C-085-93

Sentencia C-085/93

TRATADO INTERNACIONAL/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El Constituyente de 1991, consideró necesario disponer la revisión de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus correspondientes leyes aprobatorias debidamente expedidas por el Congreso. Así se preceptúa en la Carta que esta Corporación decidirá definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Luego de sancionada la ley, el Gobierno la enviará para su revisión y cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla. Se organiza el control como requisito indispensable para la ratificación o adhesión al tratado.

TRATADO INTERNACIONAL-Trámite excepcional/LEY-Carencia de Objeto

El artículo 58 transitorio de la Carta Política de 1991, autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados cuando hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República. Esta norma exceptiva del régimen ordinario que contiene la obligación de la previa aprobación por el Congreso mediante ley de los tratados internacionales, no exceptuó, sin embargo, la obligación del control de constitucionalidad de los tratados que así decidiera el Gobierno ratificar o adherir. El trámite excepcional dispuesto por el Constituyente ya había concluido y, no siendo necesaria la existencia en éste, de ley aprobatoria, el fallo de la Corte declarando la constitucionalidad del convenio dejó en posibilidad al Presidente de la República para adherirse al mismo, lo que hace devenir la ley que se revisa en inocua. Más aún, si se tiene en cuenta que los trámites previstos en la Carta para el perfeccionamiento de los tratados internacionales son independientes unos de otros, y cada uno de ellos suficiente para el fin perseguido en su sustanciación o cumplimiento. Encuentra la Corte una ley, en el caso de la que se revisa, de particulares características. Se trata de una ley aprobatoria de un tratado internacional, que aprueba un tratado que no requiere de dicha aprobación, vale decir, que la ley es carente de objeto, se trata de una ley sin justificación racional, en cuanto no se encuentra acorde con el principio constitucional de racionalidad, según el cual, las leyes deben consultar para su existencia las razones constitucionales en que se inspiran.

SUSTRACCION DE MATERIA-Improcedencia/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Importancia

La Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.

Ref. Expediente No. L.A.T. 03

Revisión Constitucional de la Ley 10 del 17 de julio de 1992, "Por medio de la cual se aprueba el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de

1950”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

ANTECEDENTES

La doctora WILMA ZAFRA TURBAY, Viceministra de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, suscribe el oficio No. SJ. 24102, dirigido al señor Presidente de esta Corporación, mediante el cual “el Ministerio de Relaciones Exteriores se permite someter a consideración de la Honorable Corte Constitucional”, entre otras, la ley No. 10 del 17 de julio de 1992, “por medio de la cual se aprueba el CONVENIO QUE CREA EL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950”.

II. EL TEXTO QUE SE REVISA

Según certificación, a cada folio, del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, fechada en julio 29 de 1992, el texto que se revisa es del siguiente tenor:

*Nota para la Imprenta: favor copiar texto del Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera.

III. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado Ponente ordenó, en el auto admisorio de la demanda, comunicar el inicio del presente proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al señor Ministro de Relaciones Exteriores, para que si lo estimasen oportuno, presentasen por escrito, dentro de los 10 días siguientes, las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

Dentro de este término legal, la señora Ministra de Relaciones confirmó mandato profesional a la doctora NANCY BENITEZ PAEZ, para que en representación del Ministerio a su cargo actúe en el asunto de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

La apoderada para sustentar la constitucionalidad de la Ley 10 de 1992, expone las razones que se resumen a continuación:

- Que de “acuerdo con el artículo 15 del literal a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión, cuando el tratado así lo disponga”. Que el Convenio dispone la adhesión en su artículo XVIII literal a).
- Que el artículo 224 de la Carta dispone como requisito para la validez de los tratados

internacionales, su aprobación por el Congreso.

- Que el actual desarrollo del Convenio Internacional y la multiplicidad de sistemas aduaneros existentes, ha llevado a los Gobiernos de varios países a crear un Consejo de Cooperación Aduanera con el fin de lograr la modernización de sus sistemas aduaneros, tomando en consideración aspectos técnicos y económicos propios de cada uno de los países. "Para Colombia sería conveniente la adhesión a este instrumento internacional, pues este tipo de acuerdos responde a la necesidad cada vez más sentida de integrarse de manera activa a los flujos del Comercio Internacional".

- Que para modernizar la economía la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el artículo 226 de la Carta.

