

Sentencia C-087/93

TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación/TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación

Es requisito indispensable para la validez de todo tratado o convenio internacional que el Congreso de la República le de su aprobación, órgano que la efectúa por medio de ley, que es sancionada por el Presidente de la República. Una vez cumplido este acto, para que dicho tratado o convenio entre en vigor se requiere que el Ejecutivo exprese su consentimiento mediante la ratificación.

TRATADO INTERNACIONAL-Trámite excepcional/TRANSITO CONSTITUCIONAL

Fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente eximir a los tratados o convenios internacionales a que alude la norma, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debate en la Cámara Legislativa que aún no había conocido del proyecto respectivo y consecuentemente evitar la expedición de la ley correspondiente que así lo determinara, todo ello debido a la ausencia de Congreso de la República que pudiera cumplir tal labor y con el único propósito de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos. En consecuencia, al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dió su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local.

TRATADO INTERNACIONAL/CONGRESO DE LA REPUBLICA/COMPETENCIA/NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Naturaleza

Ante esta circunstancia surge claramente la figura de la incompetencia por parte del Congreso de la República, que le impedía expedir la ley aprobatoria del Convenio tantas veces enunciado, pues se trataba de dar aplicación a una norma exceptiva de obligatoria observancia para tal Organo como es la contenida en el artículo 58 transitorio de la

Constitución Nacional, en la que se autorizó al Ejecutivo para ratificar los tratados o convenios internacionales que hubieren sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas, sin ningún otro condicionamiento. Para la Corte es indudable que las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial y demostrado como está que al Congreso se le comunicó que el Convenio de enmienda a la Constitución de la O.I.T. se encontraba en esta Corporación para su respectivo control, por encajar dentro de lo preceptuado por el artículo 58 de la Constitución, mal podía dicha colectividad proseguir el trámite de aprobación, haciendo caso omiso de la norma superior citada. Por estas razones considera la Corte que el Congreso de la República se excedió en sus funciones al expedir, sin tener competencia para ello, la ley 13 de 1992 que es objeto de revisión, con clara violación de lo dispuesto en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, motivo por el cual dicho texto legal será retirado del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

REF.: EXPEDIENTE No. L.A.T.-002

Revisión constitucional de la Ley 13 de 1992 “Por medio de la cual se aprueba el instrumento de enmienda a la constitución de la O.I.T.”.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

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

El Ministerio de Relaciones Exteriores hizo llegar a esta Corporación fotocopia auténtica de la Ley 13 de 1992 “Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986”, para efectos de su revisión constitucional.

Abocado el conocimiento por este Despacho se ordenó fijar en lista el negocio por el término de ley, sin que ningún ciudadano interviniera para impugnar o defender la constitucionalidad del ordenamiento legal citado.

Oído el concepto fiscal, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. TEXTO DE LA LEY QUE SE REVISA.

El contenido de la ley materia de revisión es el que sigue:

*Nota para la Imprenta: transcribir el Decreto.

III. CONCEPTO FISCAL.

El jefe del Ministerio Público emite la vista fiscal en oficio número 094 del 9 de octubre de 1992 en la que solicita a la Corte que declare exequible la ley objeto de revisión, con la aclaración de que “el fallo solo hará tránsito a cosa juzgada en los aspectos efectivamente examinados, especialmente los materiales, y como consecuencia, se abra la posibilidad de que la ley 13 sea demandada posteriormente por la presencia de posibles vicios en la formación y adopción del acto sujeto a control de constitucionalidad, en el término que para el efecto señala la Constitución Política”.

En extenso y juicioso estudio el Procurador empieza analizando temas como los presupuestos del control de revisión constitucional sobre tratados internacionales y leyes aprobatorias, la adopción de convenios internacionales en general y particularmente los de la Organización Internacional del Trabajo, para luego señalar que “La Asamblea Nacional Constituyente aprobó un sinnúmero de disposiciones transitorias, una de las cuales facultó de manera excepcional al Gobierno para ratificar los convenios o tratados que hubieren sido aprobados por una de las Cámaras Legislativas, obviamente sin necesidad de que continuara con el trámite constitucional de rigor, sin embargo, el Gobierno no dió cumplimiento a esta facultad sino que lo sometió a dos instancias incompetentes de control: la de la Comisión Especial revestida de un poder de veto y sin potestad legislativa, para improbar cierta clase de actos gubernamentales, entre los que no se encontraban los tratados internacionales; y la de control previo de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, para los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, requisito éste que no se dió en los que hacían tránsito en el Congreso de la República”.

