

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-093/24

TRATADO ENTRE COLOMBIA Y PERÚ SOBRE EL TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-Se ajusta a la Constitución Política

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Control formal y material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Negociación, celebración y aprobación ejecutiva

CONTROL FORMAL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Aspectos que comprende

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS-No se requiere cuando la normatividad no dispone intervención específica a los pueblos o comunidades étnicas

LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Procedimiento de formación previsto para leyes ordinarias

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Reglas

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-No es exigible

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-Jurisprudencia constitucional

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-Objetivos y finalidad

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-Procedencia y discrecionalidad de los Estados para decidir sobre los traslados

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-  
Procedimiento

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-  
Autorización para el tránsito por el territorio del Estado

TRATADOS CON OTROS ESTADOS SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS-Exención  
de legalización

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-093 DE 2024

Referencia: Expediente LAT-486

Revisión de constitucionalidad de la Ley 2280 del 29 de diciembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia», suscrito el 27 de febrero de 2018”.

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 241.10 de la Constitución Política (desde aquí, CP), profiere la siguiente

SENTENCIA

2. En relación con el primer problema jurídico, la Sala Plena concluyó que el Tratado y la ley aprobatoria cumplieron con los requisitos formales en sus fases (i) previa gubernamental; (ii) trámite ante el Congreso de la República; y (iii) sanción presidencial y envió a la Corte

Constitucional. Adicionalmente, este Tribunal concluyó que el requisito dispuesto por el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 no resultaba exigible. En relación con el segundo problema jurídico, tras examinar cada uno de los artículos que forman parte de la ley aprobatoria y del Tratado, la Sala Plena concluyó que los dos son compatibles con la Carta Política, por lo que declaró la exequibilidad simple de la primera y la constitucionalidad del segundo.

#### I. I. Antecedentes

3. El 11 de enero de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto por el segundo aparte del artículo 241.10 de la CP, el secretario jurídico de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Tratado suscrito el 27 de febrero de 2018, así como de la Ley 2280 del 29 de diciembre de 2022, por medio de la cual el Congreso de la República aprobó dicho instrumento internacional.

4. Mediante auto del 14 de febrero de 2023, la magistrada sustanciadora: (i) avocó conocimiento del asunto de la referencia; (ii) decretó múltiples pruebas; (iii) corrió traslado a la procuradora general de la Nación; (iv) fijó en lista el proceso de la referencia; (v) ordenó comunicar el inicio del proceso a los presidentes de la República y del Congreso de la República y, por último, (vi) ordenó comunicar el inicio del proceso a los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho, al defensor del Pueblo, al director del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante, INPEC), a los decanos de diversas facultades de derecho y a varios directores de distintas asociaciones y organizaciones, para que rindieran su concepto.

5. Por medio de auto del 12 de abril de 2023, la magistrada sustanciadora reiteró su solicitud de pruebas a los secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

6. El 2 de junio de 2023, la magistrada sustanciadora pudo acceder a los elementos probatorios solicitados, por lo que ordenó seguir adelante con el trámite de revisión del Tratado. Adicionalmente, mediante auto del 6 de diciembre de 2023, se requirió la práctica adicional de pruebas para evaluar la exequibilidad de las disposiciones normativas objeto de control previo de constitucionalidad.

7. Una vez cumplidos los trámites de esta clase de procesos y previo concepto del

viceprocurador general de la Nación, la Sala Plena está habilitada para ejercer su competencia de control de constitucionalidad del tratado de la referencia de la ley aprobatoria del instrumento.

. Norma objeto de control

8. La Ley 2280 del 29 de diciembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia», suscrito el 27 de febrero de 2018”, fue publicada en el Diario Oficial No. 52.262 del mismo día. El contenido de la ley sometida a control previo de constitucionalidad es el siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «Tratado sobre el traslado de personas condenadas entre la República del Perú y la República de Colombia», suscrito en Cartagena de Indias, el 27 de febrero de 2018.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 7ª de 1944, el «Tratado sobre el traslado de personas condenadas entre la República del Perú y la República de Colombia», suscrito en Cartagena de Indias, el 27 de febrero de 2018, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.”

9. El Tratado objeto de aprobación se reproduce en su integridad como Anexo I de esta sentencia.

. Intervenciones

10. Durante el término de fijación en lista, que venció el 22 de junio de 2023, intervinieron las autoridades, entidades y ciudadanos, en el sentido que más adelante se indica. Igualmente, dentro del término legal, se recibió el concepto del viceprocurador general de la Nación. El sentido de las intervenciones y del concepto de la Procuraduría General de la Nación fue el siguiente:

Mérito de las intervenciones

Exequibilidad simple

Exequibilidad

Condicionada

Inexequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

Universidad Externado de Colombia

Universidad Pontificia Bolivariana

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Justicia y del Derecho

Harold Sua Montaña

11. A continuación, se relacionan las razones propuestas por los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación para defender la exequibilidad simple, la exequibilidad condicionada o la inexequibilidad de la ley aprobatoria de tratado que fue sometida al control de constitucionalidad, según lo que corresponda.

#### 1. 1. Solicitud de inexequibilidad

12. La Universidad Pontificia Bolivariana aseguró que en el caso sub examine no se cumplen todos los requisitos formales establecidos en el ordenamiento jurídico. Particularmente, alegó incumplido el requisito establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto sobre el impacto fiscal de las iniciativas legislativas que ordenan gastos u otorgan beneficios tributarios. Esto, agregó, debido a que el artículo 14 del Tratado establece gastos.

13. En su criterio, la exigencia legal resulta aplicable a la ley aprobatoria sometida a control de constitucionalidad, debido a que su trámite legislativo inició luego de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021, providencia que fijó los criterios de aplicación en el tiempo del

requerimiento legal antes referido.

14. Subsidiariamente, la institución educativa encontró acreditados los requisitos materiales consagrados en el ordenamiento jurídico. En términos generales, señaló que el Tratado persigue una finalidad legítima y, adicionalmente, no es contrario a las disposiciones y contenidos de la CP. Sin perjuicio de lo anterior, pidió tener en cuenta “las reflexiones y advertencias hechas por la propia Corte Constitucional acerca del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria”. Según dijo, al recluso repatriado se le deben respetar sus derechos.

## 2. Solicitud de exequibilidad condicionada

15. La Universidad Externado de Colombia señaló que en el caso sub examine están acreditados los requisitos materiales desarrollados en la jurisprudencia. Sin embargo, guardó silencio respecto de las exigencias formales establecidas para estos casos. Según su criterio, la Corte debería condicionar la exequibilidad de ley aprobatoria bajo análisis, en dos sentidos.

16. De un lado, la Universidad pidió que se condicione la norma a efectos de que se establezca la necesidad de “(...) brindar razones objetivas, suficientes y constitucionalmente válidas para negar la solicitud de traslado”. Esto, porque el artículo 7 del Tratado faculta al Estado Receptor para negar o rechazar la solicitud de traslado, pero no establece el deber de motivar tales determinaciones. De otro lado, solicitó el condicionamiento del artículo 8 ibídem en el sentido de que esta disposición “(...) no impide a las autoridades del país trasladante conceder subrogados penales u otros institutos previstos en el ordenamiento punitivo nacional que conlleven a la eventual extinción de la sanción penal y a la consecuente cancelación del fallo condenatorio”.

17. Sin perjuicio de lo anterior, la institución educativa pidió que se “(...) reitere la línea de decisión adoptada en la Sentencia C-181 de 2022 y, en consecuencia, que NO se supedite la constitucionalidad del tratado ni su aplicación a la efectiva superación del estado de cosas inconstitucional en las penitenciarías colombianas”.

## 3. Solicitudes de exequibilidad simple

18. La Federación Colombiana de Municipios consideró cumplidos los requisitos formales del

control de leyes aprobatorias de tratados. Para tales fines, se refirió a otros tratados suscritos para el traslado de personas condenadas y, amparada en tales referencias, concluyó que “(...) existe gran similitud entre éste y los demás Tratados celebrados por Colombia con el mismo propósito, y entre las respectivas leyes aprobatorias”. Tal aproximación le sirvió para concluir que en esta ocasión se debe declarar la exequibilidad simple.

19. Adicionalmente, la interviniente resaltó la importancia de los derechos de los condenados y la relevancia de tener en cuenta el ECI en materia carcelaria.

20. El Ministerio de Relaciones Exteriores resaltó la importancia del Tratado, particularmente, destacó que este busca “fortalecer la colaboración recíproca en materia de ejecución penal entre las Partes y tiene como propósito facilitar la resocialización y rehabilitación a su núcleo social de las personas privadas de la libertad (...) y [que] se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios del territorio de la otra Parte (...)”. Agregó que el Tratado es respetuoso de los principios de legalidad y de soberanía, además de que no es violatorio del derecho al debido proceso ni desconoce las prohibiciones constitucionales y convencionales de imponer cadena perpetua o pena de muerte y de infringir tratados o penas crueles inhumanos o degradantes.

21. Adicionalmente, la entidad se refirió al “contexto” y el contenido del instrumento internacional; también se pronunció respecto de lo que denominó “trámite de aprobación interna”, dentro del cual incluyó el trámite legislativo. En su criterio, “(...) las disposiciones establecidas en el presente Instrumento no hacen referencia a ningún tipo de beneficio tributario ni de orden de gasto, por lo que no resulta necesario realizar un análisis fiscal particular (...)”.

22. El Ministerio de Justicia y del Derecho empezó por describir el contenido normativo del Tratado y, luego, explicó en detalle las etapas agotadas del trámite legislativo. Luego, aseguró que el Tratado tiene un objetivo válido, importante y necesario desde el punto de vista iusfundamental, el cual, agregó, es compatible con el Estado Social del Derecho y, en general, con la CP.

23. La entidad destacó que las obligaciones internacionales establecidas en el Tratado facilitan que las personas condenadas nacionales colombianas y peruanas, tengan la posibilidad de rehabilitarse y reinsertarse en su núcleo social de origen, finalidad que, según

dijo, ha sido avalada por esta Corte cuando ha ejercido control de constitucionalidad de otros instrumentos parecidos.

24. La Pontificia Universidad Javeriana aseguró que “se constata el cumplimiento” de los requisitos formales desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Respecto de las exigencias materiales, señaló que el Tratado busca regular el traslado de personas condenadas y la protección de los derechos de los colombianos condenados en el Perú. Agregó que dicho instrumento materializa el principio de la dignidad humana y cumple con lo estipulado en los artículos 226 y 227 de la CP, que, según dijo, “hacen referencia a las relaciones que debe tener el Estado con las demás naciones en materias políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional y promoviendo la integración en estos aspectos con las demás naciones, dándole así una importante prevalencia a los principios constitucionales y derechos fundamentales que en la Carta se consagran”.

25. Sin perjuicio de lo anterior, la institución universitaria pidió tener en cuenta el ECI declarado en materia carcelaria, ya que, en su criterio, no es apropiado que la persona trasladada llegue a un sistema penitenciario afectado por el hacinamiento.

26. El ciudadano Harold Sua Montaña afirmó que el Tratado no está afectado por “(...) incompatibilidad con toda la Constitución en su conjunto (i.e. articulado y normas del bloque en sentido lato y estricto) al surtir los mismos las etapas correspondientes en las ramas ejecutiva y legislativa cumpliéndose las condiciones de tiempo, modo y lugar inherentes a todo tratado internacional suscrito por el estado colombiano y su contenido son constitucionalmente compatibles”.

27. El referido ciudadano agregó que “(...) a los objetos de control de los procesos del asunto no le puede aplicar esta corporación su determinación de requerir los tratados cuya remisión al Congreso de la República haya sido posterior a la notificación de la sentencia C-091 de 2021 y prevén beneficios tributarios, implique una reducción de ingresos u ordene o genere gastos (...)”.

#### 4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

28. El viceprocurador general de la Nación le solicitó a la Corte que declare la exequibilidad



simple de la Ley 2280 de 2022, así como la constitucionalidad del Tratado. En términos generales, explicó por qué encuentra acreditadas las exigencias formales y materiales establecidas en la jurisprudencia vigente.

29. De un lado, el Ministerio Público aseguró que están cumplidas todas las exigencias formales asociadas con el procedimiento legislativo. Particularmente, señaló que el Tratado “no introduce beneficios tributarios, así como tampoco ordena un gasto novedoso, por lo que no son aplicables las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, asociadas al mandato de sostenibilidad financiera del Estado (artículo 334 Superior)”. En su criterio, “las eventuales erogaciones que deberá asumir el Estado colombiano para cumplir con el convenio corresponden, por regla general, a los costos ordinarios propios de la administración de justicia en los términos del artículo 14 del tratado, por lo que no se trata de un gasto nuevo cuya adopción requiriera de un análisis de impacto fiscal para ilustrar en debida forma los debates de las cámaras”.

30. De otro lado, al referirse a los requisitos materiales, el vicesprocursor general de la Nación pidió tener en cuenta dos aspectos: primero, que este tipo de tratados ya han sido avalados por la Corte Constitucional, específicamente, al examinar los convenios de traslado de personas condenadas suscritos con Venezuela, España, Panamá, Costa Rica, Cuba y China. Y, segundo, que el instrumento internacional se aviene con los mandatos contenidos en los artículos 1, 9, 29, 226 y 227 de la CP.

## . Consideraciones

### 1. 1. Competencia

31. La Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, según el artículo 241.10 de la CP. Este control implica el análisis de constitucionalidad tanto de los aspectos formales como materiales de tales instrumentos normativos. Por tanto, la Corte tiene competencia para revisar la constitucionalidad formal y material del Tratado y de la ley aprobatoria.

### 2. Problemas jurídicos y metodología

32. Problemas jurídicos. La Corte responderá, en su orden, los siguientes problemas jurídicos:

1. %1.1 ¿El Tratado y la ley aprobatoria sub examine satisfacen los requisitos formales previstos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992?

31.2 ¿El Tratado y la ley aprobatoria sub examine son compatibles con la Constitución Política?

33. Metodología. Para responder estos problemas jurídicos, la Sala Plena, primero, reiterará su jurisprudencia sobre la celebración y el control de constitucionalidad de los tratados internacionales (infra num 3). Segundo, verificará el cumplimiento de los requisitos formales del Tratado y de su ley aprobatoria, en cada una de sus fases (infra num 4). Tercero, revisará la constitucionalidad de cada una de las disposiciones que integran la ley aprobatoria y la de aquellas que integran el Tratado (infra num 5).

### 3. Celebración y control de constitucionalidad de los tratados internacionales

34. El proceso de celebración de los tratados internacionales exige agotar diversas etapas sucesivas en las que intervienen las tres ramas del poder público, así: “(i) suscripción del instrumento internacional por parte del Presidente de la República, (ii) aprobación del convenio internacional por el Congreso de la República mediante una ley aprobatoria, (iii) estudio del convenio y de su ley aprobatoria por parte de la Corte Constitucional, y, finalmente, (iv) ratificación del instrumento internacional por parte del Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado”. Una vez se perfecciona el tratado, tras las etapas señaladas, los compromisos celebrados por el Estado colombiano son exigibles en los ámbitos internacional y nacional.

35. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del Tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso de la República y a la sanción Presidencial; (ii) automático, pues se activa con el envío de la ley aprobatoria a la Corte Constitucional por parte del presidente de la República, dentro de los 6 días siguientes a la sanción gubernamental; (iv) integral, puesto que el control de constitucionalidad tiene por objeto revisar los aspectos formales y materiales de la ley y del tratado; (v) tiene fuerza de cosa juzgada absoluta; (vi) es un requisito sine qua non para la ratificación del instrumento internacional y, por último, (vii) preventivo, por cuanto su finalidad es garantizar la supremacía de la CP y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

36. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales es formal y material. Por una parte, el control formal de constitucionalidad implica examinar si el tratado internacional y su ley aprobatoria cumplen los requisitos procedimentales previstos por la CP y por la Ley 5ª de 1992. Por la otra, el control material de constitucionalidad consiste en confrontar el contenido “del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, con la totalidad de las disposiciones de la Constitución, para determinar si se ajusta o no a la Carta Política”. Este último comprende el análisis de constitucionalidad del Tratado en general y de sus finalidades, así como de su contenido particular, esto es, de las “disposiciones del instrumento internacional y de su ley aprobatoria”. El parámetro para llevar a cabo este control material está conformado por “la totalidad de las disposiciones de la Constitución Política”. Por lo demás, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el control material “se extiende a los instrumentos normativos anexos y conexos que tengan por objeto dar alcance a lo pactado en el tratado” y está caracterizado por ser “un estudio eminentemente jurídico”. En otras palabras, “no se ocupa de revisar las ventajas u oportunidad práctica de un acuerdo a nivel económico, social, etc., ni su conveniencia política”.

#### 4. Control formal de constitucionalidad

37. La Corte Constitucional llevará a cabo el control de constitucionalidad formal del Tratado y de la ley aprobatoria sub examine en sus tres fases, a saber: (i) la fase previa gubernamental (infra num. 4.1.); (ii) el trámite en el Congreso de la República (infra num. 4.2.); y (iii) la sanción presidencial y el correspondiente envío de tales normativas a la Corte Constitucional (infra num. 4.3.). Adicionalmente, se examinará si, en el presente asunto, (iv) era necesario acreditar el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, relativo al análisis del impacto fiscal del proyecto de ley (infra num. 4.4.).

##### 4.1. Fase previa gubernamental

38. El control de constitucionalidad en esta fase del procedimiento requiere que la Corte verifique (i) la validez de la representación del Estado colombiano en la negociación, celebración y firma del Tratado; (ii) si la aprobación de este último debía someterse a consulta previa y, de ser así, si esta se llevó a cabo; y (iii) si el Tratado fue aprobado por el presidente de la República y sometido a consideración del Congreso de la República.

39. La representación del Estado colombiano en las fases de negociación, celebración y firma

del Tratado es válida. El artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 dispone que “se considerará que una persona representa a un Estado” si presenta los “adecuados plenos poderes” (art. 7.1.a). Asimismo, indica que, en virtud de sus funciones, representan al Estado, “los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado” (art. 7.2). En el caso concreto, el Tratado fue suscrito por la ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, en su calidad de representante del Estado colombiano. En tales términos, la representación del Estado colombiano fue ejercida por quien ostentaba la calidad de representante. Por tanto, la suscripción del Tratado se entiende válida.

40. El Tratado y la ley aprobatoria no debían someterse a consulta previa. La Corte ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas, tribales, rom, afrodescendientes y raizales. En atención a lo dispuesto por el artículo 6.1(a) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Corporación ha precisado que la consulta previa es obligatoria siempre que se demuestre una “afectación directa” a los sujetos titulares de este derecho. Además, ha señalado que (i) la consulta previa se aplica para medidas legislativas o administrativas; (ii) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa, que no accidental o circunstancial, es decir, que debe (a) alterar “el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”, o (b) surtir efectos directos sobre el territorio de la comunidad o sobre los aspectos definitorios de su identidad cultural; (iii) con la consulta previa se busca “materializar la protección constitucional (...) que tienen los grupos étnicos a participar en las decisiones que los afecten”; (iv) el procedimiento de consulta debe adelantarse a la luz del principio de buena fe, y debe ser oportuno y eficaz y, por último, (v) su omisión “constituye un vicio que impide declarar exequible la Ley”.

41. En el marco del control de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, la Corte ha reiterado que solo es necesario someter a consulta previa (i) los tratados internacionales que impliquen una afectación directa a las comunidades indígenas, tribales, rom, afrodescendientes y raizales; y (ii) las medidas de orden legislativo y administrativo que se adopten en desarrollo del tratado y que impliquen afectación directa para los mismos sujetos. En el primer caso, será obligatorio adelantar el procedimiento de

consulta “antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República”. Por el contrario, la Corte ha resaltado que no es necesario agotar la consulta previa cuando el tratado o las medidas que lo desarrollen (i) no impliquen una afectación directa sobre el territorio o sobre aspectos definitorios de la identidad cultural de las comunidades titulares de este derecho; (ii) carezca de disposiciones que regulen de manera favorable o desfavorable a tales sujetos, impongan limitaciones, gravámenes o beneficios particulares a los mismos, y (iii) solo contenga disposiciones generales que no alteren el estatus de tales comunidades, como aquellas que se refieren a las condiciones de libre comercio.

42. Conforme a lo anterior, la Corte advierte que en el marco del presente control de constitucionalidad, el Tratado y su ley aprobatoria no debían someterse a consulta previa, al menos por tres razones. Primero, dichos instrumentos no contienen disposiciones que “afecten directamente” el territorio o la identidad cultural de las comunidades titulares del derecho a la consulta previa. Entre otras, porque su objeto es el traslado de personas condenadas penalmente, lo cual no tiene relación alguna con el territorio o con la identidad cultural de las comunidades indígenas y tribales. Segundo, el contenido del Tratado y de su ley aprobatoria no surte ningún efecto diferenciado y específico respecto de las comunidades mencionadas, en el entendido de que, en general, el instrumento surte efectos frente a la población condenada en alguno de los Estados Parte. Y, tercero, porque la Corte ha considerado que los tratados cuyo objeto es el traslado de personas condenadas penalmente, no son susceptibles de la consulta previa, como lo dispuso en la Sentencia C-181 de 2022 y lo reiteró en el fallo C-205 de 2023.

43. Por el contrario, el Tratado surte efectos generales frente a los residentes de ambos Estados.

Fase previa gubernamental

Requisito

Cumplimiento

Validez de la representación del Estado colombiano

Cumple

Consulta previa

N/A

Aprobación presidencial y sometimiento del tratado a consideración del Congreso

Cumple

#### 4.2. Trámite ante el Congreso de la República

45. La CP no prevé un procedimiento autónomo e integral para las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en los aspectos no regulados por el constituyente, se debe aplicar el trámite previsto para las leyes ordinarias. En este sentido, el control de constitucionalidad sobre los aspectos formales en esta fase del procedimiento implica verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales relativos a: (i) la presentación del proyecto de ley ante el Senado de la República por parte del Gobierno Nacional (arts. 157 y 144 de la CP); (ii) la publicación oficial del proyecto de ley aprobatoria (art. 156 de la Ley 5a de 1992); (iii) el inicio del trámite legislativo en la respectiva comisión segunda constitucional permanente del Senado de la República (art. 154 de la CP); (iv) la publicación de la ponencia para debate en las comisiones y en las plenarias (arts. 157 y 185 de la Ley 5a de 1992); (v) el anuncio previo de las votaciones (art. 160 de la CP); (vi) la votación y las exigencias de cuórum y mayorías (arts. 145 y 146 de la CP); (vii) el lapso entre los debates (art. 160 de la CP); (viii) que el proyecto de ley no se hubiere considerado en más de dos legislaturas (art. 162 de la CP); y, por último, (ix) que se acrediten los principios de consecutividad e identidad flexible.

46. El proyecto de ley y su exposición de motivos fue presentado por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República. El 1º de diciembre de 2021, los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho radicaron el proyecto de la ley aprobatoria del Tratado, junto con su exposición de motivos, ante la Secretaría General del Senado de la República. A este proyecto le fue asignado el número de radicado 275 de 2021 (Senado). En tales términos, la Corte constata que se dio cumplimiento a lo previsto en los artículos 142.20 de la Ley 5a de 1992 y 154 de la CP.

47. El proyecto de ley fue publicado antes de darle trámite en la respectiva comisión. El 1º de diciembre de 2021, el secretario general del Senado de la República remitió copia del proyecto de ley 275 de 2021 (Senado) a la Imprenta Nacional para su publicación, la cual se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 1838 del 13 de diciembre de 2021. Así las cosas, la Corte constata que se cumplió la exigencia prevista por los artículos 157 de la CP y 144 de la Ley 5ª de 1992.

48. El proyecto de ley inició su trámite legislativo en la comisión constitucional competente. El 1º de diciembre de 2021, el proyecto de ley 275 de 2021 (Senado) fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. En tales términos, la Corte verifica que el proyecto de ley cumplió con la exigencia constitucional y legal relativa a que inicie su trámite en la comisión constitucional competente, según lo previsto por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

49. Primer debate. En el trámite, el debate y la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República se observaron las exigencias constitucionales y legales. El secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el proyecto de ley 275 de 2021 (Senado) y lo remitió a la Mesa Directiva de la Comisión para que designara el ponente. En ejercicio de la competencia prevista por el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, y mediante el Oficio CSECS-CV19-0650-2021, dicho órgano directivo designó como ponente de este proyecto de ley a la senadora Paola Holguín Moreno.

1. %1.1 Informe de ponencia. El 24 de marzo de 2022, la senadora Paola Holguín Moreno presentó informe de ponencia para primer debate ante el vicepresidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente. Dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 232 del 30 de marzo de 2022. Con esto, la Corte constata que se observaron las exigencias previstas por los artículos 160 de la CP, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992.

48.2 Anuncio previo. El anuncio previo se llevó a cabo el 19 de abril de 2022, tal como consta en el Acta No. 18 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 718 del 14 de junio de 2022. En dicha sesión, el secretario de la Comisión, por solicitud del presidente de esta, anunció el debate y la votación del proyecto de ley sub examine “para discutir y votar en la próxima sesión”. En tales términos, la Corte constata que en el caso concreto se cumplió la

exigencia prevista por el artículo 160 de la CP relativa al anuncio previo.

48.3 Debate y aprobación. Tal como se anunció, el debate y la aprobación del proyecto de ley sub examine se llevaron a cabo en la sesión del 21 de abril de 2022, como consta en el Acta No. 19 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 719 del 14 de junio de 2022. Tras revisar el Acta, la Corte considera satisfechos los siguientes requisitos:

Requisito

Cumplimiento

Quórum deliberativo

La sesión inició con la verificación del quórum deliberativo, el cual se satisfizo al contar con la presencia de 6 de los 13 integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. En tales términos, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Quórum decisorio

Tras el debate sobre el proyecto de ley sub examine, el secretario de la Comisión verificó la presencia de 8 de los 13 integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado.

Así las cosas, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Aprobación de la proposición final con la que termina el informe de ponencia

Mediante votación nominal y pública, 8 senadores votaron por el sí.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Aprobación de la proposición para omitir la lectura del articulado y articulado del proyecto de ley

Mediante votación nominal y pública, 7 senadores votaron por el sí.



En consecuencia, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Aprobación del título del proyecto de ley y del envío para segundo debate

Mediante votación nominal y pública, 7 senadores votaron por el sí.

Por ende, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

48.4 Publicación del texto aprobado. El texto del proyecto de ley sub examine aprobado en el primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 408 del 4 de mayo de 2022.

Primer debate

Requisito

Cumplimiento

Publicación del informe de ponencia

Gaceta del Congreso No. 232 de 30 de marzo de 2022

Anuncio previo

Acta No. 18 del 19 de abril de 2022

Gaceta del Congreso No. 718 del 14 de junio de 2022

Cumple

Debate y aprobación

Acta No. 19 del 21 de abril de 2022

Gaceta del Congreso No. 719 del 14 de junio de 2022

Cumple

Quórum deliberativo

Cumple

Quórum decisorio

Cumple

Votación nominal y pública

Cumple

Aprobación por la mayoría requerida

Cumple

Publicación del texto aprobado

Gaceta del Congreso No. 408 del 4 de mayo de 2022

Cumple

50. El lapso entre el primer y el segundo debate satisface el término previsto en el artículo 160 de la CP. La Corte constata que el primer debate se llevó a cabo el 21 de abril de 2022 y el segundo, tal como se expondrá en el fj. 51.3 infra, el 16 de agosto del mismo año, con lo cual se observó el lapso no inferior a 8 días entre el primer y el segundo debate.

51. Segundo debate. En el trámite, el debate y la aprobación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República se observaron las exigencias constitucionales y legales. Tras recibir el proyecto de ley sub examine en la Secretaría del Senado de la República, se mantuvo a la senadora Paola Holguín Moreno como ponente de esta iniciativa legislativa.

1. %1.1. Informe de ponencia. El 2 de mayo de 2022, la senadora Paola Holguín Moreno presentó informe de ponencia para segundo debate ante el vicepresidente de la Comisión Segunda Constitucional permanente. Dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 408 del 4 de mayo de 2022. En tales términos, la Corte verifica que en el caso concreto se observaron las exigencias constitucionales y legales señaladas en los artículos 160 de la

CP, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992.

50.2. Anuncio previo. El anuncio previo se llevó a cabo el 11 de agosto de 2022, tal como consta en el Acta No. 05 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1103 del 19 de septiembre de 2022. En dicha sesión, el secretario de la Comisión, por solicitud del presidente de esta, anunció el debate y la votación del proyecto de ley sub examine “para sesión siguiente [a] la del día jue[v]es 11 de agosto de 2022”, esto es, la del 16 de los mismos mes y año. Así las cosas, la Corte comprueba que en el caso concreto se cumplió con la exigencia prevista por el artículo 160 de la CP, relativa al anuncio previo.

50.3. Debate y aprobación. Tal y como se anunció, el debate y la aprobación del proyecto de ley sub examine se llevaron a cabo el 16 de agosto de 2022, como consta en el Acta No. 06 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1286 del 20 de octubre de 2022. Tras revisar esta Acta, la Corte considera satisfechos los siguientes requisitos:

Requisito

Cumplimiento

Quórum deliberativo

La sesión inició con la verificación del quórum deliberativo, el cual se satisfizo al contar con la presencia de 102 de los 108 Senadores de la República.

En tales términos, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Quórum decisorio

En tales términos, se satisfizo el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Aprobación de la proposición final con la que termina el informe de ponencia

Mediante votación nominal y pública, 88 senadores votaron por el sí.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Aprobación de la proposición para omitir la lectura del articulado, aprobar el articulado del proyecto en bloque, su título y que se le dé trámite en la Cámara

Mediante votación nominal y pública, 57 senadores votaron por el sí y 18, por el no.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

50.4. Publicación del texto aprobado. El texto del proyecto de ley sub examine aprobado en el segundo debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 928 del 18 de agosto de 2022.

Segundo debate

Requisito

Cumplimiento

Publicación del informe de ponencia

Gaceta del Congreso No. 408 del 4 de mayo de 2022

Cumple

Anuncio previo

Acta No. 05 de 11 de agosto de 2022

Gaceta del Congreso No. 1103 del 19 de septiembre de 2022

Cumple

Debate y aprobación

Acta No. 06 del 16 de agosto de 2022

Gaceta del Congreso No. 1286 del 20 de octubre de 2022

Cumple

Quórum deliberativo

Cumple

Quórum decisorio

Cumple

Votación nominal y pública

Cumple

Cumple

Publicación del texto aprobado

Gaceta del Congreso No. 928 del 18 de agosto de 2022

Cumple

52. El lapso entre el segundo y el tercer debate satisface el término previsto en el artículo 160 de la CP. La Corte verifica que el segundo debate se llevó a cabo el 16 de agosto de 2022 y el tercero, tal como se expondrá en el fj. 53.3 infra, el 1º de noviembre de 2022, con lo cual se observó el lapso de 15 días entre el segundo y el tercer debate.

