámite a la solicitud del Estado requirente. Manifiesta que, conforme lo ha establecido la Corte Constitucional, la concesión de la extradición no implica juzgamiento y, mucho menos, puede dar lugar a entender que existió un prejuzgamiento sobre el asunto.

Añade que el procedimiento de extradición por pasiva en el sistema normativo colombiano se desarrolla en tres etapas: (i) administrativa inicial, en la cual el MRE recibe la solicitud de extradición, emite concepto acerca de la normatividad aplicable, y remite al MJD para que éste a su vez estudie la documentación y, en caso de ser procedente, la remita a la CSJ-SCP; (ii) judicial, en la que esta última evalúa la validez formal de la documentación que soporta la petición, verifica la plena identidad de la persona solicitada, la satisfacción del principio de doble incriminación, la equivalencia de la decisión judicial extranjera, emite concepto favorable o desfavorable sobre la solicitud de extradición, y, cuando fuere el caso, el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales aplicables, para luego emitir concepto favorable o desfavorable acerca de la solicitud de extradición; y (iii) administrativa final, durante la cual el Gobierno nacional decide si niega o concede la extradición. En este último evento, una vez en firme la resolución, la Fiscalía General de la Nación debe dejar a disposición del Estado requirente a la persona, momento desde el cual se inicia el término de 30 días, previsto en el Código de Procedimiento Penal, para su traslado. En caso de que la extradición se niegue, el Gobierno debe informar esta situación al Fiscal General de la Nación, con el fin de que ordene la libertad de la persona capturada.

Extradiciones por activa. En respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional, la FGN reporta que para el 20 de abril de 2020 se registraban 4 peticiones de extradición por activa pendientes (1 a la República de Perú y 3 al Reino de España), en las cuales los Estados requeridos accedieron a entregar a las personas solicitadas. Sin embargo, a causa de la pandemia, la Policía Nacional suspendió las comisiones de servicio al exterior, incluyendo las de los funcionarios de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, responsables de desplazarse al extranjero para recibir a las personas requeridas y traerlas a Colombia.

Extradiciones por pasiva. Al respecto, la FGN informa que para el 8 de abril de 2020, 383 personas se encontraban privadas de la libertad con fines de extradición, por solicitud de otros Estados. Concretamente, los trámites que han sido afectados por la emergencia en los que no se había formalizado la solicitud de extradición para el momento en que entró en vigor la suspensión de términos ordenada por el Decreto 487 de 2020, son los siguientes:

Solicitudes de extradición pendientes de formalización[10]

No.	País requirente	Fecha de captura	Término para formalizar[11]	Fecha de vencimiento
1	República de Argentina	31 de enero de 2020	60 días	31 de marzo de 2020
2	Estados Unidos	19 de febrero de 2020	60 días	19 de abril de 2020
3	Estados Unidos	22 de febrero de 2020	60 días	22 de abril de 2020
4	Reino de España	24 de enero de 2020	90 días	23 de abril de 2020
5	Estados Unidos	25 de febrero de 2020	60 días	25 de abril de 2020
6	Reino de España	29 de enero de 2020	90 días	28 de abril de 2020
7	República de Argentina	2 de marzo de 2020	60 días	2 de mayo de 2020
8	Reino de España	4 de febrero de 2020	90 días	4 de mayo de 2020
9	Reino de España	6 de febrero de 2020	90 días	6 de mayo de 2020
10	Estados Unidos	7 de marzo de 2020	60 días	6 de mayo de 2020
11	República de Argentina	11 de marzo de 2020	60 días	10 de mayo de 2020
12	República del Ecuador	17 de febrero de 2020	90 días	17 de mayo de 2020
13	República del Perú	25 de febrero de 2020	90 días	25 de mayo de 2020
14	República del Ecuador	27 de febrero de 2020	90 días	27 de mayo de 2020
15	República de Argentina	1 de abril de 2020	60 días	1 de mayo de 2020
16	República del Ecuador	5 de marzo de 2020	90 días	3 de mayo de 2020
17	Reino de España	5 de marzo de 2020	90 días	3 de mayo de 2020
18	Reino de España	11 de marzo de 2020	90 días	9 de mayo de 2020
19	Reino de España	16 de marzo de 2020	90 días	14 de mayo de 2020
20	Reino de España	16 de marzo de 2020	90 días	14 de mayo de 2020

21	Reino de España	18 de marzo de 2020	90 días	16 de mayo de 2020
22	República de Argentina	16 de marzo de 2020	60 días	16 de mayo de 2020

Por su parte, las extradiciones ya concedidas por el Gobierno pero pendientes de la entrega al Estado solicitante, son las que a continuación se resumen. En todos estos casos, las personas son requeridas para ser procesadas en el exterior, no para cumplir condenas.

Solicitudes de extradición autorizadas y pendientes de entrega al Estado requirente[12]

No.	País requirente	Fecha de puesta a disposición	Término para traslado[13]	Fecha de vencimiento
1	Reino de España	26 de febrero de 2020	30 días	27 de marzo de 2020
2	Reino de España	8 de marzo de 2020	30 días	7 de abril de 2020
3	Reino de España	8 de marzo de 2020	30 días	7 de abril de 2020
4	Reino de España	8 de marzo de 2020	30 días	7 de abril de 2020
5	República de Ecuador	20 de enero de 2020	90 días	19 de abril de 2020
6	República de Argentina	27 de febrero de 2020	60 días	27 de abril de 2020
7	República Federativa de Brasil	3 marzo de 2020	60 días	3 de mayo de 2020
8	Estados Unidos Mexicanos	2 de marzo de 2020	60 días	2 de mayo de 2020
9	República de Argentina	2 de marzo de 2020	60 días	2 de mayo de 2020

Protección de las garantías fundamentales de las personas requeridas en extradición. Sobre el particular, la FGN pone de presente que del artículo 29 de la Constitución se derivan las siguientes garantías en torno al debido proceso de las personas requeridas en extradición: los derechos a la jurisdicción y al juez natural, los principios de legalidad, defensa y publicidad, así como la adopción de una decisión en un término razonable, por parte de un funcionario independiente e imparcial. En materia penal, añade, el derecho fundamental al debido proceso comporta también (i) el principio de legalidad, la irretroactividad de la pena y la tipicidad; (ii) el principio de favorabilidad; (iii) la presunción de inocencia; (iv) el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria; (v) el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; (vi) el derecho a la defensa, que contempla el hecho de no ser obligado a declarar en contra de ciertos familiares, la no autoincriminación, el derecho a tener comunicación privada con el defensor y a conocer los cargos que se formulen en su contra; (vii) la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; (viii) la prohibición de detención, prisión o arresto por deudas y

(ix) el principio de non reformatio in pejus.

En el caso de las personas privadas de la libertad con fines de extradición, señala que la Corte Constitucional ha recordado que: "(…) la persona que resulte capturada por la Fiscalía General de la Nación goza de todos los derechos y garantías constitucionales reconocidas en Colombia mientras se encuentre a disposición de esa entidad, la cual a su vez, deberá garantizar, respetar y proteger los derechos de la persona que se encuentre en esas condiciones"[14]. Sin embargo, advierte que en el procedimiento de extradición el derecho fundamental al debido proceso adquiere unos matices distintos a los reseñados en precedencia, puesto que las autoridades administrativas y judiciales que intervienen en este trámite no realizan valoraciones relacionadas con la responsabilidad penal de la persona solicitada, sino que, simplemente, verifican el cumplimiento de los requisitos consagrados en el sistema normativo colombiano.

En este entendido, manifiesta que en el marco de la extradición surgen las siguientes garantías especiales al debido proceso: (i) la prohibición de conceder u ofrecer la extradición por delitos de naturaleza política; (ii) la prohibición de conceder u ofrecer la extradición por hechos cometidos con anterioridad al 17 de diciembre de 1997, fecha de promulgación del Acto Legislativo 01 de 1997; (iii) el principio de doble incriminación, que señala que los comportamientos atribuidos al reclamado deben tener la misma connotación en el país requirente y en Colombia, y contemplar una pena mínima no inferior a 4 años de privación de la libertad; (iv) equivalencia entre la providencia dictada en el extranjero y la acusación en el sistema procesal penal colombiano; (v) prohibición de doble juzgamiento, que consiste en verificar si en Colombia se profirió decisión con fuerza de cosa juzgada por los mismos hechos que sustentan las peticiones de extradición; (vi) prohibición de someter a la persona extraditada a la pena de muerte, la desaparición forzada, la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el destierro, la prisión perpetua o la confiscación y (vii) derecho a la defensa de la persona requerida.

Sostiene que con la expedición del Decreto Legislativo 487 de 2020 no se pretenden proteger facetas del derecho fundamental al debido proceso propias de un proceso penal, tales como los principios de favorabilidad e irretroactividad de la ley, sino que la medida allí prevista se dirige a preservar los compromisos del Estado colombiano frente a la comunidad internacional en materia de cooperación judicial.

Por último, explica que, además de las circunstancias mencionadas en la parte considerativa del decreto legislativo estudiado, en cada caso debe "indagarse sobre la persistencia del interés de cada Estado requirente en la extradición y, en ese sentido, del uso de otros mecanismos de cooperación judicial internacional para que los diferentes procesos continúen su curso habitual". En tal contexto, la FGN, en lo que tiene relación con su competencia -esto es la privación de la libertad de las personas requeridas en extradición-, desde el 12 de marzo de 2020, ha atendido todas las situaciones que se han presentado en este trámite, dando estricto cumplimiento al debido proceso. De esta manera, ha recibido 3 conceptos desfavorables de la Corte Suprema de Justicia y el retiro de una solicitud de extradición presentada por la República Bolivariana de Venezuela, frente a las cuales ha procedido de manera inmediata a ordenar la libertad de las respectivas personas.

INTERVENCIONES

Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente cuatro intervenciones.[16] De los escritos recibidos, la Secretaria Jurídica de la Presidencia -quien se pronuncia en tal calidad y, a su vez, en su condición de ciudadana-, el Departamento de Derecho Constitucional de la

Universidad Externado de Colombia y la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitan la exequibilidad simple del Decreto 487 de 2020. Por su parte, el Semillero en Derecho Penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana solicita su inexequibilidad o, en subsidio, su exequibilidad condicionada, en el sentido de que la suspensión de los términos decretada no es aplicable para las causales de libertad (artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004).

Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[17]

La Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020, al considerar que cumple a cabalidad con todos los requisitos formales y materiales, previstos para los decretos expedidos en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.[18]

Después de referenciar los fundamentos de la emergencia económica, social y ecológica, declarada a través el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, así como el contenido del Decreto Legislativo 487 de 2020, que ahora se estudia, la interviniente procede a explicar la base constitucional, los presupuestos formales y los requerimientos sustanciales que deben ser satisfechos por los decretos expedidos en estados de excepción.

Indica que el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020 cumple con los requisitos constitucionales de naturaleza formal, que son exigidos para este tipo de normas: (i) fue expedido en desarrollo y, en vigencia, del Decreto 417 de 2020; (ii) fue expedido por el Gobierno nacional con la firma de todos los ministros del despacho; (iii) se encuentra debidamente motivado, tal como se explicó en el soporte justificativo (ver supra, párrafo 6 y siguientes). Finalmente, considera que (iv) como la declaratoria de estado de emergencia se extendió en todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el decreto legislativo estudiado tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance; sin que contenga medidas relacionadas con tributos, por lo cual no se deben considerar las limitaciones de tiempo, previstas para ese tipo de normas.

Ahora bien, respecto al cumplimiento de los requisitos materiales, aduce que el Decreto Legislativo 487 los satisface en su totalidad, para lo cual presenta consideraciones semejantes a las esgrimidas en el soporte justificativo, ya reseñado (ver supra, numeral 9 y siguientes).

Facultad de Derecho de la Universidad Libre[19]

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (seccional Bogotá) solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 487 de 2020, con fundamento en las siguientes razones.

En general, indica que, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, uno de los debates más importantes fue el que giró en torno a los estados de excepción, el cual se caracterizó por un fuerte rechazo del uso abusivo de poderes excepcionales, como el ocurrido bajo la figura del estado de sitio en vigencia de la Constitución Nacional de 1886. Como consecuencia de ello, la Constitución Política de 1991 estableció, en el artículo 215, una serie de requisitos de fondo y de forma, para prevenir que el Presidente de la República se exceda en el uso de sus atribuciones, requisitos que a su vez fueron desarrollados en la Ley 137 de 1994.

Aduce que, en los términos establecidos en el artículo 35 de la Constitución, la extradición es un mecanismo de cooperación internacional que tiene como propósito luchar contra la criminalidad. Añade que si bien el artículo 29 de la Constitución y demás tratados internacionales sobre derechos humanos deben respetarse en vigencia de los estados de excepción, la situación extraordinaria derivada de la pandemia hace razonable la suspensión de los términos del trámite de extradición, previstos en la Ley 600 de 2000 y en la Ley 906 de 2004. Esto, en atención a que existe una imposibilidad llevar a cabo dichas actuaciones, y a que, de acuerdo con lo dispuesto los artículos 2 y 5 de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos inalienables de la persona. Por ende, no es posible poner en riesgo la vida de quien está requerido en extradición.

Así, ante la disyuntiva entre privilegiar la justicia y la cooperación internacional para evitar la impunidad, o el derecho a la vida e integridad personal, considera que el Presidente de la República debe actuar como garante de los derechos y libertades de los colombianos y, por tanto, resulta viable suspender los trámites de extradición.

Asimismo, destaca que el artículo 2° del decreto legislativo estudiado aclaró que las causales de libertad no se suspenden cuando se garanticen las condiciones de seguridad de la persona solicitada en extradición, con lo cual se garantiza la seguridad jurídica y se evita una afectación al debido proceso. De allí que considera necesario y razonable lo expuesto en el decreto, pues "se avizora que su declaratoria procede para garantizar la protección de derechos como la libertad, la salud y la vida de las personas que se puedan ver inmersas en el proceso de extradición, garantías que del estudio realizado permite colegir que, respetando la figura de la extradición como mecanismo de cooperación internacional acogido por Colombia para evitar la impunidad, de manera conjunta procura el respeto y protección de los referidos derechos, los cuales, con el Decreto 487 de 2020, se encuentran amparados".

Universidad Externado de Colombia[20]

El Departamento de Derecho Constitucional y el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia intervienen, con el fin de defender la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia.

Se indica en la intervención que en la expedición del Decreto se cumplieron todas las exigencias formales, requeridas para el efecto. De tal manera que, (i) en el mismo consta la firma del Jefe de Estado y de todos sus Ministros, (ii) fue proferido en vigencia de los 30 días que comprenden la emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y (iii) cuenta con un encabezado que, como motivación, expone los propósitos que persigue, los fundamentos específicos de las medidas adoptadas, su importancia y necesidad, así como su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del estado de emergencia.

A continuación, se hace referencia a los aspectos materiales, así: el decreto legislativo cumple con el juicio de conexidad y finalidad, en tanto cuenta con una relación específica entre las consideraciones y el cuerpo normativo. También presenta conexidad externa entre los motivos de la emergencia y las medidas del decreto, pues ante la emergencia sanitaria acaecida con el COVID-19, sería procedente suspender el procedimiento de extradiciones como medida para preservar la vida de las personas sometidas al procedimiento de extradición. Respecto a la conexidad interna, se afirma que el decreto tiene como propósito suspender los términos de los procesos de extradición pues, como se menciona en los considerandos de la norma en cita, las

fronteras de los países se encuentran cerradas y muchos Estados han remitido notas verbales en los que solicitan dicha suspensión. Finalmente, en cuanto a la relación de finalidad con el decreto, se explica que "(…) coincide con la crisis de salud que actualmente se vive y tiene como propósito permitir la protección de los compromisos de cooperación judicial".

En similar sentido, se señala en la intervención que el Decreto 487 de 2020 no desbordó el núcleo esencial del debido proceso, ni las medidas adoptadas comprenden actos que no logren superar el juicio de no arbitrariedad. Tampoco se compromete la exigencia de intangibilidad, dado que "a la luz de los artículos 4 del pacto de derechos civiles y políticos y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, son derechos suspendibles [sic]."

De allí que se considere por el interviniente que el decreto legislativo bajo estudio no contradice el bloque de constitucionalidad y tiene, por el contrario, una finalidad y motivación suficiente. A su vez, que es una medida necesaria, por cuanto pretende proteger la salud e integridad de los procesados en el trámite de extradición, así como garantizar la cooperación judicial entre Estados. Por último, estima que existe una relación de proporcionalidad entre el propósito del decreto legislativo y la motivación de las normas y los fines perseguidos, sin que se plantee ningún trato discriminatorio.

Semillero de Derecho Penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana[21]

La Pontificia Universidad Javeriana solicita a la Corte declarar inexequible el Decreto 487 de 2020 y, en subsidio, su exequibilidad condicionada, en el entendido de que la suspensión de los términos no es aplicable para las causales de libertad (artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004). Como fundamentos, presenta los siguientes.

En primer término, y con sustento en la sentencia SU-498 de 2016, se afirma en la intervención que la situación generada por la pandemia no puede afectar la libertad personal de los sujetos sometidos al trámite de extradición. En este contexto, se estudiaron las medidas adoptadas en el Decreto 487 de 2020 y, en particular, se relacionaron los términos legales establecidos para el trámite de extradición que serían suspendidos. De ello, se concluyó que la suspensión de las causales de libertad en la Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004, "termina trasladando una carga estatal que no debe soportar el extraditable".

En cuanto al cumplimiento de las exigencias para la exequibilidad del decreto, se precisa que el éste satisface todos los requisitos formales: (i) fue dictado en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros del Gabinete; (iii) cuenta con una motivación explícita y (iv) al día siguiente a su expedición fue remitido a la Corte Constitucional.

A continuación, la intervención se refiere a cada uno de los requisitos materiales, en los términos que se reseñan a continuación:

Frente al (i) juicio de conexidad material, indica que el Decreto 417 de 2020 tuvo como fundamento general la importancia para el Estado colombiano de garantizar el cumplimiento de los compromisos de cooperación judicial internacional, los cuales no pueden ser honrados a cabalidad a causa de la afectación que la actual crisis sanitaria ha tenido sobre el normal funcionamiento de las autoridades administrativas y judiciales. De allí que se concluya que el decreto legislativo en estudio cumple con el criterio de conexidad material, "puesto que las medidas planteadas por éste se encuentran relacionadas de forma directa con una de las

motivaciones esbozadas por el Gobierno Nacional con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, teniendo en cuenta el grado de afectación que la pandemia tiene sobre las labores desarrolladas por las entidades judiciales y, adicionalmente, buscan brindar una solución que sea coherente con las medidas de prevención ordenadas y permita la satisfacción de los compromisos judiciales adquiridos con otros Estados". Sin embargo, considera que la relación existente entre las medidas adoptadas y el marco fijado por el Decreto 417 de 2020 no es directa, sino de segundo nivel, pues "(…) las medidas referentes a la suspensión de términos para las solicitudes de extradición no responden a la crisis de salud pública causada por la COVID-19 sino que buscan mitigar la afectación que dicha situación tiene sobre otros ámbitos, en este caso, sobre el desarrollo idóneo de la actividad de cooperación internacional en el ámbito judicial".

Respecto al (ii) juicio de finalidad, se aduce que, en principio, la medida adoptada por el Decreto 487 de 2020 se muestra como un medio idóneo para mitigar los efectos generados por la emergencia de salud pública de connotación internacional, a causa de la COVID-19, lo cual además es compatible con las recomendaciones iniciales de la OIT y las posteriores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En consecuencia, el presente decreto legislativo suspende los términos del trámite de extradición, en aras de garantizar la protección de los empleados y servidores públicos que intervienen en el procedimiento, al evitar su exposición en los distintos escenarios destinados para llevarlo a cabo. Esto, en concordancia con el Decreto 417 de 2020, cuyo propósito es el de "limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden". Así, concluye que las medidas presentadas por este decreto legislativo se encaminan a solucionar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, debido a que la suspensión de términos permite mitigar los riesgos e inconvenientes presentes, en relación con la actividad administrativa y jurisdiccional que supone el trámite de extradición, beneficiando el interés punitivo de los Estados involucrados.