Y añade que si bien es cierto la Constitución Nacional habilitó, en el artículo 58, al Presidente de la República para ratificar los convenios o tratados que hubiesen sido aprobados al menos por una de las Cámaras del Congreso, “también lo es, que el Gobierno inexplicablemente defirió (sic) ejercitar tal autorización.... y entre tanto, el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991, comenzó a sesionar y a dar curso a algunos proyectos de leyes”, entre los que se encuentra el que aprueba el texto de enmienda a la Constitución de la O.I.T., que es materia

de revisión a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había comunicado al Congreso “que no era necesario continuar con los trámites para adoptarlo como ley por que el artículo 58 ordenó al ejecutivo ratificarlos sin tal requisito”, además de que dicho convenio “se hallaba sometido a control de la Corte Constitucional”.

A renglón seguido manifiesta que para su despacho “la continuación del trámite ordenado por el Congreso de la República, constituye el ejercicio normal de sus atribuciones constitucionales, especialmente la de hacer las leyes aprobando o improbando los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional (art. 150-16), ante la omisión presidencial para ratificar dichos instrumentos internacionales que hasta la entrada en vigencia de la Constitución actual, hacían el curso de rigor para su adopción válida como también lo ordenaba la Carta anterior. Además, la decisión del Congreso se produce antes de que los tratados en cuestión hubieren sido ratificados por el Presidente de la República, de acuerdo con la autorización transitoria 58 de la Constitución”.

Finalmente aduce el Ministerio Público que las habilitaciones contenidas en las disposiciones transitorias debían ejercerse “en los precisos términos y plazos señalados en las mismas, pero que ninguna tenía vocación intemporal o carácter indefinido, y así debe entenderse el artículo transitorio 58, que aunque no fija plazo específico no puede comprenderse que estuviese abierta en el tiempo hasta cuando así lo quisiera el Gobierno Nacional. 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 la 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 enmienda a la O.I.T.”.

En consecuencia concluye manifestando “no tengo objeción constitucional alguna a la decisión del Congreso de continuar el trámite y expedir la ley aprobatoria del Convenio sujeto a control de revisión en el proceso de la referencia. Mucho más cuando el Legislador por excelencia, al reanudar sus sesiones en la primera legislatura de 1992, encontró unos convenios y tratados internacionales que no habían sido ratificados por el Gobierno, lo cual en manera alguna obstaculizaba su misión constitucional de darle validez a estos

instrumentos para incorporarlos legítimamente a nuestro derecho interno. Igualmente se advierte que la autorización del artículo 58 transitorio no significa o se traduce en una sustitución o superposición a las atribuciones inherentes al Legislador, por la vocación estrictamente transitoria de la autorización y por la abstención del Gobierno Nacional en ratificarlos, por haber diferido esta actuación de proyección y compromiso internacional. En resumen, si el Gobierno Nacional no ratificaba los tratados, no quedaba otra vía que continuar con el trámite de adopción y aprobación legislativa exigido por el artículo 224 y demás normas concordantes de la Constitución Política”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a. Competencia.

b. Aprobación de tratados o convenios internacionales.

Al tenor de lo prescrito por el artículo 224 del Ordenamiento Superior, es requisito indispensable para la validez de todo tratado o convenio internacional que el Congreso de la República le de su aprobación, órgano que la efectúa por medio de ley, que es sancionada por el Presidente de la República.

Una vez cumplido este acto, para que dicho tratado o convenio entre en vigor se requiere que el Ejecutivo exprese su consentimiento mediante la ratificación.

Dice así la norma en comento:

“Los Tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los Tratados de naturaleza económica y comercial aprobados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado”.

Por su parte, el artículo 150-16 ibidem, al describir las funciones que debe cumplir el Congreso señala:

“Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades

de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

No hay duda entonces de la obligatoriedad por parte del Organo Legislativo de dar su aprobación o improbación para la validez e incorporación de los instrumentos internacionales referidos.

c. Excepción a dicha regla general

Sin embargo, fue el mismo constituyente quien al establecer los mandatos superiores que consideró necesarios para hacer posible el tránsito normativo constitucional, consignó en el artículo 58 transitorio lo siguiente:

“Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República”.