53. Tercer debate. En el trámite, el debate y la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se cumplieron las exigencias constitucionales y legales. Tras su aprobación por la Plenaria, el presidente del Senado de la República remitió a la Cámara de Representantes el proyecto de ley No. 275 de 2021 (Senado), el cual fue radicado con el número 167 de 2022 (Cámara). Una vez recibido, el presidente de la Cámara de Representantes asignó el proyecto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente. La Mesa Directiva de esta Comisión, en ejercicio de sus competencias legales, designó como ponentes a los representantes Juana Carolina Londoño Jaramillo (coordinadora), Elizabeth JayPang Díaz (coordinadora), Jorge Rodrigo Tovar Vélez y Carolina Giraldo Botero.

1. %1.1. Informe de ponencia. Tras su designación, los representantes ponentes presentaron informe de ponencia para tercer debate a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara. Este informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1206 del 5 de octubre de 2022. En consecuencia, la Corte concluye que en el asunto en cuestión se cumplió con las exigencias previstas por los artículos 160 de la CP, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992.

52.2. Anuncio previo. El anuncio previo se llevó a cabo el 20 de octubre de 2022, tal como se advierte en el Acta No. 09 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 463 del 10 de mayo de 2023. En dicha sesión, el secretario de la Comisión, por solicitud del presidente de esta, anunció el debate y la votación del proyecto de ley sub examine “para discusión y votación [en] primer debate”. Así, la Corte encuentra que en el asunto sub judice se cumplió con la exigencia prevista por el artículo 160 de la CP, relativa al anuncio previo.

52.3. Debate y aprobación. Tal y como se anunció, el debate y la aprobación del proyecto de ley sub examine se llevaron a cabo en la sesión del 1º de noviembre de 2022, como consta en el Acta No. 10 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 464 del 10 de mayo de 2023. Tras revisar esta Acta, la Corte considera satisfechos los siguientes requisitos:

Requisito

Cumplimiento

Quórum deliberativo

La sesión inició con la verificación del quórum deliberativo, el cual se satisfizo al contar con la presencia de 13 de los 19 Representantes a la Cámara de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

En tales términos, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Quórum decisorio

Tras el debate sobre el proyecto de ley sub examine, los Representantes a la Cámara presentes eran 12 y, posteriormente, eran 11.

En consecuencia, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Aprobación de la proposición final con la que termina el informe de ponencia

Mediante votación nominal y pública, 12 representantes votaron por el sí y ninguno, por el no.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Lectura y aprobación del articulado del proyecto de ley

Mediante votación nominal y pública, 11 representantes votaron por el sí y ninguno, por el no.

Así las cosas, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Aprobación del título del proyecto de ley y del envío para cuarto debate

Mediante votación nominal y pública, 11 representantes votaron por el sí y ninguno, por el no.

Por ende, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

52.4. Publicación del texto aprobado. El texto del proyecto de ley sub examine aprobado en el tercer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1454 del 17 de noviembre de 2022.

Tercer debate

Requisito

Cumplimiento

Publicación del informe de ponencia

Gaceta del Congreso No. 1206 del 5 de octubre de 2022

Cumple

Anuncio previo

Acta No. 09 del 20 de octubre de 2022

Gaceta del Congreso No. 463 del 10 de mayo de 2023

Cumple

Debate y aprobación

Acta No. 10 del 1º de noviembre de 2022

Gaceta del Congreso No. 464 del 10 de mayo de 2023

Cumple

Quórum deliberativo

Cumple

Quórum decisorio

Cumple

Votación nominal y pública

Cumple

Aprobación por la mayoría requerida

Cumple

Publicación del texto aprobado

Gaceta del Congreso No. 1454 del 17 de noviembre de 2022



## Cumple

54. El lapso entre el tercer y el cuarto debate satisface el término previsto por el artículo 160 de la CP. La Corte confirma que el tercer debate se llevó a cabo el día 1º de noviembre de 2022 y el cuarto, tal como se expondrá en el fj. 55.3 infra, el 22 del mismo mes y año, con lo cual se observó el lapso de 8 días “comunes” entre el tercer y el cuarto debate.

55. Cuarto debate. En el trámite, el debate y la aprobación del proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes se cumplió con las exigencias constitucionales y legales. Tras recibir el proyecto de ley sub examine en la Secretaría de la Cámara de Representantes, se mantuvo como ponentes a los representantes Juana Carolina Londoño Jaramillo (coordinadora), Elizabeth JayPang Díaz (coordinadora), Jorge Rodrigo Tovar Vélez y Carolina Giraldo Botero.

1. %1.1. Informe de ponencia. Los representantes ponentes presentaron su informe de ponencia para cuarto debate al presidente de la Cámara de Representantes. Dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1454 del 17 de noviembre de 2022. Por lo dicho antes, la Corte constata que en el proyecto en cuestión se observaron las exigencias constitucionales y legales señaladas en los artículos 160 de la CP, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992.

54.2. Anuncio previo. El anuncio previo se llevó a cabo el 17 de noviembre de 2022, tal como se advierte en el Acta No. 32 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1739 del 30 de diciembre de 2022. En dicha sesión, el secretario de la Cámara, por solicitud del presidente de esta última, anunció el debate y la votación del proyecto de ley sub examine “para sesión plenaria del día martes 22 de noviembre del 2022 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan los proyectos de ley o acto legislativo”. En tales términos, la Corte concluye que en el proyecto en cuestión se cumplió con la exigencia prevista por el artículo 160 de la CP relativa al anuncio previo.

54.3. Debate y aprobación. Tal y como se anunció, el debate y la aprobación del proyecto de ley sub examine se llevaron a cabo en la sesión de 22 de noviembre de 2022, como se observa en el Acta No. 33 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 184 del 21 de marzo de 2023. Tras revisar esta Acta, la Corte considera satisfechos los siguientes requisitos:

Requisito

Cumplimiento

Quórum deliberativo

La sesión inició con la verificación del quórum deliberativo, el cual se satisfizo al contar con la presencia de 178 de los 187 representantes a la Cámara.

En tales términos, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Quórum decisorio

Tras el debate sobre el proyecto de ley sub examine, los representantes a la Cámara presentes eran 136.

En tales términos, se satisfizo el requisito previsto en el artículo 145 de la CP.

Aprobación de la proposición positiva del informe de ponencia

Mediante votación nominal y pública, 137 representantes a la Cámara votaron por el sí y ninguno, por el no.

De esta manera, se cumplieron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Mediante votación nominal y pública, 138 representantes a la Cámara votaron por el sí y ninguno, por el no.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

Aprobación del título y respuesta a la pregunta ¿es su deseo que este Proyecto de ley continúe su trámite y se convierta en ley de la República?

Mediante votación nominal y pública, 131 representantes a la Cámara votaron por el sí y ninguno, por el no.

De esta manera, se observaron las exigencias de los artículos 133 (votación nominal) y 146 (mayoría simple) de la CP.

54.4. Publicación del texto aprobado. El texto del proyecto de ley sub examine aprobado en el cuarto debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1553 del 1º de diciembre de 2022.

Cuarto debate

Requisito

Cumplimiento

Publicación del informe de ponencia

Gaceta del Congreso No. 1454 del 17 de noviembre de 2022

Cumple

Anuncio previo

Acta No. 32 del 17 de noviembre de 2022

Gaceta del Congreso No. 1739 del 30 de diciembre de 2022

Cumple

Debate y aprobación

Acta No. 33 del 22 de noviembre de 2022

Gaceta del Congreso No. 184 del 21 de marzo de 2023

Cumple

Quórum deliberativo

Cumple

Quórum decisorio

Cumple

Votación nominal y pública

Cumple

Aprobación por la mayoría requerida

Publicación del texto final aprobado

Gaceta del Congreso No. 1553 del 1º de diciembre de 2022

Cumple

56. La Sala Plena advierte que en el trámite de los cuatro debates se presentó una diferencia entre el número de congresistas asistentes y de votos emitidos. Al respecto, la Sala Plena reitera que conforme a la jurisprudencia constitucional, esta diferencia no configura vicio de inconstitucionalidad, por cuanto no modificó el quórum decisorio. En efecto, mediante la sentencia C-029 de 2018, cuyos considerandos se reiteraron en las sentencias C-187 de 2022 y C-205 de 2023, la Corte indicó que esa diferencia, “por sí misma, y cuando no ha sido objeto de reparo por los demás congresistas, y siempre que la aprobación cuente con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los congresistas presentes según el último registro de asistencia disponible, es insuficiente para determinar la existencia de un vicio de procedimiento insubsanable”.

57. La Corte observa que el proyecto de ley sub examine no fue considerado en más de dos legislaturas, por lo que se cumplió con la exigencia prevista por el artículo 162 de la CP. En efecto, el proyecto de ley fue radicado en el Congreso de la República el 1º de diciembre de 2021 y finalizó su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el 22 de noviembre de 2022. Así, la consideración y el trámite del proyecto de ley objeto de control se surtió entre dos legislaturas, a saber: del 20 de julio de 2021 y el 20 de junio de 2023. Es importante destacar que el primer debate tuvo lugar el 21 de abril de 2022 (supra fj. 49.3), esto es, en la primera de las mencionadas legislaturas, lo que da cuenta del respeto por la exigencia consagrada en el artículo 162 de la CP.

58. Acreditación de los principios de consecutividad e identidad flexible. En el caso concreto están satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible. De los antecedentes legislativos se desprende que la Ley 2280 de 2022 fue aprobada en los cuatro debates y en el curso de estos no se presentó ninguna alteración que diera lugar a considerar el quebrantamiento de los citados principios, tal y como lo resaltó el Ministerio Público en su intervención.

Trámite ante el Congreso de la República

Requisito

Cumplimiento

Presentación del proyecto de ley por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República

Cumple

Publicación del proyecto de ley antes de darle curso

Cumple

Inicio y trámite del proyecto de ley ante las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes

Cumple

Publicación de los informes de ponencia en los cuatro debates

Cumple

Anuncios previos en los cuatro debates

Cumple

Quórum deliberativo en los cuatro debates

Cumple

Quórum decisorio en los cuatro debates

Cumple

Aprobación por la mayoría requerida en los cuatro debates

Cumple

Votación nominal y pública en los cuatro debates

Cumple

Cumple

Lapso de 8 días entre los debates de Comisión y Plenaria

Cumple

Lapso de 15 días entre la aprobación del proyecto en el Senado y la iniciación del trámite en la Cámara

Cumple

Publicación del texto final aprobado

Cumple

Trámite del proyecto en máximo dos legislaturas

Cumple

Acreditación de los principios de consecutividad e identidad flexible

Cumple

4.3. Sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional

59. El control de constitucionalidad sobre los aspectos formales en esta fase del procedimiento implica que la Corte verifique que el presidente de la República hubiere (i)

sancionado la ley y (ii) remitido la misma a la Corte Constitucional, dentro del término de 6 días previsto por el artículo 241.10 de la CP. En el caso concreto, el presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del Tratado sub examine el 29 de diciembre de 2022, y la remitió a la Corte el 11 de enero de 2023. En tales términos, la Corte advierte que el trámite surtido en esta fase del procedimiento satisfizo las exigencias constitucionales, así:

Sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional

Requisito

Cumplimiento

Sanción presidencial

Cumple

Remisión, en término, a la Corte Constitucional

Cumple

#### 4.4. Análisis de impacto fiscal del proyecto de ley

60. Mediante la Ley 819 de 2003, el Legislador adoptó diversas normas orgánicas en materia de presupuesto. En relación con la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, se adoptaron varias medidas, de las cuales se resaltan dos para los fines de esta providencia. De un lado, el artículo 1º ibídem dispone que, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional (en adelante, GN) debe presentar ante el Congreso de la República un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido prioritariamente durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. De otro lado, el artículo 7º ejusdem establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios de naturaleza tributaria, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el mencionado Marco Fiscal de Mediano Plazo.

61. A efectos de definir el impacto fiscal, según el mencionado artículo 7º, “(...) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para

el financiamiento de dicho costo”. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, deberá rendir su concepto frente a la consistencia entre los costos fiscales y la fuente de ingreso. Además, continúa la referida disposición, el concepto no podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, de todos modos, tal informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

62. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece cuatro mandatos de actuación; uno general y tres especiales:

1. %1.1. El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Este análisis, como ya se dijo, debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, además parte de la distinción propia de la Hacienda Pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales, como dos de las formas de gasto público.

61.2. El deber especial de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. Este deber se predica del Congreso de la República y no supone un análisis detallado y exhaustivo. Lo que se requiere es una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

61.3. El deber especial de rendir el concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, se insiste, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este deber está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se puede cumplir en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

61.4. El deber de establecer en los proyectos de ley de iniciativa gubernamental y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este deber radica en el GN.

63. Las obligaciones antes referidas constituyen un parámetro de racionalidad legislativa y están encaminadas a cumplir propósitos constitucionalmente relevantes, como, por ejemplo, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de



las leyes. Respecto de esto último, en la Sentencia C-315 de 2008 la Sala Plena señaló que “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas (...)”. En estos términos, en el trámite de los proyectos de ley se debe hacer explícito un análisis de impacto fiscal, cuando estos tengan como objeto, directo o indirecto, una orden de gasto -gasto presupuestal- o un beneficio tributario -gasto fiscal-.

64. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia constitucional impone la necesidad de distinguir tres supuestos relacionados con la iniciativa legislativa, a efecto de poder delimitar el grado de escrutinio. De un lado, están los proyectos de ley originados en la iniciativa de los congresistas de la República. En este caso, a partir de la Sentencia C-110 de 2019, se deben tomar en consideración las siguientes subreglas, las cuales fueron recientemente reiteradas en el fallo C-424 de 2023, a saber: (i) el Congreso de la República tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado y exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración sobre el particular, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dados sus conocimientos técnicos y su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del GN no afecta la decisión del Legislador cuando este ha cumplido su deber; (v) si el GN atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso de la República el deber de estudiarlo y discutirlo; y, de todos modos, (vi) ni el silencio de aquel ni su oposición al proyecto impide que este último lo apruebe, claro está, siempre y cuando se acrediten los requerimientos previamente mencionados.

65. De otro lado, se encuentran los proyectos de ley de iniciativa del GN. En este supuesto fáctico, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 le impone al Ejecutivo la obligación de presentar al Congreso de la República el análisis de impacto fiscal detallado y preciso y, cuando se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva (supra fj. 62.4). A diferencia de lo que ocurre en los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, la omisión de esta obligación configura un vicio de trámite insubsanable cuando la iniciativa es gubernamental, en el entendido de que afecta la deliberación legislativa sobre las implicaciones fiscales de una iniciativa y lesiona el principio de publicidad del trámite

legislativo, lo que afecta la constitucionalidad de la ley sometida al control de constitucionalidad.