Frente al (iii) juicio de necesidad, precisa que éste se cumple en su dimensión fáctica, en tanto la suspensión de términos en el proceso de extradición responde al cierre de fronteras, que ha imposibilitado el traslado de las personas y la entrega de documentos. Pese a ello, debe considerarse que esta ausencia de movilidad entre Estados no es absoluta, dada la existencia de vuelos humanitarios. Por su parte, respecto al juicio de necesidad jurídica o de subsidiariedad, explica que "(…) no se evidencia la existencia de normas que regulen esta situación excepcional y que permitan la continuidad del trámite de extradición, con miras a responder a las demandas punitivas de los Estados, actuando para este efecto en cooperación".

En relación con (iv) el juicio de proporcionalidad, se explica que éste supone analizar si las medidas expedidas en el estado de excepción son proporcionales de cara a la gravedad de los hechos que buscan conjurar y, en ese sentido, puede entenderse que la limitación del ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible, en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. De tal suerte que los mecanismos adoptados deben responder a la situación de cooperación judicial internacional frente a la pandemia y, en esa dirección, deben propender por medidas que eviten causar un daño a los funcionarios públicos, pero también a las personas sujetas a la extradición. Por ende, se aduce que "la medida de suspender por un lapso de 30 días calendario los términos del trámite de extradición previstos en las leyes de enjuiciamiento criminal colombianas de los años 2000 y 2004, no es proporcional frente a la afectación del derecho fundamental a la libertad personal, que ocupa un lugar preferente después de la vida (Sentencia C-1024/02)".

En consonancia con lo anterior, se precisa que si bien la medida es idónea, pues tiene como fundamento el interés de los Estados de lograr que los delitos cometidos en su territorio no queden en la impunidad y se honren los compromisos internacionales, ella no puede considerarse como necesaria. Como fundamento, se explica que la medida no es imprescindible para alcanzar una finalidad imperiosa, que no puede ser obtenida por otro medio menos lesivo de los derechos fundamentales, pues se estaría trasladando -en detrimento de los derechos de los extraditables- la carga que representa la situación de salud actual. Además, se cuestiona que el punto de partida del decreto presuponga que el tiempo privado de la libertad deba contabilizarse en el caso de ser condenado, presumiéndose de esta manera la responsabilidad penal. Además, se advierte que el cierre de fronteras no ha sido absoluto y que ciertos obstáculos pueden ser superados a partir del uso de las tecnologías. Finalmente, sostiene que el costo de la medida es excesivamente alto, pues representa un sacrificio de las causales de libertad. Concluye que, como lo explicó la Corte Suprema de Justicia, al levantar los términos que eran de su conocimiento en materia de extradición, debe prevalecer el bien superior de la libertad, incluso en los tiempos de coronavirus.

En cuanto al (v) juicio de no discriminación, se advierte que el Decreto Legislativo 487 de 2020 tampoco lo satisface, porque impone un trato injustificable entre las personas que no están sujetas a extradición, por un lado, y respecto a los extraditables, quienes -a diferencia de los primeros- no pueden acceder a la libertad, mediante la figura del vencimiento de términos. Se cuestiona, por tanto, que el decreto legislativo haya bloqueado la posibilidad de que recuperen la libertad, aun cuando las cargas procesales no son del resorte del procesado, sino de los Estados. Al respecto, controvierte que se mantenga privada de su libertad a una persona, generando una situación de incertidumbre jurídica, dado que podría darse una restricción indefinida de este derecho. No deben primar los compromisos internacionales sobre la vida, la salud y la libertad.

En similar sentido, la intervención plantea que el decreto legislativo bajo examen no supera (vi) el juicio de arbitrariedad, según el cual los decretos legislativos no deben contener medidas proscritas en los estados de excepción. En esta dirección, explicó que contrario a lo establecido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la suspensión de términos consagrada en el Decreto 487 de 2020, sí suspende derechos humanos y libertades fundamentales. Tal decreto, además, "(…) afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad personal, que dentro de un contexto penitenciario y carcelario declarado como estado de cosas inconstitucional, al que se le suma la situación de la pandemia COVID-19, termina comprometiendo no solo la locomoción, sino que también pone en riesgo la vida y la salud de los extraditables, bajo el argumento de honrar los compromisos internacionales". Así, se indica que las personas sometidas a extradición no tienen la obligación de soportar las cargas procesales insatisfechas como consecuencia de la pandemia COVID-19, y menos a costa de su libertad personal.

No obstante, el interviniente, considera que el decreto legislativo supera (vii) el juicio de intangibilidad, en tanto sus disposiciones son claras en indicar que estas medidas no podrán afectar los derechos y las garantías de las personas requeridas en extradición, incluso en relación con la libertad, pese a que ello puede resultar contradictorio, dada la suspensión de los términos, los cuales aplican también para decretar las causales de libertad. Sin embargo, estima que la medida adoptada está dirigida a proteger los derechos a la vida y la salud de los servidores públicos que gestionan los trámites de extradición, siendo ésta una finalidad válida.

Tampoco se considera infringido (xiii) el juicio de contradicción específica, al considerar que las

medidas adoptadas no contradicen la constitución y los derechos humanos, ni los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. El decreto legislativo en cuestión tiene como finalidad conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Por su parte, en relación con los otros dos elementos, resulta claro que ninguno de los artículos del decreto legislativo bajo estudio contiene norma alguna que despierte siquiera mínima sospecha de afectar la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar éste o cualquier otro decreto legislativo, o que desmejore los derechos sociales de los trabajadores.

De otra parte, la intervención considera insatisfecho (ix) el juicio de motivación suficiente, toda vez que el decreto restringe el derecho de la persona solicitada en extradición a que le sea definida su situación jurídica, lo que impide el funcionamiento de la administración de justicia, el respeto por su debido proceso, y la posibilidad de recobrar su libertad. En esa medida, la motivación dada en el decreto legislativo resulta insuficiente pues sólo exponen las dificultades presentadas, sin dar una justificación puntual y una solución a esta vulneración, que al parecer irá aumentando a medida que el confinamiento social perdure, como sucedió con la prórroga de la suspensión de términos dispuesta en el Decreto 595 de 2020. Por ende, solicita que se declare también la inexequibilidad de este decreto, que termina por privilegiar el poder de persecución del Estado, frente al derecho a la libertad de la persona sometida en extradición.

Finalmente, respecto a los (x) juicios de no incompatibilidad y subsidiariedad, considera que la mayor parte del decreto los supera, salvo la suspensión de las causales de libertad previstas en los artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004, medida que resulta arbitraria, discriminatoria, innecesaria y desproporcionada.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto radicado el 22 de mayo de 2020, el Procurador General de la Nación solicita a esta Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 487 de 2020.

Tras referirse a su estructura y contenido, sostiene que “el decreto no suspende las funciones y obligaciones constitucionales y legales que puedan adelantarse con normalidad en el territorio nacional relativas al trámite de extradición”, por lo que “(…) las tareas administrativas y judiciales que impulsen el trámite no se encuentran suspendidas”. Enfatiza en que, de cualquier forma, no hay lugar a la suspensión de términos en los casos en los que el país requirente pueda otorgar las condiciones necesarias para el traslado de la persona solicitada, asegurando la implementación de las medidas que preserven la salud de la persona, en el contexto de la pandemia COVID-19.

Respecto al cumplimiento de los presupuestos de forma, observa que se satisface (i) la motivación, en tanto el decreto legislativo contiene los hechos, razones y propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas. En particular, el Ministerio Público destaca “(…) la necesidad de flexibilizar y suspender términos en algunas actuaciones administrativas y judiciales, a efectos de preservar la salud y los derechos tanto de la persona reclamada, como de los funcionarios que adelantan los trámites”. Frente a (ii) la suscripción por parte del Presidente y todos los Ministros, se aprecia que el decreto legislativo estudiado se expidió en cumplimiento del artículo 215 de la Constitución. Asimismo, se cumple el presupuesto de (iii) vigencia, por cuanto el Decreto 487 del 27 de marzo de 2020 fue expedido dentro del término de la emergencia económica, social y ecológica, que tuvo por objeto adoptar medidas en relación con la pandemia originada por el COVID-19, en el territorio nacional. Finalmente, se satisface (iv) el ámbito territorial de su aplicación, dado que el decreto legislativo

se aplica en todo el territorio colombiano.

En cuanto los presupuestos materiales de validez, considera que se cumple con (i) el juicio de conexidad material, pues la suspensión de términos guarda una relación directa y específica con la situación actual que se afronta. En específico, se satisface la conexidad interna, en tanto en la parte motiva se señala que la coyuntura nacional e internacional originada por el coronavirus COVID-19 ha afectado el adecuado funcionamiento del mecanismo de cooperación judicial de la extradición, como lo evidencia el trámite de solicitudes de extradición pasivas, pues algunas misiones diplomáticas acreditadas en Colombia han informado las dificultades existentes para que los funcionarios de sus países puedan desplazarse a territorio colombiano. Asimismo, se aduce que las autoridades colombianas han experimentado limitaciones que afectan el trámite de extradición, relacionadas con los actos de notificación, ingreso a centros penitenciarios, entrega y recibo de documentos y desplazamientos, entre otros acaecimientos, así como la necesidad de preservar la integridad de la persona solicitada en extradición.

Con relación a la conexidad externa, explica que la parte considerativa del Decreto 487 de 2020 es muy clara en precisar la necesidad de adoptar medidas para flexibilizar el trámite de extradición, ante los obstáculos que se venían presentando en su implementación.

También se aduce que el decreto cumple con (ii) la ausencia de arbitrariedad, pues "(…) la suspensión de términos en materia de extradición está directamente relacionada con la realización de numerosos derechos fundamentales, entre los que se cuentan el derecho al debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, el derecho de libertad personal de las personas reclamadas en extradición, el derecho a la integridad personal y la salud de los servidores públicos que atienden y tramitan estas peticiones, lo que justifica plenamente su expedición". Concluyó el Procurador que, además de proteger derechos fundamentales, el decreto legislativo de la referencia es acorde con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia con otros Estados.

Sobre (iii) el juicio de intangibilidad, se advierte que las medidas adoptadas en el Decreto 487 de 2020 están encaminadas a propiciar la mejor realización de los trámites de extradición, dentro del inesperado escenario de la pandemia por COVID19. En este sentido, considera que la suspensión de términos obra en beneficio de las personas solicitadas, de los funcionarios que atienden y gestionan dichos trámites y de la propia legalidad internacional, que "se ve honrada por la adopción de una medida de carácter transitorio, que, a la vez, mantiene la integridad de la extradición y garantiza los derechos de la persona solicitada o requerida". Por tanto, afirma que el Decreto 487 de 2020 no implica ninguna limitación al goce y ejercicio de cualquiera de los derechos establecidos en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Respecto al cumplimiento del (iv) juicio no contradicción específica, encuentra el Procurador que las medidas de suspensión de términos en materia de extradición no contradicen ninguna de las normas contenidas en tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia. Por el contrario, y en concordancia con lo expuesto frente al juicio de intangibilidad, las normas del Decreto 487 de 2020 permiten honrar de mejor forma los compromisos internacionales, adquiridos por el Estado colombiano en materia de extradición y de cooperación judicial internacional, dentro de la coyuntura impuesta por el COVID-19. Por lo demás, el contenido del decreto tampoco desborda los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994.

También considera satisfecho (v) el juicio de finalidad, porque las medidas especiales adoptadas por el Gobierno a través del Decreto 487 de 2020, están destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, conforme lo exige el artículo 215 de la Constitución Política. Explica que la pandemia y, en particular, las medidas de cuarentena y de distanciamiento social, afectan la aplicación normal de los plazos y términos previstos por el procedimiento penal colombiano en materia de extradición. Por consiguiente, la suspensión de términos permite garantizar la integridad de los derechos de las personas solicitadas en extradición, de los funcionarios que asisten dicho trámite y, a su vez, permite garantizar la continuidad en la cooperación internacional. Para el Ministerio Público "las medidas adoptadas son las más adecuadas y que su aptitud es innegable, puesto que simplemente postergan el perfeccionamiento del trámite de extradición, para cuando sea operativamente viable y seguro, lo que permite el cumplimiento del juicio de finalidad respecto de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 487 de 2020".

En cuanto al (vi) juicio de motivación suficiente, lo considera cumplido. Si bien una lectura preliminar del Decreto 487 de 2020 sugeriría una eventual afectación de los derechos fundamentales a la libertad personal, a las formas propias del juicio y, por dicha vía, al debido proceso judicial del que es titular la persona sometida a la extradición, considera que la aparente contradicción es superada pues existe una imposibilidad de formalizar la extradición y, de cualquier forma, existen unos plazos que no pueden resultar afectados y se deben cumplir. De modo que, "el conjunto de motivaciones contenidas en el Decreto 487 de 2020 justifica plenamente las aparentes afectaciones a los derechos de las personas sometidas a extradición, especialmente aquellas relacionadas con la imposibilidad material de formalizar los trámites, por el suceso de la pandemia universal".

De otro lado, frente al (vii) juicio de necesidad, el Ministerio Público considera que las situaciones informadas por parte de las Embajadas del Reino de España y de la República del Ecuador, enunciadas en la parte considerativa del decreto legislativo, permiten afirmar la satisfacción de este requisito en sus dos componentes. En cuanto a la necesidad fáctica, que "la Presidencia dimensionó correctamente la situación de emergencia originada por el COVID-19 que vive el país y las circunstancias de otros Estados que forman parte de la emergencia mundial, cuyos efectos se extienden en los trámites relacionados en materia de extradición, y en ese sentido es procedente la suspensión transitoria de términos, teniendo en cuenta las dificultades operativas hoy existentes para la entrega de personas requeridas en extradición". Por su parte, en lo que concierne a la subsidiariedad, en tanto la Ley 600 de 2000, la Ley 906 de 2004 y la Ley 1453 de 2011 -que regularon el trámite de extradición- no prevén la suspensión de términos, no existen normas distintas a las anteriores, que hubiesen podido ser utilizadas por el Ejecutivo en la actual coyuntura.

En esta misma dirección, afirma que también se satisface (viii) el juicio de incompatibilidad porque, pese a suspender en el trámite de extradición los términos previstos en la Ley 600 de 2000, Ley 906 de 2004 y demás normas del ordenamiento jurídico, fue claro el decreto legislativo en explicar la imposibilidad operativa de perfeccionar los trámites de extradición, como consecuencia de la declaración de la pandemia. Por ende, la crisis sanitaria, el cierre de los aeropuertos y la seguridad personal de las personas privadas de la libertad, así como de los funcionarios que los conducen, evidencian de plano la incompatibilidad de las normas procesales sobre extradición, con la emergencia social que el país vive y que fue declarada en su momento por el Presidente de la República.

Manifiesta que también se supera el (ix) juicio de proporcionalidad en sus tres componentes,

porque las medidas están encaminadas a garantizar los derechos de las personas solicitadas y de los funcionarios que intervienen durante el trámite, fines que son legítimos e importantes. En segundo término, el medio adoptado es el menos lesivo, pues permite evitar la impunidad y cumplir los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Finalmente, en relación con la proporcionalidad estricta, la eventual afectación de la libertad personal del procesado se ve ampliamente compensada por la adopción de medidas que giran alrededor de su propia salud e integridad personal, mientras se supera la pandemia universal.

Finalmente, respecto al (x) juicio de no discriminación, afirma el Ministerio Público que "ninguna de las medidas contenidas en el Decreto 487 de 2020, introduce diferencias de trato discriminatorias". Las disposiciones allí contenidas cuentan con un destinatario universal, pues ellas son aplicables a cualquier persona que haya sido sometida al trámite de extradición activa o pasiva, sin diferenciar sexo, género, origen nacional, condición política, religión, o cualquiera otro de los criterios históricamente utilizados para discriminar a las personas.

A continuación, se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional:

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
Clara María González Zabala como ciudadana y Secretaria Jurídica de la Presidencia	El decreto legislativo busca preservar el mecanismo de la extradición, garantizar la seguridad nacional y proteger a los servidores públicos encargados de su aplicación. La medida de suspensión de términos es necesaria, idónea y conducente para evitar consecuencias negativas derivadas del posible incumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de cooperación judicial y lucha contra la impunidad. Además, es proporcional, pues la suspensión de términos no afecta las causales de libertad por desistimiento del Estado requirente, concepto desfavorable de la Corte Suprema de Justicia, reconocimiento de condición de refugiado o revocatoria del acto que concede la extradición.	Exequibilidad
Universidad Libre	El mecanismo de la extradición debe someterse a los parámetros señalados en los artículos 35, 214 y 215 de la Constitución Política, así como a los previstos en la Ley 137 de 1994. Las consecuencias por las que atraviesan el país y el mundo entero a causa de la pandemia hacen razonable la suspensión de términos en los trámites de extradición, ante la imposibilidad de llevarlos a cabo.	Exequibilidad

	La obligación de proteger los derechos a la vida y a la salud de las personas solicitadas en extradición debe prevalecer sobre el cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por Colombia.	
Universidad Externado de Colombia	La suspensión de términos en los trámites de extradición es consecuente con la actual crisis de salud y con el cierre de fronteras y con las dificultades que han tenido los Estados solicitantes para allegar la documentación o para recibir a la persona requerida. Con esta medida, se logra garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, al tiempo que se protege la salud e integridad de las personas solicitadas en extradición. No hay arbitrariedad, porque no se afecta el núcleo esencial del debido proceso, ni vulneración del principio de intangibilidad, por cuanto este derecho admite suspensiones en situaciones excepcionales.	Exequibilidad
Pontificia Universidad Javeriana	La suspensión de términos en los trámites de extradición no supera los juicios de proporcionalidad, no discriminación, ausencia de arbitrariedad y motivación suficiente, porque afecta el derecho a la libertad de las personas requeridas en extradición. Si bien es idónea para alcanzar los objetivos de proteger a los servidores públicos y cumplir compromisos internacionales, es desbordada, por cuanto antepone estas finalidades a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad por cuenta de requerimientos de autoridades extranjeras, además sin haberse considerado la posibilidad de acudir a medias menos restrictivas, por lo que tampoco resulta necesaria.	Inexequibilidad o, en subsidio, exequibilidad condicionada, en el entendido de que la suspensión de los términos no es aplicable para las causales de libertad (artículos 530 de la Ley 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004).
Procurador General de la Nación	Aunque una primera aproximación al decreto podría sugerir una aparente afectación de los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso, tal afectación desaparece al contrastar la medida con la motivación que dio lugar a	Exequibilidad

	su adopción, toda vez que la crisis actual derivada de la pandemia imposibilita el cumplimiento de los términos previstos en los trámites de extradición.	

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, conforme al control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante "LEEE"), y, 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Mediante el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expidieron el Decreto Legislativo 487 de 2020"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición". Este Decreto Legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Departamento de Derecho Constitucional y el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, así como el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre intervinieron en el presente asunto y le solicitaron a esta Corte que declare exequible el decreto sub examine, por cuanto, formal y materialmente, se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos. Asimismo, el Semillero en Derecho Penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana intervino en el presente asunto y le solicitó a esta corporación que declare inexequible el decreto objeto de revisión, al no cumplir materialmente las exigencias mencionadas. Subsidiariamente, solicitó se declare exequible condicionalmente, bajo el entendido de que el decreto no suspende las causales de libertad.

De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿el Decreto Legislativo 487 de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, se reiterará el precedente

sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental. Tercero, se hará una exposición del contenido y alcance del Decreto Legislativo 487 de 2020, objeto de análisis. Y, finalmente, se analizará si dicho Decreto y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida anteriormente.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA[22]

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 487 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”[23], así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la LEEE,[24] así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como "una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…". La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

Este tribunal ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastrocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual caracteriza **su gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales"[26]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo, "accidentes mayores tecnológicos".