- Que el "artículo 189 numeral 2o. de la Carta Política establece que corresponde al Presidente de la República "dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (El subrayado es nuestro)".

- Que el "Convenio fue sometido a la aprobación del Congreso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150 numeral 16 de nuestra Carta Política y como consecuencia se expidió la ley que nos ocupa".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación mediante oficio No. 102 del 14 de octubre de 1992, conforme a lo previsto en los numerales 5o. del artículo 278 y 2o. del artículo 241 de la Constitución Política, y dentro del término constitucional, rindió su concepto de rigor en el asunto de la referencia, en el cual solicita a esta Corporación: "1. Que declare CONSTITUCIONAL la Ley 10 de 1992, por la cual se aprueba el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, y 2. Que determine el alcance del fallo conforme a lo planteado en el punto VIII de este Concepto", en el sentido de que no se declara su constitucionalidad frente a eventuales vicios en que haya podido incurrir el Congreso en el trámite de elaboración de la ley; solicitudes que el Agente del Ministerio Público sustenta en los argumentos que se sintetizan:

- Que el control previo constitucional de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, "tiene unos presupuestos constitucionales determinantes de la decisión y el alcance del fallo", entre los que se señalan: a) El "instrumento internacional debe encontrarse incorporado en nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley de la República y haber sido sancionado por el Presidente de la República"; b) No debe haber sido "ratificado" por el gobierno, c) El control debe ser integral, lo que supone un análisis formal y material tanto del tratado como de la ley.

- Que el control de constitucionalidad aludido, presupone también tener en cuenta "presupuestos de raigambre constitucional", los cuales se pueden enunciar así: "1. El Estado colombiano es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista (art. 1o.), forma que debe proyectarse en el

manejo de la política exterior y las relaciones internacionales. “2. Entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2o.). “3. La supremacía de la Constitución prevista en su artículo 4o.. “4. El reconocimiento, sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5). “5. las relaciones exteriores del Estado Colombiano se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9). “6. Igualmente, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (art. 9). 7. “El Estado debe promover las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226 y 227). 8. “Los tratados internacionales para su validez deberán ser aprobados por el Congreso de la República (art. 224). 9. Que los Convenios y leyes aprobatorias están sujetos al control de constitucionalidad antes de su ratificación (art. 241-10).

- Que la actual Constitución autoriza la aplicación provisional de ciertos tratados (art. 224 de la C.N.). “Esto no significa que la constituyente hubiese adoptado la tesis de la recepción automática de los tratados, en la medida que sujeta su validez a la aprobación por el poder legislativo”.

- Que el constituyente autorizó al Gobierno para ratificar algunos tratados (artículo 58 transitorio C.N.), cuando hubiesen sido aprobados por una de las Cámaras Legislativas. “Sin embargo, el Gobierno Nacional haciendo caso omiso de la autorización precitada, no ratificó y todo indica que aún no ha ratificado el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, pues inexplicablemente al entrar en vigencia la Constitución actual y durante las sesiones de la Comisión Especial, lo envió a ésta para que lo debatiera y aprobara, como si en el preciso marco de las funciones asignadas a la Comisión, se hallare las de considerar y aprobar tratados o convenios internacionales.”

- Que “obviamente, como la Corte Constitucional se abstuvo de decretar pruebas, particularmente solicitar el expediente de la ley en cuestión y la documentación a que se refiere la Viceministra de Relaciones Exteriores en el oficio arriba citado, se desconoce como y por qué las Cámaras Legislativas decidieron continuar los trámites para adoptar tales tratados por medio de leyes aprobatorias”.

- Que si el Gobierno no ratificaba el Convenio “el Congreso recuperaba la posibilidad de continuar los trámites de rigor exigidos por el artículo 224 de la Carta Política. “Como se trataba de una autorización otorgada con base en una disposición transitoria, resulta incuestionable que si el Gobierno no la utilizaba oportunamente, como en efecto no lo hizo al dilatarla innecesariamente, entonces el Congreso en ejercicio de sus atribuciones naturales o inherentes a su titularidad legislativa, particularmente de aprobar los tratados y convenios podía continuar el trámite constitucional legislativo -a falta de prueba parece que así fue- e incorporar al ordenamiento interno el Convenio de Cooperación pluricitado”.