66. Lo anterior, al menos, por tres razonamientos: primero, la exigencia del artículo 7º mencionado debe ser cumplida estrictamente porque el GN “cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con «los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica»”. Segundo, el cumplimiento de la obligación en comento tiene una “particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo”. Y, tercero, los importantes poderes del GN en materia de gasto público, “(...) se verían reforzados en detrimento del Congreso si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas”. En otras palabras, para la Corte “[e]n este caso (...) se altera gravemente el equilibrio de poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso”.

67. Finalmente, en la Sentencia C-459 de 2023, la Sala Plena señaló que en aquellos casos en los que el proyecto de ley es de iniciativa mixta, “el cumplimiento del impacto fiscal debe ser valorado en el contexto de las cargas exigibles a cada autoridad”. Así, agregó el mencionado fallo, en el caso del Congreso “su iniciativa admite una consideración más flexible y menos exhaustiva del costo fiscal, siempre que exista una consideración mínima al respecto, y que ella permita establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales”; mientras que en el caso del GN, señaló, “dicha flexibilidad es menor, por la importancia principal que este órgano cumple, pues goza de la capacidad institucional necesaria para brindar la suficiente ilustración sobre la materia”. De allí que, como se ha insistido en la jurisprudencia constitucional, este tiene la obligación de presentar al Congreso de la República de manera detallada y precisa el análisis del impacto fiscal.

#### 4.4.1. Análisis de impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales

68. Mediante la sentencia C-170 de 2021, la Corte Constitucional precisó que el requisito sub examine es exigible respecto de “tratados que consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia”. Igualmente, por medio de las sentencias C-395 de 2021 y C-110 de 2022, extendió dicha exigencia a los tratados que ordenan gastos, postura que ha reiterado de forma pacífica, como lo demuestran las sentencias C-175, C-424 y C-459 de 2023. Esta exigencia ha sido denominada el factor material.

69. El llamado factor temporal fue desarrollado en dos etapas. Inicialmente, en la Sentencia C-170 de 2021 la Corte estableció que la obligación sería exigible, “(...) únicamente[,] respecto de aquellos proyectos de ley (...) tramitados con posterioridad a la notificación de esta sentencia (...)”. Luego, por medio de la Sentencia C-126 de 2023, se precisó que la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 resulta aplicable a los tratados o acuerdos internacionales que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios, cuando estos y su proyecto de ley aprobatoria fueron radicados en el Congreso de la República después de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021, esto es, con posterioridad al 30 de julio de 2021. Esta es la subregla vigente y aplicable.

70. La aplicación prospectiva de la obligación sub examine se justificó en que (i) la jurisprudencia previa no había indicado que las leyes aprobatorias de tratados estuvieran sujetas a las exigencias derivadas del artículo 7° de la Ley 819 de 2003; y (ii) su aplicación inmediata podría “tener un efecto significativo en la financiación de proyectos de importancia para el Estado colombiano”.

71. En suma, la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales depende de que se acrediten dos presupuestos: de un lado, el factor material, referido a que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario y, del otro, el factor temporal, según el cual el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional haya sido radicado con posterioridad al 30 de julio de 2021, fecha en la cual se notificó la Sentencia C-170 de 2021.

72. Amparada en tales reglas, la Sala Plena ha declarado la inexecutable de tres leyes aprobatorias de tratados internacionales. Primero, mediante la Sentencia C-175 de 2023, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 2246 de 2022, aprobatoria del “Acuerdo entre el

Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos en relación con servicios aéreos entre y más allá de sus respectivos territorios”. Para tales fines, señaló que si bien el tratado no tenía como objeto la regulación de reglas tributarias, lo cierto es que dicho instrumento sí prevé beneficios tributarios en algunas de sus cláusulas, particularmente, en los artículos 6 y 7.4, lo cual, concluyó la Corte, hacía exigible la obligación de la que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

73. Luego, mediante la Sentencia C-424 de 2023, la Corte declaró inexecutable la Ley 2284 de 2023, por la cual se aprobó el “Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”. En esa ocasión, la Sala Plena consideró que el requisito legal en comento resultaba exigible, debido a que el instrumento internacional establecía la eliminación, exención o el reembolso de los aranceles aduaneros, los impuestos y otros cargos a la exportación.

74. Por último, por medio de la Sentencia C-459 de 2023, la Sala Plena declaró la inconstitucionalidad de la Ley 2274 de 2022, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”. Allí, la Corporación tomó en consideración que el instrumento internacional consagró beneficios tributarios a favor del personal cooperante de la misión diplomática y del director y/o coordinador de las Unidades de cooperación en el exterior de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Como en uno de los casos anteriores, la Corte declaró la inexecutable de la ley revisada, pese a que los beneficios tributarios solo estuvieran contenidos en dos artículos del tratado internacional.

75. Es de resaltar que en las tres decisiones de inconstitucionalidad se buscaba establecer si el instrumento internacional consagraba beneficios tributarios, pero en ninguno de aquellos fallos se estudió a fondo el tema relativo a los gastos, como sí se hará en este caso (infra fj. 78 y ss.). Habría que agregar que, de las 26 sentencias dictadas entre el 2021 y el 2023, solo 6 corresponden a leyes aprobatorias de tratados en las que la exigencia sub examine era aplicable, aunque en todas ellas se estudiaba la existencia de beneficios tributarios. Además, aunque en otros 6 expedientes la Corte descartó que el tratado sometido a control de constitucionalidad estableciera gastos, lo cierto es que allí no elaboró un estudio sustancial sobre la materia, entre otras cuestiones, debido a que en todos los casos el estudio de

impacto fiscal no resultó temporalmente exigible.

4.4.2. La obligación prevista por las sentencias C-091 de 2021 y C-170 de 2021 no es exigible respecto de la Ley 2280 de 2022

76. En el presente caso no se analizó el impacto fiscal del Tratado. Con todo, las obligaciones a las que se refiere el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no resultan exigibles en el expediente de la referencia, pues si bien es cierto que temporalmente tales obligaciones sí se podrían aplicar al caso (infra lit. a), también lo es que el factor material no está acreditado (infra lit. b). Esto último, debido a que el Tratado no contiene una orden de gastos propiamente dicha, según la jurisprudencia constitucional a la que se hará referencia más adelante.

a. a. El factor temporal está acreditado

77. Está debidamente demostrado que el 19 de octubre de 2021 el presidente de la República aprobó el Tratado y ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República. También está probado que en cumplimiento de dicha orden, el 1º de diciembre de 2021 los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho radicaron el proyecto de la ley aprobatoria del Tratado, junto con su exposición de motivos, ante la Secretaría General del Senado de la República. Como se puede ver, los elementos de juicio del plenario dan cuenta de que la ley aprobatoria del Tratado fue radicada con posterioridad al 30 de julio de 2021, cuando se notificó el fallo C-170 de 2021 y se hizo exigible el análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

b. El factor material no está debidamente acreditado

## “ARTÍCULO 14

### GASTOS

1. La Parte Receptora cubrirá los gastos de:

a. El traslado de la persona condenada, excepto los costos incurridos exclusivamente en el territorio de la Parte Trasladante, y

b. La continuación de la ejecución de la condena después del traslado.

2. La Parte Receptora podrá solicitar a la persona condenada el pago de la Totalidad o de una parte de los gastos del traslado.”

79. La Corte considera que la disposición transcrita no establece una orden de gastos propiamente dicha, lo que descarta la configuración del factor material y permite concluir que en este caso no debió emitirse el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para sustentar tales afirmaciones, resulta indispensable establecer, previamente, el alcance que la jurisprudencia le ha dado a la noción orden de gastos en el marco del análisis del impacto fiscal de las normas, esto es, para los efectos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 (infra ff.jj. 80 a 88). Luego, teniendo como referente el precedente judicial bajo análisis y reiteración, se harán explícitos los argumentos que llevan a la Sala a descartar la configuración del factor material (infra ff.jj. 89 y ss.).

80. La noción “orden de gastos” en la jurisprudencia constitucional. Luego de la promulgación de la Ley 819 de 2003 (julio 9), la Corte inició la construcción de la línea jurisprudencial que sigue reiterando hasta decisiones recientes. Inicialmente, la Corte dictó algunas sentencias en las cuales delimitó los criterios de aplicación temporal de la norma, para lo cual tuvo en cuenta la vigencia de la ley y el estado del trámite legislativo de las iniciativas. A este grupo de decisiones se adscriben las sentencias C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-072 de 2006.

81. Luego, entre los años 2005 y 2022, la Corte fijó el alcance de la noción orden de gastos en el marco del análisis del impacto fiscal de las normas, con fundamento en una distinción consecuencialista. En particular, señaló que se debe distinguir entre los casos en los que el Legislador ordena un gasto y aquellos en los que únicamente autoriza un gasto, habida cuenta de que a estos últimos no se adscriben las cargas establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. El estándar construido en esos años, entonces, puede ser catalogado como gramatical, pues supone una revisión del lenguaje de las disposiciones normativas, a efectos de identificar si estas establecen un mandato imperativo al Ejecutivo o si contienen un “título jurídico suficiente para la posterior inclusión de la partida presupuestal correspondiente en la ley de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de los recursos, las prioridades del Gobierno [Nacional], y en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el

Plan Nacional de Desarrollo”. El Anexo II de esta sentencia ilustra el desarrollo de la línea jurisprudencial durante este lapso; sin embargo, es posible resaltar que mayoritariamente este Tribunal se limitó a verificar el carácter imperativo de la disposición analizada para establecer si resultaban o no exigibles las medidas a las que se refiere el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, incluido el deber del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de emitir el respectivo concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento, se insiste, teniendo como referente el carácter imperativo de la norma que determina o dispone un gasto. Así lo estableció la Sala Plena en las sentencias C-395 de 2021, C-447 de 2022 y C-361 de 2023, en las que resaltó, entre otras cuestiones relevantes, la necesidad de establecer si las leyes aprobatorias de tratado ordenan o autorizan gastos, pues solo en el primer supuesto son exigibles las medidas en comento.

82. En algunas sentencias dictadas durante la fase antes referida, la Corte acudió a otros criterios concurrentes con el denominado gramatical. Esto ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-373 de 2010, en la que la Sala descartó la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, con fundamento en que la norma bajo estudio establecía una autorización y, además, señaló que no es viable imponer las cargas que tal norma contempla respecto de “los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República”. En similar sentido, mediante la Sentencia C-490 de 2011, este Tribunal reconoció que aunque la mayoría de las normas puede generar responsabilidades fiscales para el Estado, lo cierto es que estas se encuentran sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente, por lo que, en sí mismas, no suponen una orden de gastos. En la misma línea, en la Sentencia C-274 de 2013 la Corte resaltó que la implementación de algunas disposiciones normativas debe ser apreciada por el Gobierno Nacional, a efectos de decidir su inclusión como gasto y para la incorporación de las partidas presupuestales que se requieran, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. De allí que no toda norma que supone un costo fiscal puede ser asimilada per se con una disposición que ordena gastos, ya que, para tales fines, es necesario que la norma tenga un carácter imperativo.

83. Por ejemplo, en las sentencias C-110 de 2019 y C-075 de 2022, se declaró fundada una objeción gubernamental y la inexequibilidad de varias disposiciones normativas que establecían, respectivamente, el incremento salarial para los concejales de los municipios de

cuarta, quinta y sexta categoría y subsidios permanentes para las madres comunitarias. Estos casos tienen en común dos aspectos. De un lado, implicaban una orden inmediata, pues “[n]o se trata únicamente de la habilitación para [la] inclusión [de un gasto] en el presupuesto anual, sino de la imposición de una orden de pago de un subsidio a todas las personas que cumplan los requisitos allí previstos”. De otro lado, en los dos procesos el Gobierno Nacional fue despojado del margen de valoración respecto de la incorporación de las partidas presupuestales requeridas, así como de la compatibilidad de las medidas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

84. Las decisiones referidas fueron precursores de la jurisprudencia vigente sobre el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En esta última etapa jurisprudencial, además del criterio gramatical, resulta indispensable valorar si la disposición que establece el gasto se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiera la intervención del ejecutivo a efectos de incluir las partidas presupuestales necesarias en la ley del presupuesto. Este viraje jurisprudencial se hizo explícito en la Sentencia C-085 de 2022, que, adicionalmente, fue tomada como referente analítico para el escrutinio de una ley aprobatoria de tratado internacional, por medio de la Sentencia C-447 de 2022. En esa línea, en la Sentencia C-134 de 2023 la Sala Plena señaló que “la ley ordena un gasto cuando (...) contiene un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto”. Igualmente, consideró que no constituye una orden de gasto “aquella previsión legal [i] en la cual se autoriza un determinado gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno Nacional; [ii] en la cual no es claro si se prescribe una orden o una autorización de gasto, ya que el Gobierno también puede definir cómo ejecuta la disposición; [iii] en la que el legislador se limita a habilitar la realización de ciertos arreglos presupuestales, sin predeterminar que estos tengan que consistir en un gasto, o [iv] en los eventos en los cuales se confieren competencias”.

85. Es necesario precisar que el carácter facultativo de la orden está relacionado con la potestad de incluir o no gastos en el presupuesto, pero no con las competencias del GN para efectos presupuestales, pues estas últimas operan de pleno derecho y, como tal, su aplicación siempre será imperativa. Tal precisión es importante porque, de una u otra manera, esto es, siendo imperativo o facultativo incorporar las partidas en el presupuesto, el GN conserva incólumes las competencias establecidas en la CP, el Estatuto Orgánico del



Presupuesto y, en general, todas las normas que resulten aplicables. En otras palabras, la aplicación de las normas presupuestales no está relacionada con la facultad del GN de incluir un gasto y las partidas respectivas en el presupuesto.

86. En conclusión, para identificar si la disposición sometida a control de constitucionalidad establece una orden de gastos y, en consecuencia, si son exigibles las obligaciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, incluido el concepto al que se refiere el inciso 3º ibidem, se acude a dos elementos analíticos, a saber:

Elemento gramatical

Elemento funcional

Se debe establecer si los términos de la norma, respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto, son imperativos o facultativos

Se debe establecer si la norma se expresa en términos generales, de tal modo que para su implementación se requiera la intervención del ejecutivo a efectos de incluir las partidas presupuestales necesarias en la ley del presupuesto o algún tipo de desarrollo normativo relacionado

87. Es necesario aclarar que la línea jurisprudencial a la que se acaba de hacer referencia, que servirá como referente normativo para la valoración del caso en concreto (infra fj. 89), fue construida en casos de diversa naturaleza jurídica, particularmente, en procesos de control posterior (CP, art. 241.4) y de control previo de objeciones presidenciales (CP, art. 241.8), leyes estatutarias (CP, art. 241.8) y leyes aprobatorias de tratados internacionales (CP, art. 241.10). Esta situación, sin embargo, no impide que la premisa normativa de este proceso sea construida con fundamento en tales providencias, pues, pese a las diferencias que puedan existir entre los distintos tipos de control constitucional, lo cierto es que todas las sentencias mencionadas, sin excepción, tienen como objeto la misma norma, esto es, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. De allí que aquellas sirvan como parámetro de interpretación para los casos en los que el Tribunal deba definir el alcance de las obligaciones contenidas en el mencionado artículo, claro está, atendiendo a las particularidades del tipo

de control ejercido.