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos[28]; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica[29]; iii) desastres naturales[30]; iv) la revaluación del peso frente al dólar[31]; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[32]; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[33]; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[34]; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere

este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O AMBIENTAL

Consideraciones generales

Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno nacional.

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la

Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

El juicio de finalidad[37] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[38]. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

El juicio de conexidad material[40] está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE[41]. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[42] y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

El **juicio de motivación suficiente**[44] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[45]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

El juicio de ausencia de arbitrariedad[46] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[47]. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[48]; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

El **juicio de intangibilidad**[50] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia;

los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica[51] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad[52], según el artículo 12 de la LEEE[53], exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad[54], previsto en el artículo 11 de la LEEE[55], implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad[56], que se desprende del artículo 13 de la LEEE[57], exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación[58], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[59], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[60]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

CASO CONCRETO LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSIDERA QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 487 DE 2020 NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS MATERIALES. POR CONSIGUIENTE, NO SE AJUSTA AL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

A continuación, la Corte expondrá sus consideraciones acerca del examen de constitucionalidad del Decreto 487 de 2020, en el siguiente orden: (i) inicialmente, se estudiará la vigencia actual de la norma y la razón por la que este tribunal la somete a su escrutinio; (ii) en segundo término, se ofrecerá una contextualización general acerca del mecanismo de la extradición en el

ordenamiento jurídico colombiano; (iii) en tercer lugar, se precisará el contenido y alcance de las medidas adoptadas con el Decreto 487 de 2020; y (iv) finalmente, se analizarán los requisitos de forma y de fondo del Decreto Legislativo bajo estudio, de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales reseñados en la sección II.D de esta sentencia.

Vigencia del Decreto 487 de 2020

El Decreto 487 fue expedido el 27 de marzo de 2020, y sus medidas se adoptaron por un término inicial de 30 días calendario. No obstante, antes de la expiración de dicho lapso, éstas fueron prorrogadas mediante Decreto 595 del 25 de abril de 2020, hasta la finalización de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud. Dicha emergencia fue decretada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, y prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con efectos hasta el 31 de agosto de 2020. De manera que el Decreto 487 se encuentra vigente y sus efectos persisten en la actualidad, razón por la cual esta corporación lo someterá al correspondiente control de constitucionalidad, más cuando se trata de una norma de rango legal expedida por el Ejecutivo al amparo del estado de excepción.[62]

Al respecto, y según lo solicitó la Pontificia Universidad Javeriana en su intervención, correspondería a la Corte evaluar la procedencia de integrar la unidad normativa entre el Decreto Legislativo 487 y el Decreto 595, dado el vínculo inescindible entre ambos textos.[63] Sin embargo, observa la Corte que, aun cuando regulan la misma materia, el Presidente de la República les otorgó una naturaleza jurídica diferente: mientras el Decreto 487 es un decreto legislativo expedido al amparo del artículo 215 de la Constitución, el Decreto 595 es un decreto reglamentario, expedido con fundamento en el artículo 189, numeral 11, de la Carta.

De conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, esta corporación es competente para ejercer el control constitucional de decretos legislativos expedido por el Gobierno al amparo del artículo 215 superior; no así respecto de los decretos reglamentarios, cuya revisión de exequibilidad le corresponde al Consejo de Estado, por expresa disposición del artículo 20 de la LEEE. En consecuencia, la Corte centrará su análisis de constitucionalidad exclusivamente en el Decreto Legislativo 487 de 2020.

Contexto general de la extradición en el ordenamiento jurídico colombiano. Reiteración de jurisprudencia

La extradición consiste en "…la entrega que un Estado hace a otro Estado de un individuo, acusado o condenado, que se encuentra en su territorio, para que se le enjuicie penalmente o se le ejecute la pena en el estado requirente"[64]. Se cataloga como un instrumento de colaboración internacional en materia penal[65], que se fundamenta en los principios de soberanía nacional y aut dedere aut judica (re (extraditar o juzgar), con el objeto "combatir el crimen y evitar la impunidad."[66] En múltiples oportunidades, esta corporación ha destacado que la extradición tiene como fines (i) "contribuir a la convivencia pacífica y al fortalecimiento de relaciones de cooperación y ayuda mutua"[67], e (ii) "impedir que quien ha cometido una conducta punible se refugie en otro país para obstruir la actuación de la justicia evitándose así una intolerable impunidad".

Los trámites de extradición se rigen por los tratados internacionales suscritos por los Estados solicitante y requerido, así como por la legislación interna de cada país, en los aspectos que aquellos no regulen. En relación con esta última, este tribunal ha sostenido que "(…) la

extradición supone un procedimiento interno en la legislación penal de los países en los cuales es admitida, de tal forma que permita la verificación de los requisitos y condiciones, que además de los Tratados y del Derecho Internacional Humanitario, permita garantizar los derechos de las personas que a ella se encuentren sometidos, bien sea por el requerimiento de un Estado extranjero (extradición activa), ya por el ofrecimiento del Estado en donde se encuentra el infractor (extradición pasiva).”[69]

Así, en el ordenamiento jurídico colombiano, la extradición se encuentra prevista en el artículo 35 de la Constitución Política de 1991. Inicialmente, esta norma prohibía la extradición de colombianos por nacimiento -sin importar el delito por el que estuviesen requeridos en el exterior-, así como la de extranjeros solicitados por delitos políticos o de opinión. Sin embargo, mediante una modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 1997, se eliminó esta prohibición respecto de nacionales colombianos, y se estableció que la extradición “se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley”, salvo que se trate de delitos políticos, o de hechos cometidos antes de la vigencia de dicha reforma.

En sentencia C-080 de 2018, esta corporación reseñó la jurisprudencia constitucional acerca de las características del sistema de extradición existente en Colombia, de las cuales destacó las siguientes: (i) es de naturaleza mixta, debido a que la oferta o concesión de la extradición es facultativa del Gobierno, pero requiere concepto previo y favorable de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; (ii) no es de carácter sancionatorio sino procedimental, por lo que su trámite no implica prejuzgamiento, ni el juzgamiento de la persona requerida, circunstancias que deberán resolverse en el país requirente, (iii) admite tanto la modalidad activa como pasiva de la extradición[70]; y (iv) se rige por una serie de principios, en el marco de ciertos límites, que se sintetizan a continuación.

Conforme a lo expuesto en el pronunciamiento citado, los principios que orientan la extradición en Colombia son los siguientes: (i) especialidad, según el cual una persona extraditada solo puede ser juzgada por los hechos que motivaron su extradición; (ii) prohibición de doble incriminación, que implica que la conducta por la cual se solicita la extradición debe ser considerada como delito en ambos Estados; (iii) non bis in ídem, que limita la procedencia de la extradición a hechos por los cuales la persona no haya sido juzgada aún en el Estado requerido; (iv) reciprocidad, alusivo la correspondencia entre un Estado y otro en el curso de sus relaciones; (v) legalidad, conforme al cual el delito debe estar determinado expresamente en el derecho interno de cada Estado o en un tratado; y (vi) juez natural, que implica que ninguna persona puede ser procesada por tribunales de excepción, autoridades administrativas ni por jueces instituidos con posterioridad a la comisión del delito, con las salvedades que se derivan de la justicia transicional.

De otra parte, en la sentencia mencionada este tribunal también se pronunció sobre los límites dentro de los que se enmarcan los trámites de extradición:

“Los **límites a las competencias en materia de extradición** se derivan en general de los principios que subyacen a esta institución, entre ellos, la soberanía nacional y el principio “aut dedere aut judicare” –extraditar o juzgar–; además, de las finalidades perseguidas por el Gobierno al conceder la garantía de no extradición en cualquiera de sus modalidades, que como se mencionó, se refieren al objetivo de la paz; la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; al aseguramiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos mediante el

Acuerdo Final por las personas sometidas al SIVJRNR; y a la obligación de garantizar justicia en Colombia respecto de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En esa medida se han considerado diferentes **límites** respecto a la solicitud, la concesión o el ofrecimiento de la extradición, reiterando que la extradición implica per se un ejercicio de soberanía nacional.

"Los límites establecidos en relación con las personas solicitadas pueden distinguirse entre específicos y generales. Los primeros implican (a) la prohibición de extraditar por delitos políticos y, (b) por delitos cometidos antes de 1997. Adicionalmente, en el SIVJRNR (c) no procede la extradición cuando se presenten las hipótesis de que trata el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Los segundos, aplicables en la jurisdicción ordinaria, atienden al respeto general por los derechos humanos. En este sentido, se debe partir de la condición personal y familiar de quien es solicitado en extradición y, en todo caso, se debe garantizar (a) el derecho a la defensa y al debido proceso (art. 29 C.P.), (b) el acatamiento de prohibiciones consagradas en la Carta, entre estas, la relativa a la pena de muerte (art. 11 C.P.) y la tortura (art. 12 C.P.). Igualmente, se debe atender (c) la situación personal del individuo, y (d) el riesgo o amenaza contra su dignidad humana en el Estado requirente, como puede suceder, cuando existe el riesgo de que la persona involucrada pueda ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes, o sea juzgada por razones discriminatorias tales como su origen étnico, su raza, religión o su orientación política."

La existencia de estos límites obedece a que Colombia es un Estado social de Derecho, que tiene como fin esencial, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, que a su vez es fundamento de validez para todas las normas jurídicas que rigen la actividad estatal[72]. Al respecto, esta corporación ha sostenido que "[l] a acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última."[73] De ahí que, en lo que al trámite de extradición concierne, este Tribunal haya precisado que "además de las restricciones que impone el artículo 35 constitucional, deben respetarse otras garantías de orden superior tales como '**el respeto a los derechos de toda persona, como el derecho a la defensa (artículo 29) o al debido proceso (artículo 29)** (…)." (énfasis fuera de texto)

Lo anterior conduce a la siguiente conclusión: sin desconocer que se trata de un mecanismo de cooperación internacional, los trámites de extradición se rigen por la Constitución, razón por la cual el respeto por el debido proceso es exigible también en este tipo de actuaciones, no solo por su condición de garantía fundamental, sino también porque es el mecanismo para proteger otro derecho de igual rango: la libertad. En tal virtud, y para efectos del examen de constitucionalidad de la norma en cuestión, resulta pertinente delimitar a continuación los núcleos esenciales de estas garantías fundamentales, en el ámbito de la extradición.

Derecho fundamental al debido proceso. Son múltiples los pronunciamientos en los que este tribunal se ha referido al contenido y alcance de esta garantía fundamental, establecido en el artículo 29 de la Constitución, y que opera en toda clase de actuación judicial o administrativa,

incluso, se insiste, en los trámites de extradición. En sentencia C-112 de 2019, al examinar la constitucionalidad de una norma que regula las peticiones de extradición de personas sometidas a la Jurisdicción Especial para la Paz, la Corte reiteró que "el debido proceso es una garantía que no solo da sentido al Estado Social y Democrático de Derecho, en tiempos ordinarios, sino también en momentos de transición. El debido proceso como derecho fundamental, a su vez contiene otras garantías que le personifican y vinculan. Se trata entonces de '…una garantía de primer orden de las libertades, y una forma de contención del poder" ha enfatizado esta Corte'"[75]. En ese mismo proveído, la Corte reiteró lo expuesto en la sentencia C-674 de 2017, en relación con el contenido del núcleo esencial de esta garantía fundamental:

"El derecho al debido proceso así concebido, comprende las siguientes garantías: (i) el derecho a la jurisdicción, que incluye el derecho al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, el derecho a obtener decisiones motivadas, el derecho a impugnar las decisiones, especialmente las decisiones condenatorias, y el derecho al cumplimiento de lo decidido en los fallos judiciales; (ii) la garantía del juez natural, que será desarrollado más adelante; (iii) **el derecho de defensa, que implica la facultad para utilizar todos los medios legítimos y adecuados para ser oído** y obtener una decisión favorable, con la asistencia de un abogado, y en particular, el derecho a no ser obligado a declarar y el derecho a no auto-incriminarse ni incriminar o declarar en contra de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, el derecho a ser oído, asistido y representado por un abogado de confianza o nombrado por el Estado, el derecho a tener comunicación privada con el defensor, el derecho a conocer los cargos que se formulen en su contra, el derecho a disponer de tiempo razonable y de medios adecuados para atender la defensa, y **el derecho a solicitar, conocer y controvertir las pruebas**, y la presunción de inocencia en materia penal; (iv) **el derecho a un proceso público y sometido a plazos razonables**; (v) la independencia y la autonomía judicial; (vi) **el derecho a no ser juzgado sino conforme a ley pre-existente**; (vii) la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, y la prohibición de detención, prisión o arresto por deudas, y de medidas de seguridad imprescriptibles; (viii) el derecho a la apelación o consulta de las sentencias judiciales, y la prohibición de agravar la pena impuesta cuando el condenado sea el apelante único"[76].

Derecho fundamental a la libertad. La eficacia de este derecho, previsto en el artículo 28 de la Carta, implica, entre otros aspectos, que nadie puede ser reducido a prisión o arresto, ni detenido, "sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley (…). En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles". Su núcleo esencial involucra también las disposiciones previstas en tratados internacionales de derechos humanos aprobados por Colombia, los cuales integran el Bloque de Constitucionalidad, según el artículo 93 superior. En este sentido, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que "[n]adie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas", mientras que el artículo 9 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "[n]adie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta". Del contenido normativo de estas disposiciones se colige claramente que el derecho a la libertad puede ser restringido, pero con estricto apego a las causales, formalidades y procedimientos previamente establecidos para el efecto.

Ahora bien, la Constitución de 1991 en sus artículos 28 y 34 prohíbe las medidas privativas de la

libertad indefinidas o imprescriptibles, y así lo ha entendido esta corporación en reiterados pronunciamientos. Así, en sentencia C-327 de 1997, se indicó que "(…) aun cuando el derecho a la libertad no es absoluto es claro que su limitación tampoco ha de tener ese carácter y, por lo tanto, el legislador, al regular los supuestos en los que opere la restricción del derecho, debe observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad que fuera de servir al propósito de justificar adecuadamente una medida tan drástica, contribuyan a mantener inalterado el necesario equilibrio entre las prerrogativas en que consiste el derecho y los límites del mismo"[77].

En esta dirección, la Corte ha entendido que, así como le compete al legislador establecer las condiciones para la restricción de la libertad, también le corresponde definir las causales para su restablecimiento: "… [l]a Corte ha hecho énfasis en que tratándose de la libertad personal, la Constitución Política establece una estricta reserva de ley, siendo entonces el legislador el llamado a establecer los casos y a fijar las condiciones que tornen viable la privación de la libertad, tarea que redunda en beneficio del derecho en la medida en que los asociados cuentan con la definición de los eventos en los cuales resulta posible afectarlo. En este sentido la Corporación ha puntualizado que 'las normas legales que fijan y precisan los supuestos en los que a una persona se le puede privar de la libertad, constituyen garantía del derecho que de esa forma desarrollan'[78]. De hecho, se ha considerado que la excarcelación "…se erige como un derecho, al que el sindicado puede acceder cuando se cumplen los supuestos normativos establecidos por el legislador, al determinar las causales de libertad provisional".

La posición de la Corte en torno a los límites de la privación de libertad ha sido consistente a lo largo de los años y de las distintas legislaciones procesales penales que le ha correspondido examinar. Así, en Sentencia C-390 de 2014, esta corporación nuevamente precisó:

"Estas limitaciones respecto de las medidas de aseguramiento y particularmente las que tienen efectos directos sobre la libertad personal, han sido recalcadas tanto por la Corte Constitucional como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (…).

"Por lo tanto, **la indeterminación que es prohibida frente a las sanciones penales debe serlo ineludiblemente sobre las circunstancias que pueden dar lugar a una privación indefinida producto de una medida de aseguramiento**.

"El hecho de hacer producir efectos negativos a una medida de aseguramiento permitiendo su duración indeterminada en alguna etapa del proceso, desvirtúa su naturaleza preventiva y su propósito de salvaguardar los fines del proceso que le dio origen, adquiriendo connotaciones desproporcionadas." (énfasis fuera del texto original)

Esta comprensión acerca de los límites a la privación de libertad[80] también encuentra sustento en pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, han desarrollado el concepto de previsibilidad, entendido como la garantía que la persona detenida debe tener acerca del conocimiento de los plazos y las condiciones para el restablecimiento de su libertad. Al respecto, y en relación con la norma que se somete a control en este proveído, resultan pertinentes para fines ilustrativos los planteamientos esgrimidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia del 30 de junio de 2015 (Caso Wong Ho Wing vs. Perú), en tanto se emitieron a propósito de una privación de libertad en el marco de un trámite de extradición. Si bien el Estado colombiano no hizo parte dentro del litigio en el que se produjo

esta decisión, sus consideraciones constituyen criterios ilustrativos para la adecuada interpretación del artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Puntualmente, la sentencia en cuestión precisó:

"238. Por otra parte, respecto a la arbitrariedad referida en el artículo 7.3 de la Convención, la Corte ha establecido que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad. En este sentido, la arbitrariedad de la que habla el artículo 7.3 convencional tiene un contenido jurídico propio, cuyo análisis sólo es necesario cuando se trata de detenciones consideradas legales. No obstante, se requiere que la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención. Así, no se debe equiparar el concepto de 'arbitrariedad' con el de 'contrario a ley', sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e **imprevisibilidad**."

(…)

"254. Por otra parte, respecto al alegato de la falta de previsibilidad de la detención, esta Corte ha establecido que la imprevisibilidad de una privación de libertad puede implicar su arbitrariedad (supra párr. 238). En este sentido, este Tribunal ha señalado que la ley en la que se base una privación de la libertad personal debe establecer tan concretamente como sea posible y 'de antemano', las 'causas' y 'condiciones' de la privación de la libertad física. El cumplimiento de dichos requisitos tiene como finalidad proteger al individuo de detenciones arbitrarias. Entre las condiciones de la privación de libertad la ley aplicable debe incluir criterios sobre los límites de duración de la misma.

(…)

"268. **En casos relativos a detenciones preventivas en el marco de procesos penales, la Corte ha señalado que esta norma impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelar. Cuando el plazo de la detención preventiva sobrepasa lo razonable, el Estado podrá limitar la libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren su comparecencia al juicio, distintas de la privación de libertad. Este derecho del individuo trae consigo, a su vez, una obligación judicial de tramitar con mayor diligencia y prontitud los procesos penales en los que el imputado se encuentre privado de libertad**.

"269. La Convención Americana no establece una limitación al ejercicio de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención con base en las causas o circunstancias por las que la persona es retenida o detenida. **Por ende, este Tribunal considera que dicha disposición también es aplicable a detenciones con fines de extradición como la ocurrida en el presente caso**" [81]. (énfasis fuera de texto)

Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que una persona privada de su libertad tiene derecho a prever cuáles son las condiciones para el restablecimiento de su derecho restringido, y a que las normas que consagran tales condiciones se cumplan. Estas garantías hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad, y son exigibles también en los trámites de extradición.

Estas consideraciones acerca del derecho fundamental al debido proceso y del derecho fundamental a la libertad, adquieren especial relevancia dentro del contexto actual de la emergencia sanitaria, puesto que la pandemia puede llegar a tener repercusiones más severas en la población privada de la libertad, debido al alto riesgo de contagio, así como la dificultad de acceder a servicios adecuados de salud. En este sentido, este Tribunal toma nota de las directrices impartidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración del 09 de abril de 2020, "COVID -19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales"[82]. En ese pronunciamiento, esa alta corporación hizo un llamado a los Estados americanos para adoptar, entre otras, medidas orientadas a reducir los niveles de sobrepoblación y hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios, disponer en forma racional y ordenada medidas alternativas a la privación de libertad, y garantizar el acceso a la justicia. Como se verá más adelante, el Decreto 487 de 2020 incumple estos preceptos, porque prolonga de manera incierta e indefinida una situación de privación de libertad, y pretermite temporalmente el acceso a la justicia de las personas detenidas con fines de extradición.