- Luego de describir el alcance del Convenio de Cooperación Aduanera considera que es preciso ubicarlo “en el contexto de la política de internacionalización de las relaciones políticas y económicas que sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional

debe promocionar el Estado Colombiano, de acuerdo con las exigencias y obligaciones diseñadas por la Constituyente al aprobar la Constitución actualmente vigente.”

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A) La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer sobre la revisión automática de la constitucionalidad de la Ley 10 del 17 de julio de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

b) La Revisión de la Ley

El Constituyente de 1991, consideró necesario disponer la revisión de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus correspondientes leyes aprobatorias debidamente expedidas por el Congreso. Así se preceptúa en la Carta que esta Corporación decidirá definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Luego de sancionada la ley, el Gobierno la enviará para su revisión y cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla. Se organiza el control como requisito indispensable para la ratificación o adhesión al tratado; dicese de otro modo, para que el Estado colombiano pueda obligarse internacionalmente por el señor Presidente de la República en su carácter de director de las relaciones internacionales, el tratado debe ser declarado constitucional, en caso contrario no serán posibles las dichas ratificación o adhesión. Se prevé además la posibilidad de que el documento internacional sea encontrado parcialmente acorde con el Estatuto Superior, caso en el cual se realizarán las reservas pertinentes al momento en que el Presidente de la República manifieste el consentimiento del Estado.

El mismo constituyente previó la posibilidad de que algunos tratados internacionales pudiesen ser objeto de ratificación por parte del señor Presidente de la República sin que mediase ley aprobatoria de los mismos. En efecto, el artículo 58 transitorio de la Carta Política de 1991, autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados cuando hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República. Esta norma exceptiva del régimen ordinario que contiene la obligación de la previa aprobación por el Congreso mediante ley de los tratados internacionales, no exceptuó, sin embargo, la obligación del control de constitucionalidad de los tratados que así decidiera el Gobierno ratificar o adherir; por lo tanto éste envió el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, a la Corte Constitucional para que se surtiera la revisión de rigor antes de la expedición por parte del Presidente de la República de la nota de adhesión; en consecuencia, la Corporación profirió la sentencia del 22 de octubre de 1992, en la cual declaró exequible el mencionado Convenio. Esta sentencia tiene valor de cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Según obra al folio 20 del expediente, el Ministerio de Relaciones exteriores manifestó al Congreso de la República que por corresponder dicho tratado “a lo previsto en el artículo transitorio No. 58 de la Carta, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación. Sin embargo, el órgano legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos tratados”. Como resultado, el Congreso de la República

expidió la Ley 10 de 1992, materia de la presente decisión que en el sentir de la Corporación se aparta de la opinión del Ministerio citado, pues no culminó el trámite de aprobación del tantas veces señalado Convenio de Cooperación Aduanera, pues este trámite se encontraba ya culminado; en razón de que como lo sostuvo la Corporación en fallo anterior, el Constituyente de 1991, reguló fundamentalmente dos procedimientos para el perfeccionamiento definitivo de los tratados internacionales, en apartes que se transcriben:

“La Constitución Política de 1991, fijó el trámite para la celebración o perfeccionamiento definitivo de los tratados internacionales a fin de que puedan tener vigencia obligante para el Estado y la sociedad colombianos, modificando la oportunidad del cumplimiento de las etapas de su perfeccionamiento para cierto tipo de convenios. En efecto, el trámite para la elaboración de los tratados que dispone la Carta Fundamental combina la acción de las tres Ramas del Poder Público (art. 113 C.N.), la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial, en el siguiente orden: corresponde al Presidente de la República como director de las Relaciones Internacionales, tomar la iniciativa en la celebración de tratados, su negociación de manera directa o a través de sus delegados, suscribirlos ad referendum, tal como se ha indicado, y, someterlos a la aprobación del Congreso (art. 150 numeral 16 C.N.). Este precepto constitucional incurre en la misma imprecisión al utilizar simplemente la expresión “celebre”, que hemos señalado en el numeral 2o. del artículo 89 ibídem. Se indica por la normatividad superior que corresponde al Congreso aprobar o improbar los tratados que el Gobierno haya acordado con otros Estados o entidades de derecho internacional; autorizándose la transferencia parcial de determinadas atribuciones a organismos internacionales, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con el objeto de promover o consolidar la integración económica con otros Estados¹. Una vez sancionada la ley aprobatoria del tratado, y dentro de los seis (6) días siguientes a esta sanción, interviene el poder judicial, para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Si resultan constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de ratificaciones o la adhesión según sea el caso, de lo contrario, no será ratificado o adherido. Además cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano formulando la correspondiente reserva (art. 241 numeral 10 C.N.).