88. Muestra de lo anterior es que varias de las sentencias dictadas en procesos de objeciones presidenciales han sido tenidas en cuenta en trámites de control posterior, como se puede observar en el Anexo II de esta sentencia; así como también lo es el hecho de que ambos tipos de fallos sean usados como referente para ejercer el control previo de leyes estatutarias, como ocurrió en las sentencias C-274 de 2013 y C-018 de 2018. Incluso, comprobación de lo dicho es que este Tribunal haya acudido a sentencias dictadas en procesos de una y otra naturaleza jurídica, para resolver si una ley aprobatoria de tratado dispone beneficios tributarios, de lo que son muestra los fallos C-175, C-424 y C-459 de 2023.

89. El factor material no está debidamente acreditado. Los elementos de juicio aportados al plenario le permiten a la Corte concluir que los gastos del artículo 14 del Tratado no pueden ser entendidos como una orden de gastos, al menos en lo que respecta a la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Esto, porque la inclusión de tales gastos en el Presupuesto General de la Nación no se puede catalogar como imperativo (elemento gramatical) por las características del Tratado y en el marco de la jurisprudencia constitucional, dentro de las que se resalta la Sentencia C-134 de 2023. Además, debido a que la concreción de los gastos requiere de la intervención del poder Ejecutivo para incluir las partidas presupuestales necesarias en la ley del presupuesto (elemento funcional). Esto y aquello, por las razones que se desarrollarán a continuación.

90. Análisis del elemento gramatical. El artículo 14 del Tratado establece que la Parte Receptora “cubrirá los gastos” de la ejecución de la condena de la persona trasladada y el traslado de la persona condenada, con excepción de los gastos de traslado en los que se incurra en el territorio de la Parte Trasladante, que tienen que ser cubiertos por este último. Con todo, el numeral 2º del artículo en comento dispone que la Parte Receptora “podrá solicitar” a la persona condenada el pago de la totalidad o de una parte de los correspondientes gastos de traslado. En suma, los gastos del Tratado se tienen que asumir de esta forma:

Gasto

Parte que lo asume o responsable

Gasto asumido por el Estado peruano

Gasto asumido por el Estado colombiano

Gastos de traslado generados en el territorio de la Parte Receptora.

Parte Receptora

Gastos de traslado de nacionales peruanos, generados en el territorio peruano

Gastos de traslado de nacionales colombianos, generados en el territorio colombiano

Persona trasladada

Gastos de traslado generados en el territorio de la Parte Trasladante.

Parte Trasladante

Gastos de traslado de nacionales colombianos, generados en el territorio peruano.

Gastos de traslado de nacionales peruanos, generados en el territorio colombiano

Gastos de la ejecución de la condena de la persona trasladada.

Parte Receptora

Gastos de la ejecución de la condena de los nacionales peruanos trasladados.

Gastos de la ejecución de la condena de los nacionales colombianos trasladados.

92. Ahora bien, es necesario desarrollar algunas consideraciones adicionales respecto de los gastos que el Estado colombiano estaría llamado a asumir como Parte Trasladante, esto es, los de traslado de los nacionales peruanos condenados en nuestro país (los que se generan en nuestro territorio), así como los gastos de la ejecución de la condena de los colombianos provenientes de Perú (ambos, en verde en el cuadro). En principio, podría decirse que las disposiciones respectivas pueden ser asimiladas con una orden de gastos para los efectos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, pues su naturaleza no es facultativa en estricto sentido, en el entendido de que dichos gastos no son exigibles a la Parte Trasladante y tampoco a la

persona trasladada y, en consecuencia, deben ser asumidos por el Estado colombiano. No obstante, la Sala descarta tal conclusión con fundamento en dos razones intrínsecamente asociadas: de un lado, debido a que el traslado que regula el Tratado es facultativo y, como tal, no es un derecho para los nacionales condenados penalmente en el Perú y, del otro, porque no todas las disposiciones que suponen “responsabilidades fiscales” para el Estado se pueden asociar con una orden de gastos, pues, en todo caso, están sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente, según los criterios recientemente reiterados en la Sentencia C-134 de 2023 y transcritos en el párrafo 84 supra.

93. En efecto, por disposición del artículo 2º del Tratado, la decisión de las Partes para conceder o negar el traslado de una persona condenada es “discrecional, soberana y estará sujeta a su ordenamiento jurídico interno”. En el mismo sentido, el inciso 3º del mencionado artículo establece que ninguna de las disposiciones del Tratado “puede ser interpretada en el sentido de que se atribuya a la persona condenada un derecho al traslado”. En concordancia con lo anterior, el artículo 5º ibídem dispone que las solicitudes de traslado que presenten los interesados “podrán ser rechazadas por cualquiera de las Partes si afectan su soberanía, seguridad, orden público u otros intereses esenciales”.

94. La naturaleza jurídica de la decisión de las Partes es trascendental para valorar la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Esto, debido a que en virtud del carácter discrecional de la decisión sobre el traslado, las disposiciones en comento no implican una orden inmediata para asumir gastos, esto es, no suponen la imposición de una orden de pago de los gastos de todas las personas que cumplan los requisitos previstos en el artículo 5º del Tratado y que aporten los documentos a los que se refiere el artículo 6º ibídem. En otras palabras, por la naturaleza jurídica de la decisión de las Partes, el GN no fue despojado del margen de valoración que ostenta, de un lado, respecto de la incorporación de las partidas presupuestales requeridas y, del otro, frente a la compatibilidad de las medidas con el marco fiscal de mediano plazo. Esta última es la que quiso proteger el legislador orgánico.

95. Es verdad que la Corte ha encontrado problemas de constitucionalidad en disposiciones normativas que tenían efectos fiscales relevantes, pese a que no hubieren sido elaboradas por el Legislador en términos imperativos. Así ocurrió, por ejemplo, en las sentencias C-110 de 2019 y C-075 de 2022. No obstante, también es verdad que los problemas de constitucionalidad en esos casos han estado circunscritos a la naturaleza de la prestación o

institución regulada por las normas sometidas a control de constitucionalidad, en el entendido de que el gasto para el GN allí operaba de pleno derecho para quienes cumplieran unos requisitos o acreditaran una calidad en especial. En el primero de los casos la norma incrementó el salario de unos concejales y, además, le ordenó al GN asumir los aportes al Sistema de Seguridad Social. En el segundo caso se reconoció una prestación económica a las madres comunitarias. Así las cosas, puede decirse que lo que allí supuso la incompatibilidad con la CP no fue que la norma tuviera efectos presupuestales, sino que se anulara el margen de valoración del GN para incorporar en el presupuesto la partida correspondiente, claro está, luego de analizar la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

96. Con esta orientación, incluso, esta Corporación ha descartado la aplicación de los efectos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al interpretar expresiones cuyo contenido gramatical puede ser catalogado como imperativo, como, por ejemplo, la expresión “se financiarán”, frente a la cual se concluyó que era necesario interpretarla como una “simple autorización” para los efectos del mencionado artículo orgánico, debido a que el GN podía decidir si incluía o no las correspondientes partidas en la Ley de Presupuesto Nacional.

97. Asumir que todas las disposiciones que tengan efectos fiscales deben ser asimiladas con una orden de gastos para los efectos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, afecta los principios de separación de poderes y democrático, en el entendido de que casi todas las disposiciones normativas, directa o indirectamente, producen efectos fiscales y, por ende, todas las iniciativas legislativas tendrían que contar con el concepto del GN, así no tuvieran una orden de gastos propiamente dicha. Este tipo de “vetos” han sido censurados en la jurisprudencia sobre el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, como se puede advertir, con algunos matices, en las sentencias C-874 de 2005, C-955 de 2007, C-1139 de 2008, C-662 de 2009, C-373 de 2010, C-154 de 2016 y C-018 de 2018. Incluso, tal postura generó la regla de unificación contenida en la Sentencia C-119 de 2019, relativa a las cargas del Congreso de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el efecto de su inobservancia.

98. En suma, la Sala encuentra que no está acreditado el elemento material, pues el artículo 14 del Tratado no contiene un mandato imperativo al poder Ejecutivo sino un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de los gastos del Tratado en la respectiva partida presupuestal de la ley del presupuesto. Lo dicho hasta aquí sería suficiente para descartar la

exigibilidad del análisis de impacto fiscal de la ley aprobatoria de tratado internacional sub examine. No obstante, a continuación se estudiará el elemento funcional, a efectos de contribuir con la suficiencia argumentativa de la decisión judicial.

99. Análisis del elemento funcional. Según lo señalado en la Sentencia C-085 de 2022, el análisis de este elemento supone valorar si la disposición normativa “se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiera la intervención del ejecutivo”. En otras palabras, es necesario estudiar si la norma le impone al Ejecutivo la asunción de unos gastos y, particularmente, si para la implementación de la disposición se necesita desarrollo alguno. De ser así, no estaría acreditado el elemento funcional objeto de análisis.

100. Como ya se dijo, las normas que se refieren a los gastos de traslado resaltados en azul en el cuadro del fj. 87, esto es, el primer aparte del literal “a” del numeral 1º y el numeral 2º del artículo 14 del Tratado; no contienen un mandato imperativo al Gobierno Nacional. Respecto de los demás gastos (resaltados en color verde), la Sala entiende necesario determinar si el Tratado tiene efectos presupuestales directos o si su implementación requiere decidir su inclusión e incorporación en las partidas presupuestales que se requieran, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En términos prácticos, se debe establecer si la aceptación de traslados por parte del Estado colombiano tiene efectos presupuestales inmediatos o si, por el contrario, tal decisión supone un margen de apreciación para el GN al tratarse de una obligación genérica y no específica.

101. En criterio de la Sala, el artículo 14 del Tratado no tiene efectos presupuestales inmediatos, al menos, por dos razones: primero, debido a que la efectividad material del artículo 14 del Tratado supone la intervención del Ejecutivo para incluir las partidas presupuestales necesarias, no solo para aceptar el traslado sino también para incorporar las partidas presupuestales requeridas para la operatividad de tales traslados desde y hacia el territorio nacional. Y, segundo, porque los gastos asociados con la ejecución de la condena que pudieren llegar a generarse durante una vigencia que ya se inició, en estricto sentido, no se pueden considerar nuevos gastos y, en consecuencia, tendrían que estar financiados con cargo al presupuesto apropiado por las entidades del Sector Justicia y del Derecho, encabezadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, según lo que informó el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público. Aquí se debe incluir al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (en adelante USPEC), como entidades adscritas del sector descentralizado, según los artículos 1.2.1.1. y 1.2.1.2. del Decreto 1069 de 2015.

102. El análisis empírico de los informes estadísticos que el INPEC divulga mensualmente y de los informes de ejecución presupuestal que la USPEC hace públicos con la misma periodicidad, permite concluir que el incremento (y la disminución) en la población privada de la libertad, así como los gastos que este incremento supone (o disminución), que sería el efecto material de aprobar traslados que regula el Tratado sub examine, no afecta las partidas presupuestales apropiadas para tales entidades. Por ejemplo, la Sala Plena pudo establecer que el año pasado se presentaron incrementos en la población carcelaria durante los periodos comprendidos entre marzo y abril, abril y mayo, mayo y junio, agosto y septiembre y septiembre y octubre. Sin embargo, allí la apropiación presupuestal correspondiente se mantuvo indemne y los únicos factores que se modificaron fueron los asociados con costos de una persona privada de la libertad, que, sea del caso decirlo, son estimados teniendo como base los recursos apropiados al Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de Presupuesto General de la Nación del año 2022 (Ley 2276 de 2022), y los gastos con la población carcelaria, con el objeto de estimar un costo per cápita para el mes correspondiente. Lo mismo ocurre cuando hay disminución de la población de personas privadas de la libertad. Esto y aquello, según lo que se ve en los siguientes cuadros:

1. %1.1 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para abril de 2023, cuando pasó de 172.694 a 173.004 personas con medida de aseguramiento (aumento):

2. %1.2. Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para mayo de 2023, cuando pasó de 173.004 a 173.367. personas con medida de aseguramiento (aumento):

3. %1.3 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para junio de 2023, cuando pasó de 173.367 a 173.531 personas con medida de aseguramiento (aumento):

101.4 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para septiembre de 2023, cuando pasó de 102.167 a 102.191 personas con medida de aseguramiento (aumento):

101.5 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para octubre de 2023, cuando pasó de 102.191 a 102.462 personas con medida de aseguramiento (aumento):

101.6 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para enero de 2024, cuando pasó de 172.914 a 172.633 personas con medida de aseguramiento (disminución):

101.7 Gasto global de las personas privadas de la libertad (intramural) para febrero de 2024, cuando pasó de 172.633 a 172.498 personas con medida de aseguramiento (disminución):

103. La modificación de las personas privadas de la libertad no afecta las partidas presupuestales apropiadas para el INPEC y la USPEC, aun si se trata de los nacionales peruanos, como se puede ver al contrastar los cuadros de los párrafos 102.6 y 102.7 supra y el análisis de distribución de las PPL según su país de origen, en los meses de enero y febrero de 2024, periodo en el que se pasó de 14 a 17 personas peruanas con medida de aseguramiento “intramural”.

104. Se precisa que en cada uno de los informes mencionados se hace la siguiente anotación: “[d]entro de estos costos están contenidos los gastos que apoyan los procesos que apalancan el cumplimiento de la misión institucional y los servicios que demanda la población carcelaria.” (negrillas propias).

105. Como se puede ver, el incremento de las personas privadas de la libertad no supone, en sí mismo, la existencia de una obligación económica inmediata para el Estado; sino que tiene como consecuencia una disminución porcentual en el costo promedio anual, mensual y diario por persona privada de la libertad. Esto no quiere decir, claro está, que en la planeación del presupuesto no se deban estimar los incrementos futuros en la población carcelaria a los que hubiere lugar, así como tampoco que los recursos para asumir la custodia de las personas privadas de la libertad sean ilimitados. Incluso, frente a esto último el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la decisión sobre el traslado se encuentra sujeta a disponibilidad de recursos y debe ser consistente con los “techos de gasto” del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). En ese contexto, lo que se quiere resaltar es que el Tratado contiene una obligación general que no tiene efectos presupuestales directos y automáticos, ya que su cumplimiento, además de ser discrecional para cualquiera de las Partes, se puede materializar, inicialmente, por medio de los recursos disponibles y apropiados por las entidades del Sector Justicia y del Derecho y,



eventualmente, con los recursos que el GN disponga en la ley anual del presupuesto para efectos del Tratado.

106. Tal conclusión encuentra respaldo en el contraste de la información sobre el incremento de la población carcelaria y los informes de ejecución presupuestal de la USPEC, correspondientes a los meses de enero a diciembre del 2023. Incluso, al responder al decreto de pruebas de la suscrita magistrada sustanciadora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en un sentido similar, pues informó que “(...) el gasto relacionado con la recepción, custodia y ejecución de la pena para el condenado sujeto a traslado desde la República del Perú estaría financiado con cargo al presupuesto apropiado por las entidades del sector, encabezadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho”. Para la entidad estatal, tales gastos son eventuales y, en consecuencia, “no se reputa[n] como adicional[es]” para efectos de la aplicación de las obligaciones y deberes del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

107. Las consideraciones que anteceden dejan en evidencia otra problemática, la cual está relacionada con la realidad del sistema penitenciario y carcelario y, particularmente, con los mínimos constitucionalmente asegurables a toda la población privada de la libertad. Esta problemática es relevante constitucionalmente, pero no enerva las conclusiones respecto de la exigibilidad de las obligaciones y deberes del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

108. Es verdad que el hacinamiento anual promedio ha venido en incremento en los últimos diez años, excepción hecha del año 2020, cuando se adoptaron medidas para la pandemia causada por el Covid-19. Estas cifras lo muestran:

109. Es igualmente cierto que tal situación impacta directamente las condiciones de reclusión y, en general, la garantías de los derechos a la vida, salud, dignidad humana, alimentación, salubridad y resocialización a que tiene derecho la población privada de la libertad. Incluso, en inspecciones judiciales realizadas durante el año 2023, la Sala de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario constató la constante vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad, el reiterado incumplimiento frente a sus derechos a la salud, dignidad humana, alimentación, visitas y resocialización.