Hechas las anteriores precisiones, a continuación, se referirá la Corte al diseño legislativo que regula el trámite de extradición en el ordenamiento colombiano. Así, tal como lo adujeron los intervinientes, la legislación procesal penal colombiana (Ley 600 de 2000, artículos 508 a 534 y Ley 906 de 2004, artículos 490 a 514) desarrolla el marco constitucional ya descrito, y establece el trámite al que se someten las solicitudes de extradición. Según la fecha de los hechos constitutivos del delito, la actuación se rige por la Ley 600 o por la Ley 906[83]; no obstante, ambas normativas reflejan una misma estructura procedimental que se desarrolla en 3 etapas, y que se puede representar de la siguiente manera:

Procedimiento de Extradición por Pasiva

Etapa Inicial	Recepción de solicitud procedente del Estado requirente (MRE)[84] Concepto acerca de normatividad aplicable (MRE)[85] Término de 5 días para estudio la documentación (MJD)[86]
Etapa Intermedia	Traslado de 10 días para solicitud de pruebas (CSJ-SCP)[87] Término de 10 días para práctica de pruebas (CSJ-SCP)[88] Término de 5 días para alegatos (CSJ-SCP)[89] Concepto favorable/desfavorable acerca de la extradición (CSJ-SCP)[90] Nota. Las partes pueden renunciar a la solicitud y práctica de pruebas, así como a la presentación de alegatos, caso en el cual se corre un único término de 20 días para que la Corte Suprema de Justicia emita el correspondiente concepto (extradición simplificada)[91]
Etapa Final	Término de 15 días para proferir resolución que concede/niega extradición (Presidente de la República – MJD) Término de 10 días de ejecutoria de la resolución que concede/niega extradición (Presidente de la República – MJD) Entrega de la persona al Estado requirente (FGN)[94]

La legislación procesal penal también prevé un régimen de restricción de la libertad para los trámites de extradición, a cargo del Fiscal General de la Nación:

Régimen de Restricción de Libertad en los Procedimientos de Extradición

Captura[95]	ntes de la solicitud de extradición, a petición del Estado requirente mediante nota verbal Con la solicitud de extradición
Causales de Libertad[96]	ranscurso de 60 días siguientes a la fecha de captura, sin que se hubiere formalizado la petición de extradición Transcurso de 30 días a partir de la puesta de la persona a disposición del Estado requirente, sin que se hubiere procedido a su traslado Nota. Estos términos pueden variar según el tratado internacional aplicable.[97]

Todos los trámites de extradición traen implicaciones sobre la eficacia del derecho a la libertad, porque, tal como lo dispone la normatividad reseñada, el Fiscal General debe decretar la orden de captura correspondiente tan pronto conozca de la solicitud formal de extradición, o incluso antes, si así lo solicita el Estado requirente. La restricción al derecho a la libertad no sólo se configura con la aprehensión de la persona requerida; la sola existencia de la orden de captura también constituye una afectación a esta garantía fundamental, por cuanto habilita a los organismos de policía para emplear toda su capacidad coercitiva para ubicar y aprehender a la persona requerida, incluso a través de procedimientos invasivos como interceptaciones telefónicas y registros y allanamientos[98]. Tan es así, que, en diversas ocasiones, esta corporación ha protegido derechos fundamentales vulnerados o seriamente amenazados por la existencia de órdenes de captura no materializadas, pero expedidas irregularmente, o aún activas a pesar de haber perdido su vigencia.

Finalmente, respecto de las extradiciones por activa, donde Colombia actúa como requirente, la legislación se limita a establecer el siguiente procedimiento, sin precisar términos para cada una de las actuaciones: (i) el funcionario judicial que conoce de la actuación pide al MJD que se solicite la extradición al país respectivo, y adjunta la documentación pertinente; (ii) el MJD examina la documentación, y si se encuentra en regla, la remite al MRE, el cual (iii) se encarga de adelantar las gestiones diplomáticas ante el Estado requerido[100]. No obstante, teniendo en cuenta que la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República clarificó durante el trámite que “la legislación interna no contempla términos para el trámite de extradición activa que puedan verse afectados por la suspensión”[101], entiende la Corte que el efecto real de la suspensión de términos adoptada mediante el Decreto 487 repercute exclusivamente en los trámites de extradición pasiva, en los cuales Colombia actúa como Estado requerido y, por lo tanto, respecto de estos centrará su análisis.

De otra parte, en cuanto a los gastos causados por los trámites de extradición, los artículos 508 de la Ley 906 de 2004 y 526 de la Ley 600 de 2000 establecen que “serán sufragados por cada Estado dentro de los límites de su territorio.”

Contenido y alcance del Decreto Legislativo 487 de 2020

En desarrollo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, que esta corporación halló exequible en sentencia C-145 de 2020[102], el Gobierno nacional expidió el Decreto 487 de 2020, “[p]or el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del 'Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica' declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19". Esta norma es el objeto de control constitucional en la presente sentencia.

El decreto en cuestión tiene por finalidades explícitas "salvaguardar los compromisos de cooperación judicial internacional" y "proteger los derechos de los servidores públicos". Así, en términos generales, este decreto legislativo busca asegurar la efectividad de los procedimientos de extradición que actualmente tramita el Estado colombiano, los cuales se encuentran rezagados debido a las restricciones en el transporte local e internacional que ha generado la pandemia COVID-19. Con tales propósitos, en sus artículos 1 y 2[103], este decreto legislativo instituye, en términos generales, las siguientes medidas, a saber:

El primer artículo suspende por 30 días calendario los términos del trámite de extradición previstos en la Ley 600 de 2000, en la Ley 906 de 2004 "y demás normas previstas en el ordenamiento jurídico", expresión que la Corte entiende se refiere a la remisión a otras disposiciones para regular aspectos que no fueron expresamente previstos en la legislación procesal penal[104]. Allí mismo se establece que esta medida podrá prorrogarse en caso de persistir los motivos que dieron lugar a la suspensión inicial, y, en el parágrafo, se precisa que la suspensión decretada incluye los términos "que hayan empezado a correr respecto de notificaciones, recursos o solicitudes de revocatoria directa contra la resolución en que se concede o se niegue la extradición."

El artículo segundo, por su parte, establece las siguientes excepciones a la suspensión de términos dispuesta en el artículo primero: (i) las actividades previstas el artículo 484 de la Ley 906 de 2004 -referente al cumplimiento de requerimientos de cooperación internacional procedentes de autoridades judiciales extranjeras y a la retención de personas requeridas mediante notificación roja de INTERPOL-; (ii) la facultad para cancelar órdenes de captura y decretar libertades generadas por (a) desistimiento del pedido de extradición, (b) concepto desfavorable emitido por Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, (c) reconocimiento de la condición de refugiado o (d) revocatoria de la decisión que conceda la extradición; (iii) las actuaciones ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, "cuando el concepto a que hacen referencia los artículos 519 de la Ley 600 del 2000 y 501 de la Ley 906 de 2004, sea negativo"; y (iv) las causales de libertad consagradas en los artículos 530 de la Lay 600 de 2000 y 511 de la Ley 906 de 2004, que se configuran (a) cuando el Estado solicitante no formaliza la petición de extradición dentro de los 60 días siguientes a la captura, o (b) cuando el Estado solicitante no realiza el traslado de la persona dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que le es puesta a su disposición, "[e]n los casos en que el país requirente pueda otorgar las condiciones necesarias para el traslado y asegure la implementación de las medidas para preservar la salud de la persona requerida con ocasión de la pandemia COVID-19".

Ahora bien, a partir del marco normativo descrito, es posible identificar tres clases de términos[105] en el trámite de extradición:

(i) Términos a cargo de las autoridades administrativas o judiciales, previstos para que cumplan con las funciones que les competen dentro del trámite. En la extradición por pasiva, estos términos se predican de las siguientes actuaciones: (a) el concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de la normatividad aplicable; (b) el estudio de la documentación por parte del Ministerio de Justicia; (c) el periodo probatorio propio de la etapa intermedia del procedimiento; (d) el concepto de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; (e) la resolución

del Gobierno nacional mediante la cual se decide sobre la solicitud de extradición; y (f) la resolución del Gobierno nacional mediante la cual se decide sobre recursos y/o solicitudes de revocatoria presentados en contra de la resolución que decide sobre la solicitud de extradición. Por su parte, en lo que concierne a los trámites extradición por activa, esta categoría incluye: (a) el estudio, por parte del Ministerio de Justicia, de la documentación procedente de la autoridad judicial solicitante; y (b) las gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores ante el Estado requerido.

(ii) Términos a favor de las partes, previstos para que ejerzan sus mecanismos de defensa. Estos existen dentro de los trámites de extradición por pasiva, e incluyen (a) el traslado para solicitar pruebas durante la etapa intermedia ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; (b) el término de ejecutoria del auto de dicha corporación para resolver las solicitudes probatorias; (c) el periodo probatorio ante el mismo tribunal; (d) el traslado para presentar alegatos previo al concepto de la Corte Suprema de Justicia acerca de la favorabilidad o no de la extradición; y (e) el término de ejecutoria de la resolución que decide sobre la solicitud de extradición.

(iii) Términos de libertad. Operan a favor de la persona capturada dentro de las solicitudes de extradición por pasiva cuando transcurren (a) 60 días contados a partir del día siguiente a la captura sin que el Estado solicitante haya formalizado la petición de extradición; o (b) 30 días contados a partir de la puesta a disposición de la persona, sin que el Estado solicitante haya procedido a su traslado, siempre que no exista disposición especial en el tratado de extradición aplicable.

Según lo establecido en los artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo 487, todos estos términos quedaron suspendidos a partir del 27 de marzo de 2020 por un término inicial de 30 días -ya prorrogado mediante el Decreto 595 del 25 de abril de 2020 hasta la terminación de la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud-, con cuatro excepciones:

(i) No se suspenden las actividades de las autoridades investigativas y judiciales necesarias para atender los requerimientos de cooperación internacional, dentro de las que se encuentra la retención de personas requeridas mediante notificación roja de INTERPOL, en los términos del artículo 484 de la Ley 906 de 2004 -artículo 2, inciso primero, del Decreto 487-.

(ii) No se suspende la facultad para cancelar órdenes de captura y decretar libertades ante la configuración de situaciones que tornen improcedente la extradición, -artículo 2, inciso primero, del Decreto 487-.

(iii) No se suspenden los términos de la actuación de la Corte Suprema de Justicia, cuando el concepto acerca de la extradición sea desfavorable -artículo 2, inciso segundo, del Decreto 487-.

(iv) No se suspenden los términos de libertad en aquellos trámites en los que el Estado requirente garantice el traslado de la persona solicitada en extradición, con medidas adecuadas para preservar su salud -artículo 2, parágrafo, del Decreto 487-. **Es decir, en las actuaciones con persona capturada, en las que el país solicitante no está en capacidad de garantizar el traslado, el término de libertad sí quedó suspendido, inicialmente por 30 días, y ahora, con la prórroga adoptada mediante el Decreto 595 de 2020, por el tiempo que dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud**.

Esta normativa, contrastada con la información allegada por la FGN[106] (ver supra, numerales 32 y siguientes), genera los siguientes efectos en la práctica:

(i) Con corte a 08 de abril de 2020, se registraban 22 casos con personas que fueron capturadas con fines de extradición entre enero y abril de 2020, con fundamento en nota verbal de los Estados requirentes. Estos asuntos se encontraban a la espera de que los países respectivos formalizaran la solicitud de extradición, actuación indispensable para que las autoridades estatales colombianas puedan dar inicio al trámite correspondiente. Es decir, las personas están privadas de su libertad por cuenta de un trámite que se encuentra suspendido, sin la oportunidad de ejercer sus mecanismos de defensa (solicitudes probatorias, alegatos, recursos).

(ii) Para el 20 de abril de 2020, se registraban 9 casos de extradiciones ya concedidas, pendientes de que los Estados solicitantes realizaran el correspondiente traslado de la persona sometida a extradición. En 4 de estos casos, el término establecido para el efecto venció sin que se hubiese materializado la entrega.

(iii) En ambas eventualidades (casos pendientes de solicitud de extradición y casos pendientes de entrega de la persona al Estado requirente), las causales de libertad están suspendidas por el tiempo que dure la Emergencia Sanitaria, a menos que el país solicitante manifieste estar en capacidad de asegurar el traslado en adecuadas condiciones para la salud de la persona extraditada.

(iv) Entre tanto, la Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial mantienen incólumes sus competencias para ordenar y ejecutar capturas con fines de extradición.

Este panorama hace evidente que el Decreto Legislativo 487 de 2020 tiene repercusiones en garantías fundamentales protegidas por la Constitución, específicamente en los derechos al debido proceso y a la libertad. La Corte valorará esta situación durante su estudio sobre la satisfacción de los requisitos de fondo del juicio de constitucionalidad.

Análisis de los requisitos de forma y de fondo del Decreto 487 de 2020

Como ya se mencionó, la Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos tiene por objeto evaluar si tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

En este orden de ideas, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del Decreto Legislativo sub examine:

Requisito	Cumplimiento	Consideraciones de la Sala Plena	
SÍ		NO	
1. Suscripción por el Presidente de la República y sus ministros	X		La copia auténtica del Decreto Legislativo 487 de 2020, remitida a la Corte Constitucional, evidencia que fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros.
2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia	X		El Decreto Legislativo 487 de 2020 fue expedido el 27 de marzo, es decir, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción efectuada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
3. Existencia de motivación	X		El Decreto Legislativo 487 de 2020 contiene una parte motiva en la que: invoca los fundamentos constitucionales y legales para la expedición de normas en el marco de los estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica; expone la evidencia de la emergencia sanitaria que justificó la declaratoria del estado de emergencia, mediante el Decreto 417 de 2020; explica su relación con el decreto precitado; y señala, de manera expresa, las finalidades y propósitos que persigue y, así como las medidas que considera necesarias para su materialización. Así, el decreto detalla las razones que tuvo el gobierno nacional para suspender los términos de los trámites de extradición.
4. Determinación del ámbito territorial de aplicación	X	El Decreto Legislativo 487 de 2020 explica que fue expedido en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio nacional.	

En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo 487 de 2020 sí cumple con los requisitos formales de constitucionalidad. Además, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Corte advierte lo siguiente en relación con dos exigencias adicionales. Primero, que este decreto legislativo fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional. En efecto, teniendo en cuenta que fue expedido el viernes 27 de marzo de 2020, y que el lunes 30 de marzo de 2020, fue enviado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a esta corporación para someterlo al control automático de constitucionalidad, se verifica que se cumplió con el requisito de enviar el decreto al día hábil siguiente a su expedición

para el respectivo control constitucional.

Una segunda formalidad surge del artículo 16 de la LEEE, según el cual, cuando los decretos legislativos expedidos al amparo de un estado de excepción contengan limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, estos deberán ser puestos en conocimiento de los secretarios generales de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, al día siguiente de su expedición. Como se expondrá a continuación en el análisis de los requisitos materiales, es claro que el Decreto 487 incorpora medidas que limitan derechos fundamentales, por lo que era obligación del Gobierno nacional informar a los citados organismos internacionales, sin que se haya aportado evidencia ante esta corporación que así lo acredite. No obstante, en tanto que se trata de una exigencia que como tal no afecta el proceso de formación y expedición del decreto legislativo, la Sala considera que la omisión en la comunicación a los organismos internacionales no trae por efecto la inexequibilidad del decreto legislativo, sino un llamado al Gobierno nacional para que, a futuro, cumpla con esta formalidad de visibilizar ante la comunidad internacional las medidas de excepción que limiten derechos fundamentales.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en la sección II.D anterior, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debe ser llevado a partir de los juicios de fondo establecidos por la jurisprudencia constitucional (ver supra, numerales 105 a 115). Con el fin de facilitar el desarrollo de este análisis, la Corte se referirá primero a los juicios que sí se superan (finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad y no discriminación), y seguidamente abordará el estudio de aquellos que no encuentra satisfechos (ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad).

Finalidad

En su motivación, el Decreto 487 de 2020 expresa de manera específica sus finalidades: (i) asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales que Colombia ha adquirido en materia de cooperación judicial, y (ii) garantizar la integridad de los servidores públicos que intervienen en los procedimientos de extradición. Algunos de los intervinientes refirieron que el decreto también buscaba salvaguardar la integridad de las personas solicitadas en extradición; sin embargo, esta finalidad no está contemplada en la parte motiva de la norma, por lo no podría concluirse que efectivamente hizo parte de los objetivos que tuvo en consideración el Presidente de la República al momento de su expedición.

Hecha esta aclaración, se destaca que el decreto legislativo objeto de estudio satisface el juicio de finalidad, dado que la suspensión de términos allí adoptada está encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la agravación de sus efectos. En tal sentido, concuerda este tribunal con lo expresado por algunos de los intervinientes, en cuanto a que la medida busca mitigar las consecuencias generadas por la emergencia de salud pública, que han repercutido en la ejecución de los trámites de extradición a cargo del Estado colombiano.

En esta dirección, es necesario considerar la motivación del Decreto Legislativo 487 de 2020, en la que se explicó que la coyuntura nacional e internacional a causa del coronavirus, ha afectado el adecuado funcionamiento del mecanismo de cooperación judicial en materia de extradición. En efecto, se pusieron de presente las dificultades enunciadas en las extradiciones por pasiva con el Reino de España y la República de Ecuador, así como las barreras para tramitar, por vía diplomática, los documentos requeridos para tal fin. También se valoró la suspensión de las

comisiones al exterior de los funcionarios de la Policía Nacional, por causa de la pandemia COVID-19.

Por lo tanto, es posible concluir que la suspensión de los términos de los procedimientos de extradición es una medida encaminada a conjurar causas de perturbación social y económica generadas por la emergencia de salud pública, y a impedir la extensión de sus efectos.

Conexidad Material

El Decreto Legislativo 487 de 2020 cumple con el juicio de conexidad material, por cuanto presenta una relación entre las medidas adoptadas y las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción. Así, respecto a (i) la conexidad interna, se aprecia un vínculo directo entre la motivación que justificó la expedición del decreto -referida al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de extradición y a la protección de los servidores públicos que intervienen en estos trámites-, y la medida de suspensión de términos que allí se adoptó.

Por su parte, en cuanto a (ii) la conexidad externa, se resalta que una de las causas de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020, consistió en la necesidad de adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento para contrarrestar la expansión de la pandemia. Esto evidentemente repercute en el normal desarrollo de los procedimientos administrativos y judiciales a cargo del Estado colombiano, incluso en los trámites de extradición, al punto que ha impedido recepción de la documentación a través de los canales diplomáticos, la notificación de los actos administrativos, y la entrega de las personas requeridas a los Estados solicitantes. En conclusión, la medida de suspensión de términos adoptada mediante el decreto bajo examen guarda relación con algunos de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Motivación Suficiente

La parte motiva del Decreto 487 de 2020 consta de 30 párrafos que, por su contenido, se pueden discriminar así: (i) 9 de ellos reiteran las causas de salud pública que llevaron a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) 2 se refieren al impacto del COVID-19 en el mercado laboral y en la salud de los trabajadores y de sus familias; (iii) 1 considera la protección de los derechos de los trabajadores en su lugar de trabajo; (iv) 1 alude a la necesidad de proteger la salud de los servidores públicos; (v) 1 hace mención al derecho fundamental al debido proceso predicable de toda actuación judicial o administrativa; (vi) 3 resaltan la importancia de la extradición como mecanismo de cooperación internacional; (vii) 1 destaca que el tiempo de detención de la persona requerida en extradición debe contabilizarse como parte de la pena que eventualmente se le imponga, y la posibilidad que aquélla tiene de solicitar el reconocimiento de su libertad a la autoridad competente en el Estado requirente; (viii) 9 reseñan las dificultades que han afrontado las autoridades nacionales y extranjeras en la ejecución de los trámites de extradición; (ix) 2 se refieren a las excepciones a la suspensión de términos que se decretará; (x) mientras que el párrafo final expresa las finalidades que se pretenden alcanzar, así: “en consecuencia, con el fin de superar las dificultades expuestas y en aras de salvaguardar los compromisos de cooperación judicial internacional que tienen como fundamento el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad y de proteger los derechos de los servidores públicos, se hace necesario suspender los términos del trámite de extradición por 30 días calendario, con las excepciones referidas; plazo que podrá ser prorrogado en caso de que

persistan los motivos que llevan a tomar esta decisión".