Se modifica el anterior orden en la celebración o perfeccionamiento de los tratados, para adelantar la aplicación de cierto tipo de convenios, sin perjuicio de que todos los pasos deban cumplirse a fin de alcanzar su conclusión definitiva. Es así como el artículo 224 del Estatuto Superior, habilita al Jefe del Estado para dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. Se trata pues de convenios de naturaleza económica y comercial que desarrollen actividades de ese tipo en el marco de organismos internacionales que así lo prevean, tratando de dinamizar la lógica de la integración económica, con instrumentos suficientemente ágiles (art. 227 C.N.). Una vez entrado en vigencia provisional un tratado de ese tipo, deberá enviarse al Congreso para su aprobación y si éste no lo aprueba, se suspenderá su aplicación. También se suspenderá su vigencia, si su texto o la ley que lo aprueba no es declarado constitucional, una vez cumplido el trámite del control automático a que se refiere el artículo 241 numeral 10 de la Carta.

“De otra parte, el Constituyente de 1991, con la idea de facilitar el cambio constitucional, consideró oportuno disponer un trámite excepcional para la celebración de tratados en el artículo 58 transitorio de la Carta. Este precepto autoriza al “Gobierno Nacional” para ratificar los proyectos de tratados que con anterioridad a la vigencia de la Constitución política, hubiesen sido aprobados por una de las Cámaras del Congreso de la República.

Dentro de estos tratados, se encuentra el “Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera”, enviado a la Corporación por la señora Ministra de Relaciones Exteriores para su control de constitucionalidad. Exonera el artículo transitorio la intervención del poder legislativo en la celebración de esos tratados, parcialmente, al permitir, de manera expresa, que estos sean ratificados cuando hubiesen sido aprobados al menos por una de las dos Cámaras del Congreso.” (Sentencia No. C-563 de octubre 22 de 1992. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

De lo anterior fluye que el trámite excepcional dispuesto por el Constituyente (art. 58 transitorio) ya había concluído y, no siendo necesaria la existencia en éste, de ley aprobatoria, el fallo de la Corte declarando la constitucionalidad del convenio dejó en posibilidad al Presidente de la República para adherirse al mismo, lo que hace devenir la ley que se revisa en inocua. Más aún, si se tiene en cuenta que los trámites previstos en la Carta para el perfeccionamiento de los tratados internacionales son independientes unos de otros, y cada uno de ellos suficiente para el fin perseguido en su sustanciación o cumplimiento.

Encuentra la Corte una ley, en el caso de la que se revisa, de particulares características. Se trata de una ley aprobatoria de un tratado internacional, que aprueba un tratado que no requiere de dicha aprobación, vale decir, que la ley es carente de objeto, se trata de una ley sin justificación racional, en cuanto no se encuentra acorde con el principio constitucional de racionalidad, según el cual, las leyes deben consultar para su existencia las razones constitucionales en que se inspiran.

De otra parte, ha sostenido esta Corporación la tesis que ahora confirma según la cual la sustracción de materia o carencia de objeto no necesariamente debe implicar una decisión inhibitoria. Ha expresado la Corte Constitucional al respecto:

“Ahora bien, la Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.” (Sentencia No. 416. M. P. Dr. José Gregorio Hernández).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

DECLARAR INEXEQUIBLE la Ley 10 del 17 de julio de 1992, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de

diciembre de 1950”, sin perjuicio de la constitucionalidad del Convenio mismo declarada en sentencia de esta Corporación de fecha octubre 22 de 1992, C-563, por las razones precedentes.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

GALINDO

CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La expresión “ratificados” del artículo 93 de la Constitución Política, debe entenderse como sinónimo de “aprobados”. Para así evitar la confusión que puede traer la primera palabra si se confunde con el concepto de RATIFICACION que, en el Derecho Internacional, se usa en sentido restringido a efectos de significar la manifestación del consentimiento del Estado de hallarse obligado por un tratado, que se realiza mediante el canje o adhesión al acuerdo, actos estos, facultativos del Presidente de la República .