110. La Sala no pretende desconocer la relevancia de tal situación. Sin embargo, considera necesario resaltar que la misma no está relacionada directamente con el análisis de las obligaciones y deberes consagrados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Esto, claro está,

no impide llamar la atención en que las instituciones comprometidas en la política criminal del Estado deben valorar las medidas que se relacionan con la población privada de la libertad, tomando en consideración tales derechos y la realidad institucional, esto es, consultar las cifras reales y el estado de cosas inconstitucional que aún subsiste en el Sistema Penitenciario y Carcelario en el país (fj. 156 y 157 infra).

111. Por otro lado, es importante tomar en consideración que en línea con lo que la mencionada entidad pública denominó “gastos nuevos”, recientemente la Corte descartó que una norma sometida a control de constitucionalidad contuviere una orden de gastos en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, con la siguiente aproximación: “[e]n particular, el artículo 17 del CMISS hace referencia a la transferencia de fondos entre los Estados Parte en los casos en los que estén vigentes regímenes de capitalización, estas transferencias no suponen ordenar un nuevo gasto al Estado. Además, en todo caso, se trata de una disposición facultativa pues, conforme a ella, será cada Estado Parte quien determine, según su legislación vigente, si desea establecer o no un mecanismo de transferencia (...)” (negritas propias). En esa ocasión, como sucede ahora, la Sala analizaba la ley aprobatoria de un tratado internacional y, específicamente, estudiaba si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía o no cumplir con las cargas del mencionado artículo 7º.

112. En suma, la Sala encuentra que tampoco está acreditado el elemento funcional, pues el artículo 14 del Tratado se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiere la intervención del Ejecutivo para incluir las partidas presupuestales necesarias en la ley del presupuesto. Esto, porque dicha norma no tiene efectos presupuestales inmediatos, de un lado, debido a que su efectividad material supone la intervención del GN para incorporar las partidas presupuestales requeridas para la operatividad de los traslados desde y hacia el territorio nacional. Y, de otro lado, porque los gastos asociados con la ejecución de la condena que pudieren llegar a generarse durante una vigencia fiscal en curso, en estricto sentido, no se pueden considerar nuevos gastos y, en consecuencia, tendrían que estar financiados con cargo al presupuesto ya apropiado por las entidades del Sector Justicia y del Derecho. En este punto la Sala Plena coincide con la postura del Ministerio Público (fj. 29 supra).

113. Colofón de los razonamientos contenidos en los ff.jj. 78 a 112 supra, la Sala encuentra que, contrario a lo que conceptuó la Universidad Pontificia Bolivariana, la obligación a la que

se refiere el inciso 3º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, no es exigible respecto de la Ley 2280 de 2022. Esto, debido a que no está debidamente acreditado el factor material que la jurisprudencia ha establecido como requisito para que esto sea viable, habida cuenta de que no se cumple con ninguno de los dos criterios que fijó esta Corte para establecer si una disposición normativa contiene una orden de gastos propiamente dicha.

114. Conclusión. En respuesta al problema jurídico formulado en el fj. 32.1 supra, la Sala Plena constata que el Tratado y la ley aprobatoria sub examine cumplieron con los requisitos previstos por la CP y las leyes 5ª de 1992 y 819 de 2003. En consecuencia, procede a efectuar el control material de constitucionalidad.

## 5. Control material de constitucionalidad

115. La Corte llevará a cabo el estudio material del Tratado y la ley aprobatoria. Para tal fin, la Sala determinará la constitucionalidad de la ley aprobatoria del Tratado (infra num. 5.1.). Luego, expondrá la metodología del control de constitucionalidad (infra num. 5.2.) y, finalmente, examinará la constitucionalidad de cada uno de los artículos del Tratado. (infra num. 5.3.).

### 5.1. Control de constitucionalidad de las disposiciones que integran la Ley 2280 de 2022

116. La Ley 2280 de 2022, “por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia», suscrito el 27 de febrero de 2018”, contiene tres artículos. El artículo 1º dispone que se aprueba el Tratado. El artículo 2º establece que de conformidad con los artículos 1º de la Ley 7ª de 1944 y de la ley aprobatoria del Tratado, este instrumento “obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo”. Finalmente, el artículo 3º ordena la vigencia de la ley a partir de la fecha de su publicación.

117. Tales artículos son compatibles con la CP porque atienden, de un lado, a lo dispuesto en el artículo 150.16 ibídem que faculta al Congreso de la República para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno Nacional celebre con otros Estados; y, del otro, a lo regulado en materia de perfeccionamiento de las obligaciones en el derecho internacional y de la vigencia de las leyes. Además, debido a que la Ley 2280 de 2022 obedece a los principios constitucionales de soberanía (CP, art. 9), equidad y reciprocidad en el manejo de las

relaciones internacionales (CP, art. 226) y, además, cumplió con los requerimientos de trámite legislativo exigidos para este tipo de leyes (CP, art. 157), como se estudió en el numeral 4º supra. En tales términos, la Sala concluye que son exequibles los tres artículos que integran la Ley 2280 de 2022.

## 5.2. Metodología del control de constitucionalidad material del Tratado

118. Mediante las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, la Corte Constitucional abordó el estudio de constitucionalidad de las leyes 2092 de 2021 y 2263 de 2022, por medio de las cuales el Congreso de la República aprobó, respectivamente, el “Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas” en el año 2019 y el “Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas” en el año 2016. Tales instrumentos internacionales y sus leyes aprobatorias, por una parte, fueron declarados exequibles por medio de los mencionados fallos y, por la otra, guardan una significativa identidad material con el Tratado y la ley aprobatoria sub examine.

119. En el estudio de constitucionalidad material del Tratado, entonces, la Corte se referirá a las conclusiones a las que se llegó en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, claro está, cuando resulte pertinente por la identidad de materias. Esto, además, porque en el primero de los fallos este Tribunal recapituló los diferentes tratados internacionales suscritos por la República de Colombia con otros Estados para regular el traslado de personas condenadas, frente a los cuales esta Corporación ya había examinado y determinado su constitucionalidad.

120. En relación con la línea jurisprudencial construida por la Corte, en la sentencia C-181 de 2022, en la que se reiteró lo expuesto en los fallos C-288 de 2002 y C-110 de 2022, la Sala Plena anotó que la coherencia impone la necesidad de examinar la constitucionalidad de un tratado internacional a la luz de los precedentes sobre la materia y, de ser necesario, reiterar la jurisprudencia cuando no exista un principio de razón suficiente para no hacerlo. Así, respecto de aquellas disposiciones en las cuales exista identidad de textos o variaciones menores que no impliquen alteración de su contenido normativo, resulta viable reiterar los precedentes anteriores, claro está, siempre que estén presentes las razones que condicionan el carácter vinculante de los precedentes judiciales.

121. Para los fines expuestos, sin embargo, es necesario definir si “la calidad de las partes” tiene o no relevancia constitucional en el juicio de constitucionalidad. En el caso concreto, siguiendo la orientación de las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, las calidades de las Partes involucradas en todos los tratados internacionales cuyo análisis constituye el precedente judicial a reiterar, no impone la necesidad de un pronunciamiento diferente de la Corte sobre las materias previamente decididas. Esto, porque ello no es relevante para el estudio de constitucionalidad del Tratado, al menos por dos razones: primero, porque todos los tratados tienen la misma finalidad, esto es, el traslado de personas condenadas para que cumplan en su país de origen la pena que se les impuso. Y, segundo, debido a que ninguno de los tratados internacionales fue suscrito en consideración a la cualidad de la Parte Contratante, en el entendido de que todos los instrumentos internacionales fueron tratados bilaterales suscritos por el Estado colombiano con otro Estado.

### 5.3. Control de constitucionalidad material del Tratado

122. El control que realiza la Corte Constitucional de los tratados internacionales requiere que se estudie la constitucionalidad de la totalidad del contenido del instrumento internacional sub examine, por lo que es necesario un pronunciamiento frente a todos sus artículos y disposiciones. En consecuencia, con el objeto de realizar el análisis material del Tratado, se agrupará el contenido de este último teniendo como referente las temáticas de las disposiciones que, material o formalmente, están intrínsecamente relacionadas. Esa metodología fue acogida en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023.

#### 5.3.1. Preámbulo – Objetivos y finalidad del Tratado

124. El preámbulo del Tratado es de un contenido similar al de los demás tratados suscritos por el Estado colombiano para el traslado de personas condenadas. Los fundamentos del acuerdo son la observancia del ordenamiento jurídico interno de las Partes y el respeto mutuo por los principios de soberanía, igualdad y beneficio mutuo, frente a los cuales la Sala no encuentra reproche constitucional alguno, habida cuenta de que se trata de postulados consagrados en la CP, particularmente, como parámetro para llevar las relaciones internacionales del país (CP, arts. 9 y 226).

125. Adicionalmente, el preámbulo consagra como objetivo común fortalecer la cooperación judicial en materia penal entre la República de Colombia y la República del Perú, para lo que

señala que su finalidad es permitir que las personas condenadas cumplan su condena en el país de su nacionalidad, contribuyendo con ello a su resocialización. La Corte tampoco encuentra reproche constitucional frente a dichos objetivos y la finalidad del Tratado; por el contrario, considera que esta y aquellos desarrollan los postulados de la CP, tal como se dijo en los fallos C-181 de 2022 y C-205 de 2023.

126. El contenido del preámbulo y los objetivos del Tratado se erigen, entonces, como el desarrollo de los postulados contemplados en el artículo 1 de la CP, así como de los artículos 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, el fortalecimiento de la cooperación judicial internacional entre estados coincide con lo dispuesto en los artículos 9 y 226 de la CP, pues se trata de un mecanismo considerado como idóneo para tal propósito.

127. Por las consideraciones precedentes, para la Corte es claro que los objetivos y fines del Tratado consagrados en su preámbulo tienen sustento constitucional y, por ende, que se deben declarar constitucionales.

#### 5.3.2. Disposiciones operativas del Tratado: artículos 1, 18 y 20

128. Los artículos 1, 18 y 20 del Tratado establecen, respectivamente, las definiciones que se utilizarán a lo largo de este, así como su duración, vigencia, enmienda y denuncia. Siguiendo lo establecido en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, frente a dichas disposiciones no media reproche de constitucionalidad alguno. De un lado, las definiciones son herramientas necesarias para la adecuada y efectiva implementación del Tratado, en consonancia con los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica. Como tal, las definiciones buscan dotar de contenido algunos términos que son fundamentales para entender y aplicar correctamente las diferentes disposiciones del Tratado y, en consecuencia, cumplen con la función de delimitar el ámbito de aplicación del instrumento internacional que se analiza.

129. Por otra parte, respecto de la duración, entrada en vigor, enmienda y terminación del Tratado, la Sala encuentra que estas disposiciones son constitucionales. El Tratado tiene una duración indefinida y su vigencia se subordina a que las Partes manifiesten que han cumplido las exigencias previstas en el ordenamiento interno, con lo cual deberá cumplirse con los

requisitos legales y constitucionales de cada Estado. Esta cláusula implica, para el caso colombiano, que tal circunstancia depende de que haga tránsito en el Congreso de la República (CP, art. 150.16), así como de que, luego de sancionada la ley aprobatoria respectiva (CP, art. 189.9), se adelante el control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación Judicial (CP, art. 241.10).

130. En adición, se tiene que la modificación del Tratado deberá ser de mutuo acuerdo entre las Partes Contratantes y cumplir lo señalado en el numeral 1º del artículo 20, esto es, que se encuentren satisfechos los requisitos establecidos en el orden interno. De esta manera, la Sala encuentra que la mencionada disposición no autoriza eludir el cumplimiento de las condiciones constitucionales para establecer nuevas obligaciones a cargo del Estado. Finalmente, están las reglas para la denuncia o terminación del tratado, que son compatibles con el principio de soberanía y con las disposiciones del derecho internacional sobre el particular. Incluso, la prohibición de que la denuncia pueda afectar las solicitudes presentadas con anterioridad a su notificación no contradice la CP, en el entendido de que, como lo ha señalado este Tribunal, “(...) la regla que impide afectar las actividades que se encuentren en ejecución al momento de terminación del tratado constituye un desarrollo de la buena fe y, adicionalmente, contribuye al cumplimiento de los principios a los que se sujeta la actividad administrativa dado que evita la pérdida de esfuerzos y recursos (art. 209)”.

131. Los artículos 1, 18 y 20 del Tratado, en consecuencia, son constitucionales.

5.3.3. Condiciones para la procedencia de un traslado y discrecionalidad de los Estados para decidir sobre los traslados: artículos 2, 4 y 5

132. La Sala procede a estudiar la constitucionalidad de las disposiciones del Tratado que regulan las condiciones para que sea procedente el traslado de las personas condenadas, contenidas en el artículo 4. Sin embargo, dicho estudio no puede efectuarse de forma aislada, por lo que resulta necesario efectuarlo en conjunto con los artículos 2 y 5 del Tratado, que disponen, respectivamente, la posibilidad de realizar traslados de condenados como consecuencia del acuerdo y la discrecionalidad de los Estados frente a la decisión de autorizar el traslado.

133. El artículo 4º del Tratado consagra las siguientes condiciones para que las personas condenadas sean trasladadas del Estado trasladante al Estado Receptor:

“1. La persona condenada podrá ser trasladada en virtud del presente Tratado únicamente en las siguientes condiciones:

a. Que por sí misma o – en caso de incapacidad por razones de edad o condiciones físicas o mentales- a través de representante legal, solicite su traslado o consienta en el mismo, y pueda ratificar su voluntad hasta la finalización del trámite;

b. Que los actos u omisiones por los cuales se ha impuesto la condena constituyan delito conforme a la legislación de la Parte Receptora;

c. Que la condena impuesta en la parte trasladante no sea contraria al ordenamiento jurídico de la Parte Receptora; va con soberanía;

d. Que sea nacional de la Parte Receptora;

e. Que la condena esté firme o ejecutoriada y no estén pendientes otros procesos en la Parte Traslادante;

f. Que la condena impuesta a la persona condenada sea de prisión o de cualquier otra forma de privación de libertad; va con condición instrumental y finalidades del tratado;

g. Que al momento de la solicitud, quede por ejecutar al menos 6 meses de la condena, sin perjuicio de las medidas alternativas a las que haya lugar en la Parte Receptora; y

h. Que la Parte Traslادante y la Parte Receptora estén de acuerdo con el traslado.