La Sala constata que el Ejecutivo expuso en la parte considerativa del decreto en cuestión, las dificultades en la ejecución de los procedimientos de extradición, puestas de presente tanto por la fuerza pública como por las representaciones diplomáticas de algunos de los países requirentes, circunstancias de orden fáctico que llevaron a la decisión de suspender los términos de estas actuaciones.

Esto permite concluir que el decreto legislativo cuenta con una motivación sobre la pertinencia de la medida de suspensión de términos en los trámites de extradición ante las dificultades que imposibilitan su ejecución, y sobre las razones por las cuales, a juicio del Gobierno nacional, era necesario limitar las garantías procesales de las personas requeridas en extradición a través de la suspensión de términos. Así, al margen de que tales medidas se ajusten o no a la Constitución, aspecto que se abordará más adelante, lo cierto es que el Decreto 487 expresa las razones que llevaron a su adopción, por lo que el juicio de motivación suficiente se supera.

Intangibilidad

Tal y como se precisó (ver supra, numeral 110), el juicio de intangibilidad tiene por objeto verificar que el decreto de desarrollo del estado de excepción no afecte ciertos principios y garantías que los instrumentos internacionales consideran intocables.

En efecto, el artículo 93 de la Constitución establece que los instrumentos internacionales aprobados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen sobre el orden interno. En desarrollo de este precepto, el artículo 4 de la LEEE establece que, en cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos[107] y demás tratados sobre la materia, durante el estado de excepción son intangibles:

"el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles [y] el derecho al habeas corpus"[108]. De estas garantías, la Corte se concentrará en el principio de legalidad, ya que, a primera vista, el Decreto 487 podría repercutir en su eficacia.

Esta corporación ha sostenido que "[e]l principio de legalidad constituye uno de los pilares básicos dentro de la estructura del Estado de Derecho en cuanto que, por su intermedio, se busca circunscribir el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades estatales, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes"[109].

De otra parte, en el ordenamiento jurídico colombiano, el principio de legalidad en materia penal, referido a la restricción de la libertad, se sustenta en los siguientes fundamentos normativos: (i) Constitución Política, artículo 28: "Toda persona es libre. Nadie puede ser (…) detenido (…) sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley; (ii) Convención Americana de Derechos

Humanos[110], artículo 7, numeral 2: “[n]adie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”; y (iii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[111], artículo 9 numeral 1: “[n]adie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”. -énfasis fuera del texto original-.

De lo anterior se colige que las autoridades que intervienen en los trámites de extradición están obligadas ejecutar sus actuaciones con estricto e ineludible apego a las disposiciones legales previamente establecidas para el efecto, y que al Presidente de la República le está vedado modificarlas a través de decretos legislativos durante el estado de excepción, por virtud del principio de intangibilidad.

En estricto sentido, las medidas incorporadas en el Decreto 487 de 2020 suspenden, pero no modifican las disposiciones legales ordinarias que regulan el trámite de extradición. Suspender significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”[112], mientras que el concepto de modificar alude a “transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características”[113]. Esta distinción lleva a la Sala a concluir que la determinación de suspender temporalmente los términos de los trámites de extradición no configura una vulneración del principio de legalidad. Tampoco se observa que la medida desconozca las demás garantías que el ordenamiento considera como intocables, razones por las cuales la Sala concluye que el decreto en cuestión no incumple el juicio de intangibilidad.

Incompatibilidad

En lo que concierne a este juicio, le corresponde a la Corte establecer si el decreto en estudio suspende alguna norma legal, y en caso afirmativo, si su motivación expresa las razones por las cuales la ley suspendida es irreconciliable con el estado de excepción -LEEE, artículo 12-.

En efecto, el Decreto Legislativo 487 de 2020 evidentemente suspende la normativa legal que regula los términos en los trámites de extradición, prevista en las Leyes 600 de 2000, artículos 508 a 543, y 906 de 2004, artículos 490 a 514. La parte motiva de la norma expresa que la coyuntura nacional e internacional con motivo de la pandemia, ha afectado el adecuado funcionamiento del mecanismo de cooperación judicial en materia de extradición al interior de los Estados, circunstancia que ha imposibilitado el cumplimiento de los términos dispuestos en la legislación ordinaria. Por estos motivos, la Sala considera que el Gobierno nacional efectivamente fundamentó las razones por las que, en su criterio, la legislación ordinaria es irreconciliable con los retos que impone la emergencia sanitaria. Este juicio, por tanto, se supera.

Necesidad fáctica y jurídica

El juicio de necesidad fáctica supone verificar si las medidas adoptadas son conducentes e idóneas para superar la crisis o cuando menos evitar la extensión de sus efectos. Bajo esta comprensión, si el Gobierno nacional buscaba garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cooperación judicial y la salud de los servidores públicos a cargo de la ejecución de los trámites de extradición, bien podría concluirse que existe una relación de adecuación entre la medida de suspensión de términos y las finalidades expuestas. Esto, sin entrar a valorar la proporcionalidad de la medida, aspecto que la Corte abordará en el siguiente acápite. Por lo pronto, en tanto no se verifica un error manifiesto de utilidad, el requisito de necesidad fáctica del Decreto 487, se cumple.

Por su parte, el juicio de necesidad jurídica consiste en la verificación acerca de la existencia de otras disposiciones ya vigentes en el ordenamiento, que con la misma idoneidad resulten suficientes para lograr el objetivo de la medida excepcional. El examen no se reduce a la sola constatación formal acerca de la preexistencia normas ordinarias; se impone también verificar si tales mecanismos resultan insuficientes, inadecuados o ineficaces, dadas las condiciones que ameritaron la declaratoria de emergencia.

Como ha quedado visto, el Gobierno tenía por finalidad evitar que los trámites de extradición en curso se malograran debido a las dificultades derivadas por la pandemia, para lo cual ideó una figura que le permitiese suspender las actuaciones, y a la vez asegurar la retención física de las personas solicitadas en extradición. Evidentemente esto sólo lo habría de lograr con una norma de rango legal, ya que implicaba la necesidad de suspender disposiciones previstas en en el ordenamiento jurídico colombiano, sin que existiera otra disposición que le permitiese suspender de la forma como lo hizo los procedimientos de extradición. En tales circunstancias, se concluye que la medida satisface también el juicio de necesidad jurídica.

No discriminación

En relación con este criterio de valoración, que supone verificar que la medida no contemple actos de segregación basados en categorías sospechas, no encuentra la Corte que la medida en cuestión genere algún tipo de trato desigual injustificado, por lo que este juicio sí lo supera.

Los planteamientos hasta aquí expuestos permiten concluir que el Decreto 487 de 2020 satisface los juicios de finalidad, conexidad, motivación suficiente, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad y no discriminación. El análisis de los juicios restantes exige comprender que el Decreto Legislativo objeto de estudio no afecta por igual a todas las personas solicitadas en extradición. En este sentido, cobran relevancia dos variables que ciertamente inciden en el análisis: (i) la condición procesal de la persona requerida, esto es, si es procesada o si ya fue condenada por las autoridades judiciales del país requirente, y (ii) el estado en el que se encontraba su trámite de extradición para la fecha en que entró en vigor la suspensión de términos adoptada mediante el Decreto 487.

La primera variable (condición procesal de la persona requerida) es relevante para el estudio de constitucionalidad, porque una persona requerida con fines de procesamiento o juzgamiento, evidentemente no ha sido condenada, lo que significa aún encuentra cobijada por el principio universal de la presunción de inocencia[114]. Esto implica (i) que, a diferencia de quien ya fue convicto, la persona procesada cuenta con mayor número de mecanismos de defensa dentro de la actuación penal que el Estado solicitante pretende adelantar en su contra; y (ii) que el grado de afectación de la libertad y de las garantías procesales es más ostensible para el procesado, quien todavía se presume inocente, que para el condenado, quien ya fue vencido en juicio, y su responsabilidad penal demostrada y declarada judicialmente.

Por su parte, la segunda variable (estado del trámite de extradición al momento de la suspensión de términos) también incide en el análisis. A medida en que avanza la actuación se van agotando los mecanismos de defensa a disposición de la persona solicitada, de tal suerte que cuando finalmente adquiere firmeza la resolución que concede la extradición, se entiende que el afectado ha tenido la oportunidad de ejercer sus mecanismos de defensa durante las distintas etapas del trámite, como la presentación de pruebas y alegatos ante la CSJ-SCP, y el ejercicio del recurso en vía gubernativa contra el acto administrativo que decidió la extradición.

Así, partir de la conjugación de estas dos variables, surgen cuatro escenarios relevantes para el análisis de constitucionalidad del Decreto 487, de cara a los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad:

Solicitudes de extradición con fines de juzgamiento, sin resolución ejecutoriada para la entrada en vigor del Decreto 487. En este evento, el requerido aún se presume inocente, y aún no ha terminado de ejercer los mecanismos de defensa a su favor en el trámite de extradición y en el proceso penal ante las autoridades judiciales del país solicitante.

Solicitudes de extradición con fines juzgamiento, con resolución ejecutoriada para la entrada en vigor del Decreto 487. Aquí, la persona solicitada ya agotó los mecanismos de defensa dentro del trámite de extradición, pero aún no ha ejercido su defensa ante las autoridades judiciales del país requirente. No ha sido vencida en juicio, y, por tanto, aún se encuentra cobijada por la presunción de inocencia.

Solicitudes de extradición con fines de cumplimiento de pena, sin resolución ejecutoriada para la entrada en vigor del Decreto 487. En este caso, la persona solicitada ya fue declarada penalmente responsable por el Estado requirente, pero no ha terminado de agotar los mecanismos de defensa dentro del trámite de extradición.

Solicitudes de extradición con fines de cumplimiento de pena, con resolución ejecutoriada para la entrada en vigor del Decreto 487. En este escenario, la persona solicitada ya fue declarada penalmente responsable por el Estado requirente, y ya agotó los mecanismos de defensa dentro del trámite de extradición. Es decir: se ha producido un acto administrativo respecto de una persona ya condenada, acto que goza de presunción legalidad, y, por virtud de su firmeza, debe ser ejecutado.

Con base en estas distinciones, a continuación, la Sala emprenderá el análisis de los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad.

Ausencia de arbitrariedad

Como quedó visto (ver supra numeral 128), el artículo 29 de la Constitución consagra el derecho fundamental al debido proceso a favor de toda persona, incluso de quien es sometida a extradición. Si bien es un mecanismo de cooperación internacional, se tramita a través de un procedimiento de naturaleza mixta, predominantemente administrativo con un componente judicial, que, como cualquier otra actividad a cargo de una autoridad estatal, debe ser respetuoso de esta garantía.

Según se desprende del contenido del artículo 29 superior, el derecho fundamental al debido proceso se compone de diversos principios y garantías, entre ellos el derecho de defensa: “Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga.”[115]

Como se dijo en antecedencia (ver supra, numeral 180), suspender significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra” [116], y, precisamente esto es lo que logra el Decreto Legislativo 487 de 2020 en relación con las garantías de las personas inmersas en procedimientos de extradición, quienes quedan temporalmente desprovistas de la posibilidad de ejercer sus

garantías procesales. Al respecto, la Corte nota que el decreto bajo estudio comporta un efecto paradójico frente a las garantías fundamentales de la persona solicitada en extradición, por cuanto se mantiene vigente la privación de su libertad, pero se despoja temporalmente de la posibilidad de acudir a las vías procesales para recuperarla.

Algunos intervinientes adujeron que el Decreto Legislativo bajo estudio no suspendió la facultad de otorgar libertades ante circunstancias que hagan improcedente la extradición, pero no puede perderse de vista que varias de estas hipótesis sólo se configuran una vez se han ejercitado los mecanismos que se encuentran suspendidos. Así, por ejemplo, no podrá la Corte Suprema de Justicia emitir un concepto desfavorable acerca de una extradición, mientras esta no pueda adelantar el periodo previo probatorio y de alegatos que la ley establece, y que a su vez no podrá iniciarse hasta tanto el Ministerio de Justicia no haga entrega formal de la documentación. En similar sentido, no podrá el Presidente de la República reponer la decisión que concede la extradición y en su lugar negarla, si el afectado no ha tenido la oportunidad de interponer el correspondiente recurso en contra de dicho acto administrativo. Dicho de otro modo, resulta inane afirmar que el decreto garantiza el restablecimiento de la libertad en los eventos en los que no proceda la extradición, cuando varios de los mecanismos necesarios para llegar a esa conclusión se encuentran suspendidos.

En sentencia C-300 de 1994, esta corporación concluyó la inexequibilidad de una norma que declaró el estado de conmoción interior con la finalidad de evitar una excarcelación masiva de personas en detención preventiva, ante la inminencia del vencimiento de los términos de ley para la recuperación de su libertad. Es pertinente traerla a colación, por cuanto ese propósito guarda relación con la motivación real que subyace al Decreto Legislativo 487 de 2020 que se examina en esta oportunidad. En esa ocasión, la Corte consideró que este tipo de medidas implican una suspensión del derecho al debido proceso:

“En este orden de ideas, la sindicación de un delito grave se conecta en la referida ecuación a síntoma indubitable de alteración del orden público, y obra como circunstancia inhibitoria para los efectos del otorgamiento de la libertad provisional a que tendrían derecho los detenidos de conformidad con la ley. El anotado efecto inhibitorio de la libertad, móvil determinante del Estado de Excepción, en cuanto entrañe la virtual suspensión de los derechos humanos de los sindicados, carece de fundamento constitucional. Independientemente de lo que esta Corte determine respecto de los decretos que se expidan como consecuencia de la declaratoria de la conmoción interior, el que la disponga no puede tener como causa o finalidad determinante la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CP art. 214).

(…)

“Incorporada en el núcleo esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, la pretensión de que expirado el máximo término de duración de la detención provisional sin haberse calificado el mérito del sumario, conforme lo prescribe el artículo 415, parágrafo transitorio del C de P. P., la declaratoria de la conmoción interior, adoptada con la finalidad de prevenir el efecto liberador de la citada norma, lo vulnera de manera clara e inconcusa. La etiología de las dilaciones, explicable por los diversos problemas estructurales que aquejan a un sector de la justicia colombiana y sobre los cuales tanto el Presidente como el Fiscal General abundan en sus comunicaciones, pueden servir como eximentes de responsabilidad personal para las autoridades judiciales, pero no podrían permitir, sin vaciar el contenido esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, hacer caso omiso de las consecuencias que la ley conecta a la expiración del máximo término de detención provisional sin haber sido calificado el

mérito del sumario". (énfasis fuera del texto original)[117]

Por lo tanto, es evidente que el Decreto Legislativo 487 de 2020 contraviene lo previsto en el artículo 214 de la Constitución y 5 y 15 literal 'a' de la LEEE, por cuanto suspende el derecho al debido proceso de las personas solicitadas en extradición para ser procesadas en el exterior. Esto lleva a la Corte a concluir que la norma no satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad. Con todo, encuentra la Sala que las anteriores consideraciones no resultan valederas para las personas condenadas cuyo trámite ha terminado con resolución de extradición en firme, toda vez que éstas ya agotaron los mecanismos de defensa dentro de la actuación, además que su presunción de inocencia ha sido desvirtuada.

No contradicción específica

En similar sentido, la Corte encuentra que el Decreto Legislativo 487 de 2020 no supera el juicio de no contradicción específica, ya que sus disposiciones resultan contrarias a los artículos 28 y 29 de la Constitución, al artículo 7 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y artículo 9 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respecto de las personas requeridas en extradición con fines de procesamiento y de aquéllas ya condenadas pero cuyo trámite aún se encontraba en curso para fecha en que entró en vigor el Decreto Legislativo bajo estudio.

Al respecto, se reitera que la suspensión de términos en los trámites de extradición, de la forma en que fue decretada por la norma en estudio, desconoce directamente las normas constitucionales que consagran los principios y garantías que conforman el debido proceso, específicamente el derecho a la defensa, por cuanto deja a la persona requerida en extradición temporalmente desprovista de sus medios de defensa, por término inicial de 30 días, pero prorrogable hasta el tiempo que dure la emergencia sanitaria. De manera indirecta, esta medida afecta también el derecho fundamental a la libertad, por cuanto le interrumpe a la persona detenida con fines de extradición la posibilidad de recuperar esta garantía constitucional, bien sea porque logre demostrar que la extradición no es procedente, o porque venzan los términos que el legislador estableció para su restablecimiento.

De suerte que el poder Ejecutivo no podía contrariar estas disposiciones constitucionales en ejercicio de su potestad de dictar normas con fuerza de ley durante el estado de excepción. Tal prerrogativa se constituyó para que el Gobierno nacional pudiese adoptar medidas encaminadas a proteger derechos fundamentales, no desconocerlos.

No obstante, al igual que como ocurre con el juicio de ausencia de arbitrariedad, debe precisar la Corte que la insatisfacción del criterio de no contradicción específica no tiene repercusiones en los casos en los que, para el momento en que entró en vigencia el Decreto Legislativo 487, la persona requerida se encontraba condenada y su extradición ya concedida mediante resolución ejecutoriada, toda vez que en este escenario, los mecanismos de defensa propios del debido proceso ya fueron agotados, y la expectativa de recuperación de la libertad es mínima.

Proporcionalidad

Esta corporación ha establecido que "ningún órgano o funcionario público puede restringir los derechos fundamentales sino cuando se trata de una medida estrictamente necesaria y útil para alcanzar una finalidad constitucionalmente valiosa y cuando el beneficio en términos constitucionales es superior al costo que la restricción apareja. Cualquier restricción que no supere este juicio carecerá de fundamento constitucional y, por lo tanto, debe ser expulsada del

mundo del derecho”[118].

En el asunto bajo examen, la medida de suspensión de los términos de los trámites de extradición adoptada mediante el Decreto Legislativo 487 de 2020 busca salvaguardar los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de cooperación judicial contra el crimen, así como proteger la salud e integridad de los funcionarios públicos que intervienen en los trámites de extradición. No obstante, como ha quedado visto, la medida establecida en el Decreto Legislativo bajo estudio ciertamente genera una afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de las personas inmersas en este tipo de actuaciones. La Sala Plena considera que a excepción de las personas ya condenadas con resolución de extradición en firme, la medida deja a estas personas temporalmente desprovistas de la posibilidad de ejercer los mecanismos de defensa para cuestionar la procedencia de la extradición o procurar el restablecimiento de su libertad, lo que a su vez trae por consecuencia la prolongación del encarcelamiento, por un tiempo superior al inicialmente previsto en la regulación.

Este enfrentamiento entre las finalidades que la norma pretende alcanzar y los derechos que restringe para tal efecto, debe dilucidarse a través de un examen de proporcionalidad de nivel estricto -en razón al tipo de derechos restringidos y a que sus titulares hacen parte de una población en situación de vulnerabilidad debido a su privación de libertad-[119], que tiene por objeto constatar si el decreto bajo examen resulta razonable, a partir de una evaluación acerca de (i) la constitucionalidad de la finalidad que se busca satisfacer la idoneidad de la medida para lograr los objetivos propuestos; (ii) su necesidad ante la ausencia de otros medios menos lesivos pero igual de idóneos; y (iii) su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, si la “…medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior”.

Finalidad. Uno de los principios rectores de la Carta establece que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan, entre otros, en la soberanía nacional y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia -art. 9-, al tiempo que el artículo 226 superior impone a las autoridades estatales el deber de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Adicionalmente, el artículo 35 constitucional reconoce la figura de la extradición, la cual deberá emplearse de acuerdo con los tratados públicos suscritos y aprobados por el Estado colombiano. De otra parte, el objetivo de proteger la salud e integridad de los funcionarios públicos a cargo de los trámites de extradición también se ajusta a la Carta Política, no sólo porque las autoridades de la República están en la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia (art. 2), lo que incluye a sus servidores, sino también porque el trabajo en condiciones dignas, en todas sus modalidades, goza de especial protección por parte del Estado (art. 25).