Como se puede observar fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente eximir a los tratados o convenios internacionales a que alude la norma antes transcrita, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debate en la Cámara Legislativa que aún no había conocido del proyecto respectivo y consecuentemente evitar la expedición de la ley correspondiente que así lo determinara, todo ello debido a la ausencia de Congreso de la República que pudiera cumplir tal labor y con el único propósito de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos.

En esta misma disposición se autorizó al Presidente de la República para ejercer ese acto jurídico internacional mediante el cual el Estado manifiesta su consentimiento de obligarse con relación a aquellos convenios o tratados internacionales, es decir, ratificarlos, actuación que en todo caso es posterior a la expedición de la ley aprobatoria, y sin la cual no entra a regir el tratado.

En consecuencia, considera la Corte que al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la

actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dió su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local.

Y fue por ello que el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo llegar a esta Corporación con oficio número 31615 del 2 de diciembre de 1991, varios tratados, entre otros, el “Texto del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, por cuanto se daban las circunstancias contenidas en la norma constitucional citada, ya que el proyecto de ley número 164 de 1990, había sido aprobado por la Cámara de Representantes y se encontraba en tránsito en el Senado de la República cuando entró en vigencia la actual Constitución y ante tal acontecimiento esta Corte procedió a efectuar la revisión del convenio aludido frente a los distintos cánones que integran la Carta Política, resolviendo en sentencia No. C-562 del 22 de octubre de 1992 declararlo EXEQUIBLE por cuanto no contrariaba precepto superior alguno, decisión que fue comunicada al Gobierno Nacional para los efectos consiguientes.

d. La ley 13 de 1992.

No obstante lo anterior, observa con extrañeza este Tribunal que el Congreso de la República que inició labores el 1o. de diciembre de 1991 prosiguió con el trámite legislativo para dar aprobación al Convenio Internacional denominado “Texto del Instrumento de Enmienda de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo” que concluyó con la expedición de la Ley 13 de julio 28 de 1992, materia de examen, a pesar de la existencia del artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional y de la advertencia que dice haberle hecho el Ministerio de Relaciones Exteriores y que aparece a folio 10 del expediente en el que se lee: “Así mismo, esta Entidad manifestó al Congreso de la República, que por corresponder dichos tratados a los previstos en el artículo transitorio No. 58 de la Carta, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación. Sin embargo, el Organo Legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos tratados”.

Ante esta circunstancia surge claramente la figura de la incompetencia por parte del Congreso de la República, que le impedía expedir la ley aprobatoria del Convenio tantas veces enunciado, pues se trataba de dar aplicación a una norma exceptiva de obligatoria observancia para tal Organo como es la contenida en el artículo 58 transitorio de la

Constitución Nacional, en la que se autorizó al Ejecutivo para ratificar los tratados o convenios internacionales que hubieren sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas, sin ningún otro condicionamiento.

Para la Corte es indudable que las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial y demostrado como está que al Congreso se le comunicó que el Convenio de enmienda a la Constitución de la O.I.T. se encontraba en esta Corporación para su respectivo control, por encajar dentro de lo preceptuado por el artículo 58 de la Constitución, mal podía dicha colectividad proseguir el trámite de aprobación, haciendo caso omiso de la norma superior citada.

Por estas razones considera la Corte que el Congreso de la República se excedió en sus funciones al expedir, sin tener competencia para éllo, la ley 13 de 1992 que es objeto de revisión, con clara violación de lo dispuesto en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, motivo por el cual dicho texto legal será retirado del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

Finalmente, conviene aclarar al Procurador General de la Nación que esta Corporación una vez hechas las consideraciones del caso, estimó inconducente e impertinente decretar las pruebas que su despacho echa de menos, relacionadas con el trámite de formación de la ley 13 de 1992, dada la determinación que sobre élla se adoptaría, que no es otra que la declaratoria de su inexecuibilidad.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

Es INEXEQUIBLE la ley 13 de julio 28 de 1992 “Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986”.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General