2. Se dará prioridad al trámite de las solicitudes de traslado en las que se certifique la existencia de alguna de las siguientes situaciones:

a. Que la persona condenada se encuentre en estado de salud grave;

b. Que les padres, hijos, cónyuge o compañero(a) permanente de la persona condenada se encuentren en estado de salud grave o estén sufriendo una enfermedad en fase terminal;



- c. Que la persona condenada sea mayor de sesenta y cinco (65) años de edad; o
  - d. Que la persona condenada se encuentre en una condición de discapacidad física o mental.
3. La persona condenada podrá renunciar al trámite del traslado en cualquier momento previo a hacer efectivo el traslado, en los mismos términos señalados en el numeral 1, literal a. del presente artículo.
4. En casos humanitarios, las Partes podrán autorizar el traslado, aunque el término de la condena que reste por ejecutar sea inferior a seis (6) meses.”

134. Las condiciones transcritas son concurrentes y buscan restringir el ámbito de aplicación del Tratado, particularmente, los traslados de una persona condenada, circunscribiéndolos a unas circunstancias que los dos Estados consideran relevantes. Lo primero a señalar es que la limitación del alcance de un Tratado es habitual en instrumentos internacionales como el que ocupa la atención de la Sala Plena y que esta se encuentra justificada en el principio de la soberanía nacional de los Estados y el respeto de su propio derecho punitivo.

135. Para la Corte, entonces, las condiciones pactadas para que exista la posibilidad de realizar el traslado de una persona condenada, que, además, constituyen un límite a la discrecionalidad de los Estados contratantes al momento de decidir sobre el traslado de una persona condenada (fj. 149 infra), no suponen la lesión o violación de los contenidos de la CP.

136. El literal “a” del artículo 4.1 del Tratado establece como condición necesaria para el traslado que la persona condenada otorgue su consentimiento sobre el desarrollo del procedimiento, exigencia que refleja el consentimiento libre e informado y que materializa los postulados de los artículos 16 y 20 de la CP, relacionados con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía personal y a recibir información veraz e imparcial. Tal exigencia, adicionalmente, es de pertinencia constitucional y, en consecuencia, resulta imperativo que debido a la trascendencia de la decisión que adoptará, la persona cuente con toda la información relevante sobre las condiciones para el traslado y la continuación del cumplimiento de la pena en territorio del Estado Receptor, para que pueda tomar una decisión consciente y libre.

137. Frente al particular, la Sala Plena ha dicho que la decisión de una persona sobre su repatriación para terminar de cumplir la condena en su país de origen es uno de los escenarios en los cuales la libertad del consentimiento no depende únicamente de que aquel se manifieste libre de vicios, sino que también supone que se otorgue con fundamento en una información que se considera necesaria para que la persona comprenda plenamente los alcances e implicaciones de su decisión, de tal manera que si no se garantiza este deber de información se asume que el consentimiento no se dio de manera autónoma y libre.

138. Lo mismo podría decirse del numeral 3º del artículo 4 del Tratado, que establece que la persona condenada podrá renunciar al trámite del traslado en cualquier momento previo a hacerlo efectivo, pues tal decisión también está cobijada por la autonomía de la voluntad e, igualmente, supone el ejercicio del derecho de la persona a conocer los alcances e implicaciones de su decisión.

139. El literal “b” del artículo 4.1 del Tratado limita los traslados a que el delito por el cual ha sido condenada la persona sea también un delito en el Estado Receptor. Esta exigencia coincide con los artículos 6 y 29 de la CP, que suponen la tipificación previa de una conducta como punible para la imposición de una pena. Por el contrario, lo que resultaría inconstitucional es ejecutar una condena no contemplada en el ordenamiento jurídico nacional. Frente a esto último, la Corte ha determinado que resulta razonable que se exija la doble incriminación, pues si en el país de origen del condenado no está tipificada la conducta como un hecho punible, no podría exigírsele que cumpla una pena contraria al ordenamiento jurídico interno.

141. La Corte encuentra, entonces, que no es procedente plantear ningún tipo de reproche respecto de la constitucionalidad de los dos mencionados literales.

142. El literal “d” del artículo 4.1 del Tratado establece que únicamente podrán ser trasladadas aquellas personas que cumplan dos condiciones conjuntamente necesarias: de un lado, haber sido condenadas y del otro, que sean nacionales del Estado Receptor. Tales exigencias son plenamente coherentes con las finalidades del Tratado y, además, se armonizan con el deber del Estado de auxiliar a sus nacionales, incluso, cuando estos se encuentren en el extranjero y, claro está, en la medida de lo posible.

143. El literal “e” del artículo sub examine establece, de un lado, que es necesario que la

sentencia impuesta a la persona condenada esté en firme y, del otro, que no existan otros procesos pendientes en su contra y ante la Parte Trasladante. A juicio de la Sala, tales disposiciones son constitucionales y, además, lógicas. Esto, porque de no mediar una providencia en firme que determine la condena impuesta no sería viable efectuar un traslado para que continúe la ejecución de la sentencia en la Parte receptora, incluso, una modificación de la condena podría dar lugar a que no sea factible la realización del traslado, por ejemplo, porque no está definida la responsabilidad penal del interesado o, simplemente, en el evento en que la pena impuesta no sea compatible con la legislación nacional o no cumpla los requerimientos temporales.

144. Por otro lado, las dos exigencias constituyen una garantía del debido proceso de la persona interesada en el traslado, en el entendido de que le permiten estar presente en el país que se encuentra condenado para, si es necesario, acudir al juicio y, adicionalmente, ejercer efectivamente su derecho de defensa.

145. El literal “g” y el numeral 4º del artículo 4.1 del Tratado no requieren mayor análisis de constitucionalidad, pues reflejan que los Estados acordaron que, para que sea posible un traslado, es necesario que la persona condenada tenga mínimo seis meses de condena por cumplir. Además, reconoce que aquellos pueden excepcionar esta regla en “casos humanitarios”. Estas exigencia y potestad son razonables y se enmarcan en la soberanía de los Estados para celebrar acuerdos de esta naturaleza (desde la óptica del derecho internacional). Además, las exigencias son el fruto de las amplias competencias del poder Ejecutivo al momento de evaluar la suscripción de acuerdos internacionales (desde la óptica del derecho interno).

146. El análisis de constitucionalidad del literal “h” del artículo sub examine, cuyo objeto es obligar a obtener la aprobación del traslado por ambos Estados, se enmarca en la naturaleza discrecional de la decisión de estos últimos frente a los traslados, por lo que la Sala entiende que su análisis debe llevarse a cabo de forma conjunta con el artículo 5 del Tratado (rechazo del traslado), normativa de la cual se ocupará este Tribunal a partir del fundamento jurídico 149 infra.

147. En relación con el artículo 4.2 del Tratado, la Corte encuentra que no hay inconstitucionalidad alguna porque este se limita a enunciar situaciones para tener en cuenta

por parte de los Estados para darle prioridad al trámite de las solicitudes de traslado. Además de la naturaleza no obligatoria de la decisión del traslado, las situaciones allí enunciadas coinciden con las condiciones personales de los condenados y las razones humanitarias que debe considerar el Estado para realizar un traslado, según lo ha dicho la jurisprudencia constitucional.

148. De otro lado, el inciso 1º del artículo 2º del Tratado establece que “[u]na persona condenada en el territorio de cualquiera de las Partes podrá ser trasladada al territorio de la otra Parte con el fin de cumplir el periodo restante de la condena impuesta, de conformidad con las disposiciones del (...) Tratado”. Esta norma se limita a hacer explícita la consecuencia jurídica principal y general del acuerdo alcanzado, según el cual cada uno de los Estados podrá trasladar al otro, personas condenadas en el primero y que sean nacionales del segundo para que terminen de cumplir su condena en su nación, claro está, siempre que se verifique el cumplimiento de las exigencias del Tratado. Así las cosas, como ya se avaló la constitucionalidad de los objetivos y finalidades del Tratado al analizar el preámbulo (num. 5.3.1. supra), la Sala hace extensivas las consideraciones allí expuestas al examen del primer inciso del artículo 2 sub examine, habida cuenta de que este último no contempla elementos adicionales a la posibilidad para los Estados de realizar traslados de nacionales condenados.

149. Por otra parte, los incisos 2º y 3º del artículo 2 y el artículo 5º reconocen, de un lado, que ninguna de las disposiciones del Tratado puede ser interpretada en el sentido de que se atribuya a la persona condenada un derecho al traslado. Y, de otro lado, que la decisión sobre el traslado obedece al poder discrecional de las Partes. Frente a lo primero, en la Sentencia C-181 de 2022, la Corte consideró que “no existe como tal un derecho a la repatriación para el cumplimiento de las condenas”, lo que permite concluir que la mencionada disposición no tiene problemas de constitucionalidad. Esto no quiere decir, claro está, que a las personas interesadas no les asista el derecho de formular ante la autoridad competente, solicitudes para estudio y, de ser procedente, trámite.

150. Frente a lo segundo, encuentra la Sala que la regla de discrecionalidad de los Estados para acceder a las solicitudes de traslado es, por un lado, un elemento típico en este tipo de instrumentos internacionales y, por el otro, expresión de la soberanía de los Estados. La constitucionalidad de dicha regla fue avalada, recientemente, en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023.

151. Es usual que se otorgue discrecionalidad a los Estados para decidir sobre la aprobación de los traslados. Además, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte, las disposiciones que otorgan discrecionalidad están justificadas en el respeto a la soberanía de los Estados. En ese contexto, este Tribunal considera que no contradice el ordenamiento superior que el Estado colombiano acuerde con la República del Perú que las decisiones sobre el traslado de las personas condenadas queden sujetas a la discrecionalidad de cada Parte. Por el contrario, este margen supone el respeto por la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos, en los términos del artículo 9 de la CP.

152. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha precisado que el ejercicio de potestades discrecionales como las otorgadas por el Tratado, no puede entenderse como una “carta blanca” para las autoridades estatales, ya que en el Estado de Derecho no hay “(...) facultades absolutamente discrecionales, porque ello eliminaría la constitucionalidad, la legalidad y el orden justo de los actos en que se desarrollan y acabaría con la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios”. Desde esa perspectiva, están proscritos los manejos arbitrarios e irrazonables en la ejecución de la discrecionalidad que otorga el Tratado. Esta únicamente confiere a la autoridad estatal la libertad para adoptar una u otra decisión, pero dentro de los límites constitucionales y legales aplicables.

153. Al respecto, este Tribunal ha sido enfático al señalar que el hecho de que la concesión o negación de la repatriación dependa de la discrecionalidad de los Estados, no significa que estos puedan manejar arbitrariamente tales procedimientos. Recientemente, la Sala Plena estudió los límites que el ejercicio de la mencionada discrecionalidad encuentra en el marco jurídico colombiano, adicional a la prohibición de arbitrariedad e irrazonabilidad, así como al cumplimiento de condiciones contemplados en el artículo 4 del Tratado.

154. La competencia para estudiar y decidir sobre los traslados de personas condenadas actualmente la ejerce el Ministerio de Justicia y del Derecho, particularmente la Dirección de Asuntos Internacionales, en los términos del artículo 7º del Decreto 1427 de 2017 y con independencia de si el proceso se genera en el marco un tratado internacional. Previo a la decisión de la entidad, los casos son estudiados por la Comisión Intersectorial para el Estudio de las Solicitudes de Repatriación de Presos, creada mediante el Decreto 4328 de 2011, e integrada por el ministro de Relaciones Exteriores, el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho y INPEC (o los delegados de cada

uno de los funcionarios públicos).

155. Dada la naturaleza de las partes que intervienen en el procedimiento sobre los traslados de personas condenadas, en este tipo de trámites administrativos resulta aplicable el mandato contenido en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, según el cual “[e]n la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”. Los límites de la discrecionalidad que reconoce el Tratado, entonces, se deben fijar teniendo en cuenta: (i) la prohibición de arbitrariedad e irrazonabilidad, (ii) las condiciones contempladas en el artículo 4 del Tratado; y (iii) los fines del Tratado.

156. Uno de los fines primordiales del Tratado es facilitar la “resocialización exitosa” de las personas condenadas, con lo cual la decisión de la autoridad administrativa colombiana deberá revisar si con el traslado es posible alcanzar tal finalidad, pues de no ser posible se contrariaría el postulado de la dignidad humana consagrado en el artículo 1° de la CP. Ligado a esto, como fue puesto de presente por tres universidades intervinientes durante el trámite del control de constitucionalidad, no es posible hacer a un lado la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país; declarado, en un primer momento, a través de la Sentencia T-153 de 1998, luego, mediante la Sentencia T-388 de 2013, reiterado en la Sentencia T-762 de 2015 y, por último, extendido en la Sentencia SU-122 de 2022. Esta situación de violación masiva de derechos fundamentales, entre otros, ha atentado en forma persistente contra la dignidad humana de las personas privadas de su libertad.

157. La mencionada situación fue abordada en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023. En esta última, la Sala Plena tomó en consideración que las autoridades administrativas están limitadas por y sujetas al principio de legalidad, lo que las obliga a acatar y obedecer la CP, la Ley (en sentido material) y, claro está, los fallos que las vinculen. En consecuencia, concluyó, a la luz del mandato de respeto por la dignidad humana, no es conveniente que al momento de decidir las solicitudes de traslado, las autoridades competentes hagan caso omiso del estado de cosas inconstitucional declarado en materia carcelaria y, por el contrario, tomen decisiones que contribuyan a la agravación de este. Esto, claro está, no supone que el estado de cosas inconstitucional sea en sí mismo una razón para no conceder las solicitudes de traslado, esto es, que dichas solicitudes dejen de

ser procedentes automáticamente por los índices de hacinamiento carcelario de los establecimientos de reclusión y detención colombianos. Lo que implica es que, dentro de los distintos aspectos por evaluar en cada caso en concreto, a las autoridades colombianas les corresponde adoptar las medidas necesarias para asegurar que el traslado del connacional a su país de origen no comporte un agravamiento del estado de cosas inconstitucional.

158. La discrecionalidad pactada entre los Estados se configura, entonces, como un mecanismo para evitar el agravamiento del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria, en la medida en la que impide que las autoridades competentes se vean obligadas a realizar traslados en situaciones en las que no hay garantías suficientes para cumplir con los mandatos constitucionales y legales, como ocurre con los “traslados masivos”. Al momento de decidir sobre el traslado de personas condenadas, el Estado colombiano deberá tener en cuenta la totalidad de circunstancias relevantes respecto del lugar de cumplimiento de la pena. Esto, adicionalmente, porque el Tratado no contempla la posibilidad de realizar traslados de naturaleza masiva.

159. Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, es importante diferenciar entre el contenido material del tratado y su ley aprobatoria, de un lado, y las condiciones para su cumplimiento en Colombia, del otro. Tal distinción es relevante debido a que el examen de constitucionalidad se circunscribe a verificar la compatibilidad del Tratado y la Ley 2280 con la CP, lo cual es diferente de las circunstancias y los requisitos para la aplicación de dicha normativa en el ordenamiento jurídico colombiano.

160. En los anteriores términos y reiterando su jurisprudencia, la Corte considera que las disposiciones que reconocen la discrecionalidad de los Estados para decidir sobre el traslado de personas condenadas, no tienen reproches de constitucionalidad.

161. Colofón de las consideraciones precedentes, la Corte encuentra que los artículos 2, 4 y 5 del Tratado son constitucionales.