De esta manera, la Corte no desconoce la importancia de las obligaciones internacionales adquiridas por la República de Colombia, más aún en el terreno de la cooperación judicial. Un mundo globalizado como el actual, exige un alto grado de compromiso de parte de todos los Estados para enfrentar el crimen organizado transnacional, y evitar que las fronteras y la soberanía territorial se conviertan en fuente de impunidad. Asimismo, igual de valiosa resulta la preocupación del Gobierno nacional por garantizar la salud e integridad de los funcionarios públicos. Por lo tanto, es dable concluir que las finalidades expuestas en el Decreto Legislativo 487, además de estar orientadas a satisfacer intereses constitucionales legítimos, resultan

imperiosas y urgentes.

Idoneidad. La medida es adecuada, porque por su aptitud y eficacia para alcanzar los fines propuestos. En efecto, suspender los trámites de extradición y evitar que prosperen las causales de libertad previstas en la regulación que lo rige, permite asegurar el eventual cumplimiento de una solicitud de extradición, sin poner en riesgo a los funcionarios a cargo de su ejecución, y garantiza el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por la República de Colombia.

Necesidad. No obstante, la Corte no encuentra elementos para concluir sin lugar a equívocos que no existen otras alternativas menos restrictivas e igual de idóneas para alcanzar los fines propuestos. El Gobierno invoca las dificultades en el envío de la documentación física a través de la valija diplomática, pero al tiempo informa que "recientemente los Estados Unidos de América autorizó excepcionalmente la presentación de una solicitud de extradición, permitiendo que el expediente fuera legalizado electrónicamente y que fuera presentado al Departamento de Estado vía correo electrónico, mientras se logra que el expediente original llegue a Washington y pueda ser entregado en algún momento en físico.// En el caso de España, las autoridades han permitido que Colombia presente una solicitud de extradición por medio electrónico"[121]. Si países como Estados Unidos y España accedieron a recibir en forma virtual la documentación remitida por Colombia en trámites de extradición por activa, bien pudo haber procedido de la misma manera el Gobierno nacional frente a las extradiciones por pasiva. De esta forma, no se observa que la medida de suspensión de términos fuese la única alternativa para asegurar la recepción oportuna de las solicitudes de extradición, ya que existía la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a facilitar la transmisión digital de la documentación, tal y como procedieron otros Estados en relación con las solicitudes formuladas por Colombia.

Por otro lado, el Gobierno nacional adujo también dificultades para el desplazamiento de las comisiones encargadas de recibir y trasladar a las personas requeridas en extradición. Es innegable que las restricciones generadas por la pandemia crearon obstáculos en el transporte aéreo internacional, pero la Corte no encuentra que esta circunstancia constituya mérito suficiente para concluir la imposibilidad de llevar a cabo tales desplazamientos, como si se tratase de una situación de fuerza mayor, frente a la cual nada podían hacer los Estados requirente y requerido. De hecho, el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020 dispuso la suspensión del desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, pero de manera excepcional permitió el desembarque con fines de ingreso de pasajeros en casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor. Esto evidencia que el transporte aéreo, si bien reducido, no ha sido restringido del todo. En este sentido, es un hecho notorio que los terminales aéreos continuaron operando, a tal punto que cantidades de extranjeros han logrado viajar desde Colombia hacia otras latitudes, al tiempo que cientos de nacionales colombianos han retornado al país, gracias a los esfuerzos articulados entre los Estados. De hecho, en un comunicado de prensa divulgado el 04 de junio de 2020, la Cancillería dio a conocer que, (i) para esa fecha, más de 9.700 connacionales habían retornado al país en más de 80 "vuelos humanitarios"; (ii) entre el 10 y el 23 de junio arribarían 17 vuelos más procedentes de Brasil, Australia, Panamá, Chile, Estados Unidos, Uruguay, Austria, Perú, México, Ecuador, España, Argentina, Canadá y Francia; y (iii) entre el 23 de marzo y la fecha del comunicado, más de 18.000 personas salieron del país[122].

Del anterior informe llama la atención, no solo la cantidad y la frecuencia de los vuelos a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia, sino también que varios de los vuelos programados

para arribar al país entre el 10 y el 23 de junio, proceden de España, Argentina, Brasil, México y Ecuador, mismos países que fungen como Estados requirentes dentro de los trámites con extradición ya concedida, pero su entrega suspendida por virtud del Decreto 487 (ver supra, numeral 20). Con este panorama, no es razonable concluir que el transporte aéreo de las personas requeridas en extradición es una condición imposible de cumplir, ni puede aceptarse que la omisión en el traslado obedezca a una fuerza mayor irresistible e insuperable, que justifique la necesidad de suspender estos trámites, a costa del debido proceso y de la libertad de las personas solicitadas.

Ahora bien, en cuanto al segundo aspecto, esto es, la necesidad de la suspensión de los términos de extradición para salvaguardar la salud e integridad de los servidores públicos, la Corte tampoco encuentra razones que permitan concluir que la suspensión de los términos de extradición era la única medida idónea y menos lesiva para proteger a los funcionarios. No se puede perder de vista que la mayoría de las actuaciones son desarrolladas por funcionarios de los Ministerios, la Presidencia y la CSJ-SCP, desde sus despachos, o en su defecto, desde sus hogares, conforme lo dispuso el Decreto Legislativo 491 de 2020[123]. Y si bien hay ciertas diligencias dentro del procedimiento de que sí se llevan a cabo de manera presencial, como la notificación personal de la resolución que decide la extradición, la custodia de la persona solicitada y su entrega a los representantes del país requirente, existen otras medidas de bioseguridad que habrían podido emplearse para proteger a los funcionarios, sin necesidad de privar a los requeridos en extradición de sus garantías. Si en realidad no existen medidas menos lesivas para salvaguardar la salud de los servidores, el Gobierno debió suspender también los operativos para capturar a personas requeridas judicialmente por otros Estados, pero observa la Corte que estos procedimientos de manera expresa fueron excluidos de la suspensión de términos (artículo 2 del Decreto 487).

Estas consideraciones llevan a la Sala a concluir que la medida de suspensión de términos de los trámites de extradición no se ofrece como la única alternativa idónea y menos para honrar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y proteger la salud de los servidores públicos a cargo de la ejecución de estas actuaciones.

Proporcionalidad en sentido estricto. Por último, aún si en gracia de discusión se aceptase que la medida resulta necesaria, para la Corte es claro que ésta no es proporcional, habida consideración de la ostensible afectación que representa para las garantías fundamentales de las personas requeridas en extradición. Es cierto que la suspensión de los términos de los trámites de extradición contribuye a que el país cumpla con las solicitudes de cooperación judicial procedentes de autoridades extranjeras, y previene que los servidores queden expuestos en su integridad o en su salud, pero estas ventajas no compensan el costo que representan para los derechos de las personas solicitadas en extradición.

En efecto, salvo en los casos de personas ya condenadas con resolución de extradición en firme, que han agotado sus medios de defensa y no tienen una expectativa de recuperación de libertad, el Decreto Legislativo 487 comporta un desmesurado costo en la eficacia de los derechos al debido proceso y a la libertad de las personas inmersas en este tipo de trámites: (i) impide temporalmente el ejercicio de su derecho a controvertir la procedencia de la extradición ante la CSJ-SCP a través de solicitudes probatorias y alegatos; (ii) suspende la posibilidad de ejercer los recursos en vía gubernativa en contra del acto administrativo que resuelve la extradición; (iii) prolonga la duración de la actuación por un término inicial de 30 días, pero prorrogable por el tiempo que dure la Emergencia Sanitaria; (iv) interrumpe el término de las causales dispuestas en

la ley para el restablecimiento de la libertad; y (v) afecta la garantía de previsibilidad de la duración del encarcelamiento. Además, el grado de afectación se acentúa de manera significativa, tratándose de personas que se encuentran recluidas, o su libertad amenazada con una orden de captura. Además de velar por la cooperación internacional y la salud de sus servidores, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de las personas en su territorio, y de ajustar sus actuaciones al respeto por estas garantías. En este sentido, al sopesar los fines que busca salvaguardar la medida en cuestión, con el impacto que tiene en los derechos aludidos, concluye la Sala que el grado de la restricción resulta desproporcionado.

En el Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica, el Presidente de la República se fundamentó, entre otras razones, en la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, en cuanto a que los países "los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos". La Corte apela a esta misma premisa para resaltar que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 487 de 2020 no cumple con ese equilibro, porque comporta una restricción desproporcionada e innecesaria para los derechos fundamentales amparados en la Constitución. Esto conduce a concluir que la medida no supera el juicio de proporcionalidad, con la salvedad hecha en cuanto a los trámites de personas condenadas que ya contaban con resolución de extradición en firme para la fecha en que fue expedido el decreto bajo examen.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, **la Corte concluye que el Decreto Legislativo 487 "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición" cumple con los requisitos formales, pero no así con la totalidad de los criterios materiales previstos en la Constitución, en la LEEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, esto es, no cumple con los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad**.

Determinaciones finales

Esta corporación ha sostenido en reiterados pronunciamientos que "…el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias, ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales"[124]. Las experiencias del Derecho comparado y la propia tradición constitucional colombiana han llevado a la Corte a reivindicar su función, como máximo intérprete de la Constitución, de modular los efectos de sus proveídos. Así, en sentencia C-109 de 1995, este tribunal indicó lo siguiente:

"Para ello conviene recordar que la Corte tiene la posibilidad de modular de muy diversas maneras los efectos de sus sentencias. En efecto, de conformidad con la Constitución, es a la Corte Constitucional a quien corresponde señalar los efectos de sus sentencias.

(…)

“Como es obvio, la anterior enumeración no pretende ser exhaustiva. En el futuro, frente a situaciones complejas en las que entren en colisión diversos principios constitucionales, es posible que la Corte se vea obligada a adoptar otras formas de sentencia, si ésa es la mejor forma de asegurar la integridad de la Constitución.

“Esta modulación de los efectos de la sentencia no es en manera alguna una arbitraria invención de la Corte Constitucional colombiana, sino que, como se ha dicho, es una consecuencia de la función de la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta. Además, la necesidad de esa modulación de las sentencias resulta de las tensiones valorativas implícitas en todo texto constitucional, razón por la cual la mayoría de los tribunales constitucionales han desarrollado diversos tipos de fallos con el fin de cumplir, en forma razonable, su función de control constitucional, como se puede constatar en la jurisprudencia alemana e italiana[10] .

“Es más, la modulación de los efectos de los fallos y las sentencias interpretativas son una práctica arraigada en el derecho constitucional colombiano. En efecto, mucho antes de que entraran en funcionamiento los tribunales constitucionales europeos, la Corte Suprema de Justicia de Colombia, cuando ejercía el papel de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución de 1886, efectuó sentencias condicionales o interpretativas. Así, en 1912, la Corte Suprema, en la parte resolutiva de uno de sus primeros fallos como tribunal constitucional, señaló que se declaraban "inexequibles los artículos 2º de la Ley 40 de 1905, primera parte del 5º de la Ley 21 de 1907 y 6º de la misma Ley, en cuanto comprendan a los propietarios de minas de esmeraldas que hayan redimido legalmente a perpetuidad la propiedad de sus minas, antes de la vigencia del Decreto número 48 de 1905; en todo lo demás son exequibles dichos artículos"[11] (subrayas no originales). En las siguientes décadas la Corte Suprema de Justicia profirió numerosas sentencias condicionales. Así, en 1924, entre muchas otras sentencias interpretativas, la Corte Suprema declaró "inexequible el artículo 3º de la Ley 109 de 1923, en cuanto dice relación a las personas que han adquirido exención de derechos de aduana en virtud de contrato celebrado con el Estado (subrayas no originales)"[12] . Posteriormente, en 1936, la Corte declaró que el inciso 1 del artículo 31 del decreto No 1365 de 1935 era inexequible "pero únicamente en cuanto implica de un modo general la facultad de prohibir la radiodifusión en los casos allí previstos y no en cuanto implica la prohibición de hacer uso de ella para actos vedados por las leyes, ni en cuanto contiene la facultad de impedir en casos concretos que se utilice la radiodifusión para actos de esta clase (subrayas no originales)"[13] . En los años cuarenta, la Corte declaró inexequible el artículo 722 del Código de Procedimiento Penal (Ley 94 de 1938) pero "únicamente en cuanto sustrae los procesos iniciados antes del 1 de julio de 1938, fecha de su vigencia, de la aplicación de sus normas de carácter sustantivo, en los casos en que son más favorables al acusado que la reglas respectivas de la legislación anterior (subrayas no originales)"[14] . En 1965, la Corte Suprema declaró inexequibles varias disposiciones acusadas de la ley 27 de 1963 y del Decreto 528 de 1964 "en cuanto suprimen la categoría constitucional de Juez del Circuito. Y son exequibles en cuanto se refieren a los Jueces Municipales en materia laboral"[15] .

(…)

“Como se puede constatar, la modulación de los efectos de las sentencias es una tradición propia del constitucionalismo colombiano”.

Con base en lo anterior, y por las razones expuestas a lo largo de esta sentencia, la Sala Plena considera que, en el presente caso, la determinación que mejor protege los postulados constitucionales es la inexequibilidad del Decreto Legislativo 487 de 2020, pero excluyendo del alcance de la decisión la suspensión por 30 días de los términos correspondientes a los trámites que involucran personas ya condenadas, en los que ya existía resolución ejecutoriada concediendo la extradición para el momento en que entró en vigor el citado Decreto Legislativo. Esto, debido a que las razones que llevan a la Corte a concluir la inconstitucionalidad, no tienen implicaciones para este último evento, toda vez que (a) la presunción de inocencia se encuentra desvirtuada; (b) la persona requerida ya tuvo la oportunidad de agotar la mayoría de los mecanismos de defensa a su disposición en las distintas etapas del trámite de extradición; y (c) existe un acto administrativo en firme que concede la extradición, el cual goza de presunción de acierto y legalidad.

De otra parte, con el objeto de evitar desigualdades en el cumplimiento de la decisión, la Sala Plena precisa que esta sentencia se rige por la regla general de los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad, esto es, a futuro, a partir de la fecha de este proveído. En consecuencia, la inexequibilidad no afecta la validez de la suspensión de los términos ocurrida antes de la presente decisión, y a partir de la fecha de esta sentencia, deberá procederse al restablecimiento de los términos, debiéndose reanudar su contabilización en las condiciones en las que quedaron para la fecha en que entró en vigencia el Decreto Legislativo que ordenó la suspensión (27 de marzo de 2020).

Por último, la Sala estima pertinente resaltar, como habitualmente ocurre en este tipo de trámites[125], la importancia de que el Gobierno nacional exija a los Estados solicitantes que el tiempo en que las personas sometidas a extradición han estado privadas de su libertad en Colombia por cuenta de dichos requerimientos, se les compute como parte de una eventual condena en su contra.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

El Decreto Legislativo 487 de 2020 fue expedido con cumplimiento de sus requisitos formales de constitucionalidad. No obstante, su contenido resulta contrario a la Constitución Política, porque suspende normas procesales de contenido sustancial que fueron previstas por el legislador para garantizarle a las personas solicitadas en extradición sus derechos al debido proceso y a la libertad. Sin desconocer la importancia de los compromisos internacionales de Colombia en materia de cooperación judicial, la lucha contra el crimen, pero además la protección a la salud de los funcionarios públicos y en general las medidas para salvaguardar estos intereses, no se puede generar un escenario de desprotección y vulneración de derechos fundamentales para las personas inmersas en un trámite de extradición, toda vez que en materia penal, dicha restricción conlleva un alto costo de la eficacia de sus mecanismos de defensa y de las causales legales previstas para el restablecimiento de la libertad. Por lo anterior, bajo los parámetros legales y jurisprudenciales que componen el control de constitucionalidad de decretos legislativos expedidos al amparo del estado de excepción, la Corte concluyó que el decreto en cuestión no satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica, y proporcionalidad, razón por la cual debe ser declarado inexequible.

Adicionalmente, se señaló que la presente inexequibilidad no afecta la suspensión por 30 días calendario de los trámites de extradición de personas con condenas en firme que para la fecha de expedición del Decreto Legislativo 487 contaban con resolución ejecutoriada concediendo la extradición, conforme quedó expuesto en precedencia, y se aclaró que esta decisión rige hacia futuro, razón por la cual en cada caso los operadores judiciales deberán considerar el restablecimiento de los términos del trámite de extradición, a partir del punto en el que fueron suspendidos con ocasión del mencionado decreto legislativo declarado inexequible. Finalmente, se reiteró que el tiempo que hubiere estado la persona privada de su libertad, ha de abonarse como parte cumplida de la pena.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020, "[p]or el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del 'Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica' declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19".

SEGUNDO.- La presente decisión no afecta la suspensión de términos por 30 días de los trámites de extradición de personas requeridas para el cumplimiento de condenas en firme, en los que ya se había proferido resolución ejecutoriada concediendo la extradición para la fecha de expedición del Decreto Legislativo 487 de 2020.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-201/20

Referencia: Expediente RE-251

Asunto: Revisión de Constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 487 de 2020 “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me llevaron a salvar el voto en la Sentencia C-201 de 2020, adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 25 de junio de este mismo año.

1. La providencia en mención declaró inexequible el Decreto Legislativo 487 de 2020 en el que se adoptaron dos medidas principales sobre los términos que deben seguirse en el trámite de extradición. La primera, correspondía a la suspensión de los términos por 30 días contados a partir del 27 de marzo de 2020 y la previsión de las excepciones a esta suspensión. La segunda medida, consistía en la autorización de prorrogar la suspensión en caso de que persistieran los motivos que dieron lugar a la decisión inicial. Contrario a lo señalado por la mayoría de la Sala considero que la suspensión inicial, por un término preciso y que respondió a una situación de fuerza mayor era constitucional, y que la autorización de la prórroga debió declararse exequible de forma condicionada bajo límites formales y sustanciales para hacerla compatible con las garantías de libertad y debido proceso.

2. Para sustentar la postura descrita, de forma inicial, presentaré los argumentos transversales de la sentencia de los que disiento y luego, con base en estos, explicaré las razones concretas con respecto al análisis de cada medida. En cuanto a los elementos generales, no comparto las consideraciones expuestas por la mayoría de la Sala con respecto a: (i) la metodología de análisis, pues se examinaron las dos medidas principales de forma conjunta a pesar de que, cómo lo explicaré, merecían consideraciones particulares; (ii) la comprensión de la figura de extradición limitada principalmente a su entendimiento como mecanismo de cooperación internacional; (iii) el estándar de evaluación estricto; y (iv) la valoración de la actuación del Gobierno desde el contexto fáctico en el que se profirió la sentencia -3 meses después- sin considerar las circunstancias que se presentaban cuando se adoptaron las medidas.

3. En la Sentencia C-201 de 2020, la mayoría de la Sala declaró la inexequibilidad del Decreto 487 porque las disposiciones afectan de manera desproporcionada los derechos a la libertad personal y el debido proceso de las personas sujetas al trámite. Asimismo, precisó que dicha inexequibilidad no incluye la medida de suspender por 30 días los términos correspondientes a los trámites que involucran personas condenadas, en los que ya existía resolución ejecutoriada concediendo la extradición para el momento en que entró en vigor el Decreto Legislativo.

4. En primer lugar, disiento del examen conjunto de las disposiciones del Decreto Legislativo 487 de 2020, pues esta normativa previó dos medidas claramente diferenciadas y que merecían consideraciones particulares. Las medidas descritas exigían una valoración independiente, ya que, de un lado, la suspensión de los términos para el trámite de extradición por 30 días, correspondía a una disposición precisa, adoptada a través de una norma con rango de ley, que respondía a una circunstancia de fuerza mayor, ampliamente explicada por el Gobierno Nacional, y que perseguía valiosas finalidades constitucionales, incluida la preservación de la salud y la seguridad tanto de los funcionarios que intervienen en el proceso judicial y administrativo como de las personas sujetas al trámite. En contraste, la posibilidad de prórroga de la suspensión merecía consideraciones diferentes, pues se estableció como una potestad indefinida, no se sujetó a límites precisos de carácter material y formal, y se anticipó sin mayores garantías y justificaciones a un contexto fáctico variable. Por lo tanto, a pesar de su conexidad se trata de disposiciones diferentes que generaban problemas jurídicos distintos y evaluaciones constitucionales particulares, de ahí que merecían consideraciones individuales.

5.- En segundo lugar, la sentencia partió de un concepto restrictivo del trámite de extradición, el cual consideró principalmente como un mecanismo de cooperación internacional en el que están involucradas las relaciones de Colombia con otros Estados y que responde a la necesidad de que los Estados adelanten una lucha conjunta contra el crimen organizado. Aunque el trámite de extradición tiene estas características ampliamente referenciadas, lo cierto es que este instrumento también protege otros intereses valiosos desde la perspectiva constitucional. En particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se trata de un mecanismo que contribuye a asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, protege los intereses y derechos de las víctimas, es una medida de cooperación para la lucha conjunta y la erradicación de delitos que comportan graves afectaciones a los derechos humanos[126] y responde a otras finalidades constitucionales, tales como:

“(i) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; (ii) promover la eficiencia de la administración de justicia, sin descuidar los derechos fundamentales y las garantías procesales de los investigados y solicitados; (iii) hacer compatible los fundamentos de las relaciones exteriores del Estado colombiano con la soberanía nacional, el respeto a la

autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; y (iv) promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales sobre bases de igualdad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional."[127]

En consecuencia, no se reconocieron todas las finalidades que persigue el trámite de extradición y así se dejaron de valorar los otros intereses que pretendía proteger el Decreto 487, de tal forma que en la ponderación de los derechos y principios constitucionales en tensión debían dárseles un peso distinto que conducía a una decisión diferente. En efecto, a partir de esta visión la sentencia planteó un dilema que se redujo a la oposición entre los intereses internacionales del Estado y la libertad de las personas sujetas al trámite, el cual no da cuenta de la totalidad de intereses y derechos involucrados en el mecanismo de extradición.

6. En tercer lugar, la sentencia adelantó los juicios de proporcionalidad, contradicción específica y ausencia de arbitrariedad con un estándar estricto porque estaban involucrados los derechos a la libertad y al debido proceso. En relación con este estándar la mayoría de la Sala no explicó cómo este rigor se armoniza con la mayor flexibilidad del examen de los decretos legislativos que anunció la Sala Plena en la Sentencia C-145 de 2020, ni moduló las exigencias de los juicios referidos.

La Sentencia C-145 de 2020[128], que examinó el Decreto Legislativo 417 de 2020 en el que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, reconoció la magnitud de la calamidad pública y sanitaria actual, así como la gravedad de sus efectos en el orden económico y social por cuanto provoca amenazas y afectaciones en los derechos constitucionales de millones de personas. En consecuencia, la Sala Plena, por unanimidad, anunció que el control de constitucionalidad se ejercería:

"(…) con una amplia flexibilidad, pues la magnitud de esta crisis no tiene antecedentes en los tiempos recientes, de allí que el escrutinio que haga este Tribunal tendrá en cuenta la amplia capacidad de acción que acompaña al señor Presidente de la República, de cara a los remedios que estime necesarios para conjurar la crisis, en tanto y cuanto estos guarden la razonable conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del EEES."

De manera que, en atención a la dimensión de la crisis generada por la pandemia la Sala Plena anunció un rasero del escrutinio más flexible, que no aplicó ni consideró en la sentencia de la que me aparto. En efecto, el juicio de proporcionalidad aplicó el estándar más estricto posible que incluso superó las exigencias planteadas en otros estados de excepción y dejó de considerar intereses constitucionales relevantes a la hora de concluir el juicio de validez constitucional.

7.- En el juicio de proporcionalidad la sentencia aplicó un estándar estricto, en el que evaluó que: (i) las medidas perseguidas por el decreto legislativo fueran imperiosas y urgentes; (ii) las medidas fueran adecuadas; y (iii) no existieran otras alternativas menos restrictivas para alcanzar los fines propuestos.

El último de los requisitos descritos no ha sido uniforme en los juicios adelantados en estados de excepción, ni se ha sido evaluado cuando se trata de adoptar decisiones de política pública internacional, asunto de competencia sensiblemente reservada por la Constitución al Presidente de la República. Incluso, bajo el parámetro de estricta proporcionalidad, la Corte en algunas ocasiones ha señalado que el examen implica verificar si se consideraron otras posibilidades eventualmente menos costosas y, en general, establecer el carácter excesivo de la afectación del

derecho de cara a la finalidad perseguida sin que este rasero se traduzca en la exigencia de acudir a la medida menos restrictiva posible. De suerte que, aún en el marco de un juicio estricto, la jurisprudencia no ha exigido que la medida legislativa sea la menos restrictiva posible como lo determinó la mayoría de la Sala, sino que ha hecho énfasis en la evaluación del exceso.[129]

En consecuencia, si de una parte, la Sentencia C-145 de 2020 anunció que las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia serían evaluadas bajo un criterio de mayor flexibilidad y, de otra parte era necesario reconocer que en la extradición se manejan asuntos de relaciones internacionales en donde el Presidente de la República tiene un amplio margen de apreciación (artículos 9º, 189 y 224 de la Constitución), resultaba necesaria la armonización entre la valoración estricta de proporcionalidad y la flexibilización anunciada. Esta armonización se lograba mediante un examen sobre la proporción entre el nivel de afectación de los derechos involucrados y los objetivos de la medida, que aunque riguroso no se tradujera en el criterio más estricto (la adopción de la medida menos restrictiva posible), pues este supera las exigencias planteadas en otros estados de excepción.

8. En cuarto lugar, en el examen de constitucionalidad la mayoría de la Sala evaluó las medidas a partir del contexto fáctico que se presentaba cuando se profirió la sentencia (25 de junio de 2020) y no de las circunstancias existentes en el momento en que se expidió el Decreto Legislativo 487 de 2020.

Las medidas de suspensión de los términos del trámite de extradición por 30 días y la posibilidad de prórroga se adoptaron el 27 de marzo de 2020, pocos días después de que la Organización Mundial de la Salud declarara que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia (11 de marzo de 2020) y que el Ministerio de Salud y Protección Social declarara la emergencia sanitaria en el país. En efecto, tras la declaración del estado de emergencia el 17 de marzo de 2020 las actuaciones emprendidas en esa etapa inicial se enfrentaban a la novedad del fenómeno, la alta velocidad de la propagación, los índices de mortalidad, el crecimiento exponencial, sus dimensiones internacionales, el cierre de fronteras, y la limitación de la movilidad y el transporte. Adicionalmente, se presentaban una serie de consecuencias económicas y sociales súbitas, derivadas de la paralización de las actividades ordinarias por las acciones de contención inmediata como el aislamiento preventivo obligatorio, las cuarentenas y el distanciamiento social.

No obstante, la mayoría de la Sala cuestionó la actuación del Presidente de la República en el Decreto 487 porque no acudió a estrategias que si bien estaban disponibles para el momento en el que se profirió la sentencia no aparecían como opciones claras en el momento en el que se adoptaron las primeras medidas de reacción a la emergencia. En efecto, la mayoría de la Sala hizo énfasis en la gestión de vuelos humanitarios y en la digitalización de trámites judiciales y administrativos como medidas menos gravosas para continuar las actuaciones del trámite de extradición y de esta forma cumplir los términos ordinarios.

Con respecto al curso de acción reclamado por la mayoría considero que se trata de un examen fundado en las posibilidades que se han presentado en la evolución de la emergencia sanitaria, pero que no constituían una opción clara y, por ende, exigible para el momento en el que se expidió la normativa bajo examen. En ese sentido, resultaba necesario aplicar un criterio de evaluación más flexible que reconociera el margen de acción que debe acompañar al Presidente de la República, de cara a los remedios que estime necesarios para conjurar la crisis.

9. En síntesis, las consideraciones expuestas por la sentencia en el juicio de proporcionalidad dan

cuenta de la aplicación de estándares estrictos, que privilegiaron aspectos formales que podían superarse a través de una lectura sistemática y de contexto por parte de la Sala, y que desconocieron no sólo la gravedad, imprevisión y dimensión de la emergencia sanitaria, social y económica derivada de la pandemia sino también la flexibilización que anunció inicialmente para la evaluación de estos decretos y todos los principios e intereses constitucionales en juego en los procesos de extradición.

10.-Ahora bien, descritos los elementos transversales de la sentencia de los que me aparto, explicaré cómo esos elementos generales tienen impacto en el examen particular de cada una de las medidas. En relación con la suspensión de los términos que rigen el procedimiento de extradición por 30 días considero que, contrario a la conclusión de la sentencia, esta medida además de cumplir los requisitos que la mayoría de la Sala tuvo por acreditados también superaba:

i. Los juicios de no contradicción específica y ausencia de arbitrariedad, pues aunque podía limitar el derecho a la libertad de las personas incursas en el trámite de extradición se trata de una medida que también pretendía proteger su integridad y salud, es proporcionada y se adoptó en una norma con rango de ley. En consecuencia, bajo estas características, la afectación derivada de la medida de la suspensión de términos por 30 días no es arbitraria.
ii. El juicio de proporcionalidad, puesto que la afectación del derecho a la libertad no resulta excesiva de cara a las circunstancias que la motivaron, y las finalidades que perseguía, ya que buscaba proteger la salud y vida de todas las personas que intervienen en trámite de extradición, y honrar los compromisos internacionales en una materia en la que están de por medio los derechos de víctimas de delitos que podrían implicar graves afectaciones a los derechos humanos.

En efecto, se trata de una medida proporcionada, ya que respondió a una circunstancia de fuerza mayor que corresponde a la pandemia por COVID-19 y a las limitaciones físicas, jurídicas y materiales para continuar con el trámite ordinario de extradición. Igualmente, previó excepciones que privilegian la decisión cuando se configuran las causales de libertad, se adoptó por un término preciso y en una norma con rango de ley.

En consecuencia, a partir de los aspectos generales descritos previamente la suspensión de los términos de extradición por 30 días aunque afecta la libertad de las personas sujetas al trámite, recayó sobre un derecho que admite restricciones cuando se trata de proteger los derechos de las víctimas, el orden justo y las relaciones internaciones que pretenden unirse para combatir los delitos más graves contra la sociedad en general; esta afectación no es arbitraria o desproporcionada frente a la amplia justificación con la que contó, las circunstancias de fuerza mayor a la que respondió y los fines constitucionales que pretendía resguardar.

11. Ahora bien, la autorización de prórroga de la suspensión de los términos mientras persistan los motivos que dieron lugar a la suspensión inicial, a mi juicio, planteaba mayores problemas de constitucionalidad que la primera medida.

La posibilidad de prorrogar la suspensión de los términos en la forma en la que se estableció en la norma examinada es violatoria del principio de legalidad, libertad y debido proceso, ya que habilitó la suspensión de los términos en un trámite en el que se restringe la libertad personal de forma general, bajo un criterio que en el escenario actual resulta muy amplio, esto es, que: “persistan los motivos que llevaron a tomar esta decisión.” y sin sujetar esa prórroga a una norma

con fuerza de ley. En efecto, en el marco de esa autorización el Ministerio de Justicia, a través del Decreto 595 de 25 de abril de 2020 de carácter reglamentario, prorrogó la suspensión de términos “hasta la finalización de la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

De suerte que, por tratarse de una medida general, indeterminada y desprovista de límites materiales y formales sobre un asunto que involucra la libertad y el debido proceso considero que la autorización de la prórroga prevista en el artículo 1º del Decreto 487 no superaba los juicios de motivación suficiente, intangibilidad y proporcionalidad. En particular, porque el Presidente de la República no justificó una medida con ese alcance; el principio de legalidad es una de las garantías intangibles en el marco de los estados de excepción y, en consecuencia, porque una autorización con esa amplitud genera una afectación desproporcionada de los derechos referidos.

Ahora bien, identificadas las circunstancias violatorias de la Carta Política, a mi juicio, resultaba procedente una medida de armonización concreta a través del condicionamiento de la norma en aras de que se ajustara a las garantías del debido proceso, legalidad, y libertad personal y al mismo tiempo se aplique el principio de conservación del derecho. Lo anterior, por cuanto la modulación de las sentencias no ha sido una figura extraña al control de constitucionalidad tanto en los tiempos de normalidad institucional como en los estados de excepción. La Corte ha explicado en muchas oportunidades que esa metodología busca armonizar, de un lado, el principio de conservación del derecho, derivado del principio democrático y el control de constitucionalidad como un límite respetuoso de la voluntad democrática y, de otro, la integridad y supremacía constitucional, de tal manera que si una norma puede ser interpretada de dos formas, una: de conformidad con la Constitución y otra de manera que la repugne, debe preferirse la primera y dejar en el ordenamiento jurídico la disposición en el entendido que se ajuste con los mandatos superiores y se expulse la disposición solamente cuando no pueda ser leída de acuerdo con la Carta[130]. De igual manera, este Tribunal ha señalado que debe valorarse la eventual generación de efectos, vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales y ante estas circunstancias, en aras de mantener la integridad y supremacía de la Constitución y del sistema jurídico evaluar el condicionamiento de la disposición examinada.[131] En consecuencia, la Corte solo debe retirar del ordenamiento jurídico una ley si no es posible interpretar la disposición conforme a la Carta, será, entonces, la última opción posible.

En el presente caso, la declaratoria de inexequibilidad no solo no era la última alternativa posible, sino que también puede generar efectos inconstitucionales en materia de seguridad jurídica, de afectación a los derechos de las víctimas, respecto del margen de acción del Gobierno en el mecanismo de extradición, el respeto por los compromisos internacionales en la lucha por la protección de los derechos humanos y la erradicación de delitos que los afectan gravemente, y la salud e integridad de las personas sujetas al trámite, pues genera el riesgo de que se privilegie el traslado para el cumplimiento de los términos ordinarios sobre las condiciones de protección necesarias para preservar salud e integridad en el contexto de la pandemia.

De las consideraciones expuestas se advierte que, antes de su expulsión del ordenamiento jurídico, la Corte debió intentar una interpretación constitucional de la segunda medida, pues se tenía claro que en ella concurren los siguientes elementos: (i) son claramente identificables los ingredientes que requiere la norma para que sea compatible con los derechos al debido proceso, legalidad y libertad personal, (ii) los intereses que involucra el trámite de extradición descritos en

el fundamento 5 de este salvamento, (iii) la magnitud y los alcances de la emergencia actual, y (iv) los posibles efectos inconstitucionales de la inexequibilidad. En consecuencia, debió declararse exequible de forma condicionada la autorización de prórroga de la suspensión de términos bajo las condiciones de que esta medida sólo puede adoptarse mediante una norma con rango de ley, con la suficiente justificación, y por un tiempo preciso y determinado que responda de manera proporcionada a los elementos del contexto fáctico correspondiente, o sencillamente podía hacer uso de los criterios que ha utilizado el legislador de excepción en otras oportunidades, tales como la duración de la emergencia sanitaria o la vigencia del decreto objeto de revisión.

12. En síntesis, a partir de los elementos expuestos considero que en este caso debió declararse la exequibilidad del Decreto 487 de 2020 y emitir un condicionamiento con respecto a la autorización de prórroga de la suspensión de términos prevista en el artículo 1º, bajo las condiciones expuestas previamente.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar el voto respecto de la Sentencia C-201 de 2020, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-201/20

Expediente: RE-251

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala plena de la Corte, suscribo este salvamento de voto, en relación con la decisión de declarar inexequible el Decreto Legislativo 487 de 2020, con fundamento en las siguientes consideraciones:

A mi modo de ver el Decreto Legislativo era exequible, salvo por la expresión "plazo que podrá ser prorrogado en caso de que persistan los motivos que llevaron a tomar esta decisión". Este aparte del artículo 1° es inexequible porque genera indefinición sobre las condiciones para el restablecimiento de los derechos de las personas que han sido solicitadas en extradición y se encuentran privadas de la libertad de manera preventiva.

Discrepo de la decisión adoptada por la Sala en tanto fija una regla según la cual no es posible suspender, ni siquiera por un periodo razonable y limitado de 30 días, el trámite de extradición de las personas solicitadas para ser juzgadas en el país requirente. Esta posición implica considerar que los derechos de las personas inmersas en dicho trámite son absolutos, dado que, ni siquiera en circunstancia tan especiales y sin precedentes como la crisis sanitaria global generada por la pandemia del COVID-19, el Estado tendría la posibilidad de limitar el ejercicio de estos derechos, aun si acude a medidas razonables, proporcionadas y temporales como las dispuestas en el Decreto sub judice.

Considero que es válido limitar el ejercicio de los derechos a la libertad personal y al debido proceso de las personas solicitadas en extradición, sin importar si se trata de condenados o de personas que deben enfrentar una investigación en el país requirente. Esto, siempre y cuando las medidas adoptadas para el efecto estén limitadas en el tiempo y sean acordes con el principio de proporcionalidad.

Siempre que el núcleo esencial del derecho permanezca intacto y protegido por el principio de previsibilidad, según el cual, las personas privadas de la libertad deben tener "la garantía acerca del conocimiento de los plazos y las condiciones para el restablecimiento de su libertad"[132], el Estado podrá tomar todas las medidas que considere necesarias para la protección de los demás fines constitucionales que se encuentren en riesgo.

En este caso, la suspensión de términos por 30 días del trámite de extradición estaba justificada de manera razonable. La previsibilidad del derecho a la libertad de las personas capturadas y solicitadas en extradición estaba garantizada, en tanto que los términos se suspendían por un periodo determinado, razonable y proporcionado. La limitación precisa de este periodo permitía lograr los fines propuestos por la norma, consistentes en cumplir con el compromiso de cooperación judicial y proteger la salud e integridad de los funcionarios que participan en el trámite de extradición. Todo ello sin sacrificar de manera desproporcionada las garantías constitucionales.

La decisión adoptada por la mayoría desconoce la existencia de otros valores constitucionales involucrados en el cumplimiento de los convenios de extradición, como son la lucha contra la impunidad, la cooperación judicial internacional, y la consecución de la justicia, los cuales debieron ser ponderados por la Sala a la hora de tomar la decisión. También desconoce la jurisprudencia internacional y nacional en materia de limitación del derecho a la libertad personal, e ignora las consecuencias que la pandemia ha generado sobre el trámite de extradición en Colombia y el mundo.

El fallo, tal como fue aprobado por la Sala, desconoce las expectativas legítimas que los Estados requirentes tienen en relación con los trámites y procesos de cooperación judicial con Colombia y abre la puerta a posibles incidentes diplomáticos.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

[1] Adicionalmente, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República adjuntó los siguientes anexos:: (i) alocución de apertura del Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en rueda de prensa sobre el COVID-19, del 11 de marzo de 2020; (ii) Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"; (iii) reporte de la OMS del 26 de marzo de 2020 con cifras mundiales de infectados y fallecidos por COVID-19; (iv) reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 26 de marzo de 2020, acerca de la situación actual del COVID-19 en Colombia y en el mundo; (v) informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del 18 de marzo de 2020 sobre las repercusiones de la crisis en el mundo laboral y propuesta de medidas; (vi) soporte justificativo del Decreto Legislativo 487 de 2020, elaborado por la

Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho el 30 de marzo de 2020; (vii) nota verbal 105/20 remitida por la Embajada de España el 13 de marzo de 2020, solicitando "aplazamiento provisional" de unas extradiciones debido a las dificultades logísticas generadas por el COVID-19; (viii) nota verbal remitida por la Embajada del Ecuador el 17 de marzo de 2020, solicitando diferir la entrega y traslado de una persona requerida en extradición, en atención a la crisis sanitaria; (ix) nota verbal 107/20 remitida por la Embajada de España el 13 de marzo de 2020, solicitando la interrupción de los plazos dentro de los trámites de extradición por motivos de fuerza mayor; (x) oficio del 17 de marzo de 2020 por medio de la cual el Jefe de la Oficina Central Nacional de INTERPOL en Colombia le informa a la Directora Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho la suspensión de las comisiones al exterior, y el listado de algunas extradiciones por activa pendientes de ser realizadas; (xi) circular del 16 de marzo de 2020 emitida por el secretario general del Ministerio de Defensa Nacional, informando la suspensión de comisiones al exterior como medida para prevenir el contagio del virus COVID-19; (xii) Circular No. 000005 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, mediante la cual se adoptan medidas para la contención del COVID-19 en los servidores penitenciarios y contratistas; y (xiii) Decreto 443 expedido por el presidente de la República el 20 de marzo de 2020, por el cual se concede licencia al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y se efectúa un encargo. Folios 1 a 85.

[2] Adicionalmente, la Secretaría Jurídica de la Presidencia solicita tener como pruebas los siguientes documentos: (i) copia simple de los documentos que son soportes del Decreto 499 del 31 de marzo de 2020; (ii) copia del reporte del Ministerio de Salud y Protección Social "Situación actual nuevo Coronavirus (COVID-19)", de fecha 5 de marzo de 2020; (iii) copia simple del reporte del Ministerio de Salud y Protección Social "Situación actual nuevo Coronavirus (COVID-19)", de fecha 1 de abril de 2020; (iv) copia simple del reporte del Ministerio de Salud y Protección Social "Situación actual nuevo Coronavirus (COVID-19)", de fecha 19 de abril de 2020; (v) copia simple del Oficio de la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores "Expediente RE-251 DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 487 DE 2020 POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS ESPECIALES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE EXTRADICIÓN", de fecha abril 19 de 2020; (vi) copia simple de la comunicación de la Directora de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho "Oficio N° OPC-239/20 del 15 de abril de 2020. M.P Alejandro Linares Cantillo. Expediente RE-251 Decreto 487 de 2020 "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19. ", de abril 20 de 2020..

[3] Al respecto, precisa que, por requerimiento de la OCN Interpol, por petición de la OCN Interpol, la cual tuvo en consideración que la Circular No. 173 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Defensa suspendió las comisiones al exterior como medida de prevención frente al COVID-19, la Cancillería colombiana solicitó a diferentes Estados la prórroga para materializar el traslado al Estado colombiano de las personas requeridas.

[4] Oficio DIAJI No. 1033 del 19 de abril de 2020 suscrito por Alejandra Valencia Gartner, Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

[5] Ibidem.

[6]

No obstante, el Ministerio de Relaciones Exteriores aclara en su comunicación que la contabilización de los términos en los trámites de extradición por pasiva le corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

[7] Oficio MJD-OFI20-0011273-DAI-1100 de abril de 2020 suscrito por la Directora de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho.

[8] El artículo 494 de la Ley 906 de 2004 establece: "El gobierno podrá subordinar el ofrecimiento o la concesión de la extradición a las condiciones que considere oportunas. En todo caso deberá exigir que el solicitado no vaya a ser juzgado por un hecho anterior diverso del que motiva la extradición, ni sometido a sanciones distintas de las que se le hubieren impuesto en la condena". // "Si según la legislación del Estado requirente, al delito que motiva la extradición corresponde la pena de muerte, la entrega sólo se hará bajo la condición de la conmutación de tal pena, e igualmente, a condición de que al extraditado no se le someta a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni a las penas de destierro, prisión perpetua o confiscación".

[9] Además, se adjuntaron a esta intervención los siguientes documentos: (i) Resolución No. 0–0277 del 17 de febrero de 2020, por medio de la cual se efectúa el nombramiento de la Directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación; (ii) acta de posesión de la Directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación No. 000322 del 17 de febrero de 2020 y (iii) Resolución No. 0–0303 del 20 de marzo de 2018, "[p]or medio de la cual se establece la organización interna de la Dirección de Asuntos Jurídicos y se dictan otras disposiciones".

[10] Fuente: Dirección de Asuntos Internacionales (DAI).

[11]

El término de formalización está determinado por la existencia o no de tratado. En caso de que no exista instrumento internacional, el artículo 511 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), indica que "[l]a persona reclamada será puesta en libertad incondicional por el Fiscal General de la Nación, si dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de su captura no se hubiere formalizado la petición de extradición".

[12] Fuente: Dirección de Asuntos Internacionales de la FGN

[13]

El término de entrega del extraditado, como el de formalización, también puede estar determinado por la existencia o no de tratado. En caso de que no exista instrumento internacional, el artículo 511 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) establece que "[l]a persona reclamada será puesta en libertad incondicional por el Fiscal General de la Nación, (...) si transcurrido el término de treinta (30) días desde cuando fuere puesta a disposición del Estado requirente, este no procedió a su traslado".

[14] Corte Constitucional. sentencia C-1106 de 2000.

[15] Corte Constitucional, sentencia C-243 de 2009.

[16] El 8 de mayo de 2020, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional una

intervención de estudiantes y profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. De otra parte, el 18 de mayo de 2020, se recibió una intervención presentada por seis gobernadores del pueblo indígena Yukpa. Sin embargo, éstas no serán tenidas en consideración por extemporáneas, dado que, según lo informado por la Secretaría de esta corporación, la fijación en lista para intervenciones en el presente asunto corrió del 30 de abril al 7 de mayo de 2020.

[17] Intervención de Clara María González Zabala, como Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y como ciudadana.

[18] Adicionalmente, se solicita tener como pruebas las siguientes: (i) copia simple de los documentos de soportes del Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020 y los documentos ya remitidos a la Corte Constitucional el 30 de marzo de 2020; (ii) copia simple del memorial del 20 de abril de 2020 presentado por Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante la cual se respondieron los interrogantes formulados en el Auto de fecha 14 de abril de 2020; (iii) copia simple del reporte del Ministerio de Salud y Protección Social "Situación actual nuevo Coronavirus COVID-19" del 4 de mayo de 2020 y (iv) copia simple del reporte de Organización Mundial de Salud -OMS- "Novel Coronavirus (2019-nCoV)", del 4 de mayo de 2020.

[19] Intervienen Jorge Kenneth Burbano Villamarín, como ciudadano y Director del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre (Sede Bogotá), y Claudia Patricia Orduz Barreto, actuando como ciudadana y docente de la Universidad Libre.

[20] A través del abogado en ejercicio Juan Pablo Hinestroza Vélez.

[21] Intervienen a su nombre Norberto Hernández Jiménez, Valeria Echeverry Rodríguez, Gabriela del Pilar Thiriat Pedraza, Salomé Linares Caicedo, Daniel Antonio Niño Carreño, María Alejandra Céspedes Gómez, Andrés Felipe Sánchez Mancilla, Santiago Forero Cardozo e Inés Paola González Marín.

[22] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C- 146, C-224, C-225 y C-226 de 2009, C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-222, C-223 y C-241 de 2011; C-671 y C-701 de 2015; C-465 de 2017 y C-466 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

[24] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración) y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[25] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de

Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción".

[26] Corte Constitucional, sentencia C-216 de1999

[27] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[28] Decreto 333 de 1992.

[29] Decreto 680 de 1992.

[30] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[31] Decreto 80 de 1997.

[32] Decreto 2330 de 1998.

[33] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

[34] Decreto 4975 de 2009.

[35] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

[36] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

[37] Sobre el juicio de finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[38] Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos".

[39] La Corte Constitucional en la sentencia C-724 de 2015 señaló "Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". En el mismo sentido, en la sentencia C-700 de 2015 dispuso que el juicio de finalidad "(...) es

una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta".

[40] Al respecto, es posible consultar las sentencias C-145 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009 , C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010 y C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-242 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C- 465 de 2017, C-466 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017 y C-517 de 2017.

[41] Ley 137 de 1994. Art. 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

[42] En este sentido, la sentencia C-409 de 2017 dispuso que "La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente". En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017.

[43] La sentencia C-724 de 2015 dispuso que "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la sentencia C-701 de 2015.

[44] Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225 de 2009, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[45] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017. En dicha providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

[46] Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[47] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

[48] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994: "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades".

[49] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

[50] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-136 de

2009, C-145 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010 , C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-219 de 2011, C-224 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[51] Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[52] Esta corporación se ha referido a la necesidad de motivar las incompatibilidades en las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-225 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011,C-227 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[53] El artículo 12 de la LEEE dispone que "Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción".

[54] Al respecto se ha referido este Tribunal en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C – 912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011,C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C- 467 de 2017.

[55] El artículo 11 de la LEEE dispone que "Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente".

[56] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-219 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C - 467 de 2017.

[57] El artículo 13 de la LEEE dispone que "Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad".

[58] Al respecto se pueden consultar las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[59] Artículo 14. No discriminación. "Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)".

[60] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discriminación".

[61] En este sentido, en la sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no

discriminación pretende hacer efectivo "el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".

[62] Este tribunal ha entendido que el control constitucional de normas expedidas al amparo de un estado de excepción es de trascendental importancia en el Estado de Derecho, a tal punto que, en su función de velar por la supremacía de la Carta Política, ha asumido el control de normas que han perdido su vigencia. Al respecto, sentencia C-070 de 2009.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-124 de 2011.

[64] Martínez González, María Isabel. "Aspectos penales de la extradición". Cuadernos de la Facultad de Derecho, Universidad de Palma de Mallorca. 1982, Volumen 3, páginas 119-131. Disponible en: https://www.raco.cat/index.php/CuadernosDerecho/article/view/172444.

[65] Así lo ha entendido este Tribunal: "La extradición es un instrumento de colaboración internacional en materia penal que ha adquirido su mayor relevancia en la lucha contra el delito de dimensión transnacional. Se trata de una decisión administrativa adoptada mediante trámite, en principio, breve y sumario, que no implica juzgamiento y tampoco puede dar lugar a un prejuzgamiento. La misma se orienta a permitir que la investigación o el juicio por una determinada conducta punible, o el cumplimiento de la sanción que corresponda, se den en el Estado requirente, cuando el presunto infractor se encuentre en territorio de Estado distinto de aquel en el que se cometió el hecho o que resulte más gravemente afectado por el mismo." Sentencia SU-110 de 2002.

[66] Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018. En el mismo sentido, sentencias C-460 de 2008 y SU-110 de 2002.

[67] Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

[68] Corte Constitucional, sentencia C-112 de 2019. De manera similar, en sentencia C-780 de 2004, la Corte precisó que la finalidad de la extradición "...no es otra que la de impedir que una persona que ha cometido un delito en el exterior burle la acción de la justicia refugiándose en un país diferente a aquél donde ha cometido la conducta punible." Similares pronunciamientos se han emitido en sentencias C-1106 de 2000, T-1736 de 2000, C-621 de 2001, C-333 de 2014, entre otras.

[69] Ibídem. En este mismo sentido, ver: sentencia C-740 de 2000, C-780 de 2004. Asimismo, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal CSJ, Cas. Penal, Concepto CP172-2019, Rad. 54005.

[70] "La **extradición pasiva** se presenta cuando Colombia ofrece en extradición a una persona o la concede por ser el Estado requerido, por cuanto en su territorio se encuentra el prófugo, acusado, procesado o condenado y, por ende, se requiere su entrega. Se encuentra consagrada, en principio, en el artículo 35 de la Constitución Política, cuando hace referencia a la posibilidad de "conceder" y "ofrecer" la extradición. (...). La **extradición activa** se presenta cuando un Estado solicita a otro la extradición de una persona. Esta modalidad se encuentra consagrada en el artículo 35 Superior, que establece la posibilidad de "solicitar" la extradición." Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

[71] Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018. En este mismo sentido, sentencias C-621 de 2001, C-694 de 2015, y C-112 de 2019.

[72] Constitución Política, artículos 1, 2 y 4.

[73] Corte Constitucional, sentencia SU-747 de 1998.

[74] Corte Constitucional, sentencia C-333 de 2014.

[75] Corte Constitucional, sentencia C-112 de 2019.

[76] Corte Constitucional, sentencia C-674 de 2017.

[77] Corte Constitucional, sentencia C-327 de 1997

[78] Corte Constitucional, sentencia C-425 de 1997. En este mismo sentido, sentencia C-774 de 2001.

[79] Corte Constitucional, sentencia C-549 de 1997, reiterada en sentencia C-634 de 2000

[80] Al respecto, es posible consultar la sentencia C-1024 de 2002, en la que esta corporación se pronunció sobre el valor el valor de la libertad personal, aun en el marco de un estado de excepción.

[81] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 30 de junio de 2015. Caso Wong Ho Wing c. Perú, párrafo 268-270.

[82] Ver: http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

[83] En múltiples los pronunciamientos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que, si los hechos por los que se procede tuvieron lugar antes del 1° de enero de 2005, la solicitud de extradición rige bajo los parámetros de la Ley 600 de 2000; si ocurrieron después, tramita bajo la Ley 906 de 2004. Al respecto: Concepto CP096-2017, rad. 49004. En el mismo sentido: Concepto CP167-2014, rad. 43261; Auto AP781-2018, rad. 51904; Concepto CP046-2018, rad. 51283; Concepto CP149-2019, rad. 54695; entre otros.

[84]

L. 600 de 2000, art. 514; L. 906 de 2004, art. 496.

[85]

Ibíd.

[86]

L. 600 de 2000, arts. 515-517; L. 906 de 2004, arts. 497-499. Es importante anotar que el término de 5 días sólo está previsto en la Ley 906 de 2004, no en la Ley 600 de 2000.

[87]

L. 600 de 2000, art. 518; L. 906 de 2004, art. 500.

[88]

Ibíd.

[89]

Ibíd.

[90]

L. 600 de 000, art. 519; L. 906 de2004, art. 501.

[91]

L. 906 de 2004, art. 500, parágrafos 1 y 2 (aplicable también a los casos tramitados bajo la Ley 600 de 2000)

[92]

L. 600 de 2000, art. 521; L. 906 de 2004, art. 503.

[93]

L. 1437 de 2011, art. 76.

[94]

L. 600 de 2000, art. 524, L. 906 de 2004, art. 506.

[95]

L. 600 de 2000, art. 528; L. 906 de 2004, art. 509.

[96]

L. 600 de 2000, art. 530; L. 906 de 2004, art. 511.

[97]

Por ejemplo, el artículo 14 del Acuerdo Bolivariano de Extradición suscrito entre Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela y Colombia, establece un plazo de 3 meses para que el Estado solicitante reciba y traslade a la persona, una vez se le ha puesto a su disposición. Igual situación ocurre con el Tratado de Extradición entre la República Argentina y Colombia, y con el Convenio de Extradición entre el Reino de España y Colombia.

[98] En efecto, el artículo 235 de la L. 906 de 2004 establece que una de las finalidades de la técnica de interceptación de comunicaciones es la búsqueda y ubicación de indiciados, imputados o condenados, mientras que, de manera similar, el artículo 219 de la misma normativa faculta a la Fiscalía para ordenar registros y allanamientos con el fin de realizar la captura del indiciado, imputado o condenado.

[99] Corte Constitucional, sentencias T-958 de 2000, T-313 de 2003, T-919 de 2012, entre otras.

[100] L. 600 de 2000, arts. 531-533; L. 906 de 2004, arts. 512-514.

[101] Oficio del 20 de abril de 2020 suscrito por Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, allegado a esta corporación mediante correo electrónico de la misma fecha.

[102] Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte consideró que este Decreto (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad, fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias

[103] El Decreto 487 contiene un tercer artículo que no establece como tal una medida, sino que se refiere a su vigencia a partir de la fecha de su publicación.

[104] Así lo autorizan el art. 23 de la L. 600 de 2000 y el art. 25 de la L. 906 de 2004.

[105] La doctrina define el concepto término como "...la distancia que en el proceso se establece entre un acto y otro". Morales Molina, Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Séptima edición. Editorial ABC, 1978. P. 365.

[106] Oficio No. DAJ-10400 del 20 de abril de 2020 suscrito por Carolina María Moncada Zapata, Directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, allegado a esta corporación mediante correo electrónico del 22 de abril de 2020.

[107] El artículo 27 de este instrumento establece: "1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión."

[108] Aun cuando esta norma también incluía dentro del catálogo de garantías intangibles "el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados, la Corte entiende que esta expresión quedó tácitamente derogada con el Acto Legislativo 01 de 1997, que modificó el artículo 35 de la Constitución, en el sentido de admitir la extradición de colombianos por nacimiento, bajo ciertas condiciones.

[109] Corte Constitucional, sentencia C-1144 de 2000.

[110] Aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 16 de 1972.

[111] Aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 74 de 1968.

[112] Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. En: https://www.rae.es/

[113] Ibidem.

[114] Este principio no solo se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, sino también en los artículos 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

[115] Corte Constitucional, sentencia C-025 de 2009.

[116] Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. En: https://www.rae.es/

[117] Corte Constitucional, sentencia C-300 de 1994.

[118] Corte Constitucional, sentencia C-720 de 2007, reiterada en sentencias C-857 de 2008, T-413 de 2017 y T-142 de 2019.

[119] Corte Constitucional, sentencias C-673 de 2001, C-720 de 2007, C-026 de 2016, C-345 de 2019, entre otras.

[120] Corte Constitucional, sentencia C-144 de 2015. En similar sentido, sentencias C-673 de 2001, C-520 de 2016, C-114 de 2017, C-115 de 2017, C-220 de 2017, entre otras.

[121] Oficio DIAJI 1033 del 19 de abril de 2020 suscrito por Alejandra Valencia Gartner, Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, allegado a esta corporación por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República mediante correo electrónico del 20 de abril de 2020.

[122] https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-vuelos-caracter-humanitario-16-junio-23-junio

[123] El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 autorizó el trabajo en casa por parte de servidores públicos como mecanismo para garantizar la continuidad de las funciones públicas a cargo de las autoridades estatales, salvo los eventos en los que se requiriera la prestación del servicio en forma presencial.

[124] Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001. En igual sentido, sentencias C-297 de 2010, C-444 de 2011, entre otras.

[125] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Concepto del 13 de mayo de 2020, rad. 54585. En igual sentido, Concepto del 06 de mayo de 2020, rad. 56598, Concepto CP025-2017 del 22 de febrero de 2017, rad. 48892., Concepto CP019-2017 del 22 de febrero de 2017, rad. 47750, entre otros.

[126] Por ejemplo, en la sentencia C-580 de 2002 en la que se estudió la Ley 707 de 2001 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas" en la que se prevén diferentes compromisos para de prevenir, sancionar e investigar las desapariciones forzadas, incluidos compromisos en el marco solicitudes y trámites de extradición y cooperación internacional, la Corte señaló que si bien este instrumento no constituye en estricto

sentido un tratado de derechos humanos tiene un fin protector de los derechos de las personas, pues establece mecanismos que contribuyen en gran medida a su protección.

[127] Sentencia C-080 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[128] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[129] Por ejemplo, la Sentencia C-224 de 2009 en el examen de proporcionalidad frente a medidas punitivas señaló que la Constitución ordena que exista una relación de proporcionalidad entre éstas y la gravedad de las circunstancias que se enfrenta. Este elemento convierte el juicio en uno de estricta proporcionalidad, que según el mandato constitucional implica considerar si el tipo conlleva a una restricción inadmisible o excesiva del derecho constitucional involucrado.

Asimismo, la Sentencia C-753 de 2015 estableció la desproporción porque no se evaluaron –carga argumentativa- otras posibilidades eventualmente menos costosas y por excesiva respecto de la finalidad propuesta.

[130] Sentencias C-448 de 1992, C-106 de 1995, C-027 de 1996, C-186 de 1997, C-122 de 1999, C-136 de 1999, C-802 de 2002, C-876 de 2002, C-947 de 2002, C-1007 de 2002, C-1024 de 2002, C-1064 de 2002, C-122 de 2003, C-148 de 2003, C-252 de 2010.

[131] Sentencias C-325 de 2009, C-715 de 2012, C-436 de 2013, C-184 de 2016, C-200 de 2019, entre otras.

[132] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Wong Ho Wing c. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2015. Serie C.2 No. XI, párr. 268-270.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)