#### 5.3.4. Procedimiento para la realización de traslados: artículos 6, 9.4, 10 y 14

162. Los artículos 6, 9.4, 10 y 14 del Tratado son disposiciones instrumentales que especifican elementos procedimentales pactados entre los Estados para la evaluación, realización y seguimiento de los traslados. Así, respectivamente, regulan los documentos

requeridos para la solicitud de traslados y para la evaluación de esta, la información que deben compartir las Partes sobre las novedades en la ejecución de la sentencia, la forma de entrega de la persona condenada que se traslada y la distribución de costos y gastos en los traslados.

163. Conforme fue decidido en idéntico sentido al analizar estas disposiciones en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, la Corte concluye que aquellas, además de fundamentarse en la potestad soberana de los Estados y sus facultades al momento de negociar el instrumento internacional, encuentran sustento constitucional bajo el artículo 29 de la CP que consagra el debido proceso, en el entendido de que lo que reglamentan las disposiciones sub examine es el procedimiento relacionado con la evaluación, realización y seguimiento de los traslados.

164. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera necesario hacer dos precisiones adicionales. De un lado, el artículo 10.2. del Tratado contempla que “[l]a Parte Receptora es responsable de la custodia de la persona condenada desde la entrega de esta por la Parte Trasladante”. Una disposición de dicha naturaleza fue analizada previamente en las sentencias C-226 de 1998 y C-012 de 2001 y, en esta última, se concluyó que “estas disposiciones instrumentales, que se ajustan al objetivo del tratado, no vulneran la Constitución y, por el contrario, desarrollan plenamente los artículos 9 y 226 de la Carta”.

166. Por lo demás, la Corte considera que no se requiere un mayor análisis para concluir la constitucionalidad de las disposiciones sub examine, para lo cual reitera que estas disposiciones instrumentales no vulneran la CP, debido a que son un desarrollo natural y razonable de los principios y objetivos que orientan el traslado, cuya constitucionalidad es estudiada por esta sentencia y, en general, por la jurisprudencia sobre tratados con el mismo objetivo y finalidad.

167. Así las cosas, este tribunal concluye que los artículos 6, 9.4, 10 y 14 del Tratado son constitucionales.

#### 5.3.5. Condiciones para el traslado: artículo 7

168. El artículo 7º del Tratado establece quiénes pueden pedir un traslado y el procedimiento a surtir luego de que la solicitud es presentada, la facilitación de información a las personas



condenadas y la posibilidad de verificar que estas últimas sí hubieren dado el consentimiento para el traslado que se va a realizar.

169. En relación con lo primero, para la Corte es constitucional que las personas condenadas puedan presentar solicitudes de traslado en virtud del Tratado, pues se trata de un desarrollo del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la CP, que, en conjunto con las demás normas relacionadas con la notificación entre los Estados, garantiza la publicidad inmediata sobre la decisión de aceptar o no el traslado y su carácter escrito.

170. El reconocimiento de la facultad de presentar solicitudes de traslado se armoniza con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (principio VII), según los cuales: “[l]as personas privadas de libertad tendrán el derecho de petición individual o colectiva, y a obtener respuesta ante las autoridades judiciales, administrativas y de otra índole”. Este derecho, según se lee en el instrumento, podrá ser ejercido por terceras personas u organizaciones y comprende, entre otros, el derecho de presentar peticiones, denuncias o quejas ante las autoridades competentes, así como el derecho de recibir una respuesta en un plazo razonable y de solicitar y recibir oportunamente información sobre su situación procesal.

171. Respecto de lo segundo, los numerales 1º y 4º del artículo 7º del Tratado disponen que los Estados deberán informar a las personas condenadas, respectivamente, que puedan resultar beneficiarias de traslados y sobre las medidas o decisiones adoptadas por los Estados frente a las solicitudes de traslado. Al igual que en todos los anteriores tratados celebrados por Colombia sobre la materia, la Corte concluye que estas disposiciones son compatibles con la CP. Con todo, en esta ocasión resalta que el Tratado sub examine enuncia unos criterios para rechazar la solicitud de traslado (art. 5º) y, además, reconoce el deber de información respecto de la decisión adoptada por el Estado Trasladante. Este derecho y tales criterios son los que orientan la decisión discrecional a efectos de que la misma no devenga en arbitraria e irrazonable.

172. Habría que agregar que no es posible acceder al condicionamiento que solicitó la Universidad Externado de Colombia, quien considera necesario que la Corte establezca la necesidad de motivar la decisión de no conceder el traslado y, particularmente, “(...) brindar

razones objetivas, suficientes y constitucionalmente válidas para negar la solicitud de traslado” . Esto, al menos, por dos razones: de un lado, porque lo que la jurisprudencia ha reconocido es un deber mínimo de motivación según el cual se debe fundamentar la negativa para efectos de que el ejercicio de la potestad discrecional no se convierta en arbitraria e irrazonable, pero no una carga argumentativa propiamente dicha y, del otro, porque una carga en ese sentido podría reñir con el carácter discrecional de la decisión del Estado Trasladante. Esto no quiere decir que la autoridad estatal no deba ejercer la potestad para adoptar una u otra decisión dentro de los límites constitucionales y legales aplicables, según se explicó en los fundamentos jurídicos 152 a 158 supra.

173. Finalmente, debido a que la persona condenada debe manifestar su consentimiento libre e informado para el traslado y teniendo en cuenta que este último materializa los artículos 16 y 20 de la CP (fj. 136 supra), resulta ajustado al texto constitucional que los Estados puedan verificar ex ante el consentimiento dado por la persona condenada o de su representante legal, tal y como lo establece y lo permite el numeral 6º del artículo 7º del Tratado.

174. El artículo 7º, en consecuencia, se declarará constitucional.

5.3.6. Procedimiento y ejecución continuada de la sentencia, retención de jurisdicción y consecuencias del traslado para la persona condenada: artículos 8, 9, 11 y 12

175. El artículo 11 del Tratado establece que el Estado Receptor deberá continuar con la ejecución de la condena impuesta sobre la persona trasladada. En la misma línea, los numerales 1º y 3º del artículo 9 ibídem determinan que la condena será ejecutada por el Estado Receptor conforme a su legislación interna, incluso, las normas que rigen el “servicio de encarcelamiento y reclusión”. Además, que si la persona trasladada hubiere estado cumpliendo una condena impuesta por la otra Parte bajo el régimen de los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, aquella podrá continuar cumpliendo dicha condena bajo la vigilancia de las autoridades de la Parte Receptora.

176. El artículo 8º del Tratado establece que, a pesar del traslado, la Parte Trasladante conservará la jurisdicción exclusiva respecto de los fallos de sus tribunales, las condenas impuestas por ellos y todos los procedimientos de revisión, modificación o cancelación de los fallos y condenas. Igualmente, reconoce que la Parte Trasladante retendrá la facultad de

indultar, conmutar o conceder amnistía sobre la condena y, correlativamente, obliga a la Parte Receptora a adelantar las modificaciones o cancelaciones correspondientes de las condenas, tan pronto sea informado de dicha decisión por el Estado Trasladante. En la misma línea, el numeral 2º del artículo 9º del Tratado dispone que si la Parte Trasladante revisa, modifica o anula el fallo o la condena, o si la reduce, conmuta o da por terminada, la Parte Receptora deberá ser notificada sobre dicha decisión.

177. Según el criterio adoptado en las Sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, las anteriores disposiciones deben ser estudiadas conjuntamente, debido a que desarrollan el núcleo del Tratado, esto es, la posibilidad de que nacionales de los Estados Contratantes cumplan en su nación la condena impuesta en el Estado extranjero. Adicionalmente, las disposiciones sub examine deben leerse en concordancia con el literal “b” del artículo 4.1 y el artículo 12.1 del Tratado, según los cuales el delito por el cual ha sido condenada la persona debe ser también un delito en el Estado Receptor y, además, este no puede juzgarlo nuevamente por los mismos hechos. La Sala Plena reitera lo establecido en los mencionados fallos y, con fundamento en ellos, entiende que todas las disposiciones de los artículos 8, 9, 11 y 12.1. del Tratado son compatibles con la CP.

178. Según el artículo 9 del Tratado, solo será posible realizar traslados de personas condenadas hacia el país cuando la ejecución de la pena impuesta sea compatible con el ordenamiento jurídico colombiano, el cual, expresamente, prohíbe juzgar a una persona dos veces por los mismos hechos (art. 29, CP), la cadena perpetua (art. 34, CP), la pena de muerte (art. 11, CP), la tortura, tratos crueles, degradantes o inhumanos (art. 12, CP). Respecto de esto último, es necesario agregar que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, conjuntamente, le imponen al Estado colombiano el compromiso de abstenerse de autorizar el traslado de personas condenadas a su país de origen, cuando se trate de la ejecución de esa clase de penas y tratos.

179. El artículo 8.1 del Tratado permite que el Estado Trasladante modifique o cancele a su discreción las penas impuestas, habida cuenta de la llamada retención de jurisdicción. Al respecto, esta Corporación ha manifestado que este tipo de normas encuentran sustento en la soberanía de los dos Estados, principio que, de conformidad con el artículo 9 de la CP, orienta la política exterior colombiana. Así lo reconoció esta Sala en la Sentencia C-012 de

2001. En consecuencia, la Sala considera que no es procedente acceder al condicionamiento que solicitó la Universidad Externado de Colombia (fj. 16 supra).

180. Sin perjuicio de lo dicho antes, es necesario aclarar que la modificación de la condena de la persona trasladada se debe entender, exclusivamente, en el sentido de que dicha modificación implique una rebaja de la condena impuesta. Lo anterior, se armoniza con el Tratado y con los principios constitucionales, pues, de un lado, el instrumento internacional consagra la exigencia de que la sentencia esté ejecutoriada y no estén pendientes otros procesos en la Parte Trasladante (literal “e” del artículo 4.1 del Tratado). Del otro, la CP reconoce que las reformas legales dirigidas a incrementar las penas no pueden tener efectos retroactivos en virtud del principio de irretroactividad de la ley penal y el principio de favorabilidad, previstos en el artículo 29 de la CP.

181. Frente a la ejecución de las condenas en el Estado Receptor, a lo que se refiere el artículo 11 del Tratado, la Sala considera que esta norma se ajusta al ordenamiento constitucional. Primero, porque se fundamenta en la soberanía nacional y el principio de reciprocidad y, segundo, debido a que permite al Estado garantizar los principios y derechos de los que son titulares las personas condenadas en el ordenamiento colombiano, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y a la protección de su dignidad, máxime si se tiene en cuenta que, para el caso de Colombia, la ejecución de las sentencias extranjeras deberá regirse por la ley nacional aplicable, según la jurisprudencia vigente.

182. Igualmente, es pertinente insistir en que el artículo 12 del Tratado, expresamente, obliga a cada Estado Receptor a no procesar o condenar al trasladado por los mismos hechos que motivaron la condena impuesta por la Parte Trasladante. Esta disposición a todas luces resulta constitucional, pues es un desarrollo del artículo 29 de la CP y, en general, del principio fundamental de la dignidad humana.

183. Finalmente, la Sala considera que el artículo 12.2. del Tratado no transgrede ningún postulado constitucional. Por el contrario, al precisar que la persona trasladada podrá ser perseguida, detenida, procesada o condenada en la Parte Receptora por cualquier otro hecho diferente al que dio lugar a la condena en la Parte Trasladante; la disposición refleja el respeto por la soberanía de los dos Estados, principio que, como ya se dijo, orienta la política exterior colombiana.

184. En suma, por los razonamientos precedentes la Corte concluye que los artículos 8, 9, 11 y 12 del Tratado se encuentran ajustados a la CP, por lo que declarará su constitucionalidad.

#### 5.3.7. Autorización para el tránsito por el territorio del Estado: artículo 13

185. El artículo 13 del Tratado incorpora una disposición ya incluida en los tratados sobre traslado de personas condenadas con la República Popular China y la República de Italia, según la cual cuando uno de los Estados Contratantes implemente un acuerdo con un tercer país para trasladar personas condenadas a través del territorio del otro Estado Contratante, el primero deberá solicitar autorización al segundo para el traslado y este último deberá aprobar la solicitud de tránsito, siempre y cuando no se trate de un sentenciado que sea uno de sus connacionales, evento en el que podrá negarse a otorgar el tránsito a la Parte que tenga intención de realizar la transferencia.

186. Este tipo de disposiciones han sido consideradas ajustadas a la CP, particularmente, en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023. Al respecto, se dijo que son disposiciones que desarrollan los artículos 9 y 226 de la CP, pues, por un lado, se fundamentan en la soberanía de los Estados al suscribir este tipo de acuerdos, lo que redundaría en el fomento de la cooperación judicial internacional (art. 9, CP). Por otro lado, desarrollan el postulado de reciprocidad en el manejo y desarrollo de las relaciones internacionales (art. 226, CP). Y, en adición, en la sentencia del año 2021 se aclaró que estas “no impone[n] una carga desproporcionada sobre el Estado que lo obligue a tomar medidas que incluso puedan ir en contra de su normatividad, toda vez que el numeral 3 del artículo 4 expresamente limita la concesión del permiso de tránsito a que no riña con el ordenamiento jurídico interno del país, con lo cual las autoridades gubernamentales deberán analizar las diferentes solicitudes de tránsito y exclusivamente otorgar tales autorizaciones cuando estas sean compatibles con la legislación nacional, respetando así además el principio de legalidad consagrado en los artículos 6 y 121 de la Constitución”.

187. Por lo anterior, el artículo 13 del Tratado se declarará constitucional.

#### 5.3.8. Exención de legalización: artículo 15

188. El artículo 15 del Tratado dispone que la solicitud y todos los documentos relacionados con el traslado, remitidos por las autoridades competentes de los Estados y comunicados en

los términos del artículo 3 del instrumento internacional, se encontrarán exentos de cualquier requisito de legalización.

189. Según el precedente judicial vigente, la eliminación de dicho requisito: (i) permite materializar principios esenciales de la función administrativa que consagra el artículo 209 de la CP; (ii) exalta el mandato constitucional de presunción de buena fe; y (iii) es coherente con los artículos 9 y 226 ibídem. Tales criterios coinciden con los razonamientos planteados por la Corte en la Sentencia C-164 de 1999, que declaró la exequibilidad de la Ley 455 de 1998, “[p]or medio de la cual se aprueba la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961, así como también coinciden con dicha Convención.

190. Dicho esto, la Corte encuentra que el artículo 15 se debe declarar constitucional.

#### 5.3.9. Relaciones con otros acuerdos internacionales y solución de controversias: artículos 17 y 19

191. El artículo 19 del Tratado dispone que este instrumento no afectará los derechos y obligaciones de los Estados que existan en virtud de otros Tratados de los cuales sean Parte. La Corte considera que no existe incompatibilidad entre esta norma y la CP, en tanto respeta el principio de legalidad consagrado en los artículos 6 y 121 de la CP y, adicionalmente, garantiza el cumplimiento de aquellas obligaciones internacionales adquiridas por Colombia, en concordancia con los artículos 9 y 226 ibídem.

192. El artículo 17 del Tratado determina que cualquier controversia que surja en relación con su implementación, aplicación o interpretación, “será resuelta por las Partes, por la vía diplomática, de manera amistosa”. Este artículo se ajusta a la CP, en el entendido de que, sencillamente, regula un mecanismo de solución de controversias propio de los tratados sobre esta materia, según lo precisado en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023. Asimismo, la Corte considera que la creación de un mecanismo de solución de controversias bajo el Tratado“(…) no significa que al ejercer dicha atribución las autoridades colombianas estén únicamente sometidas a los términos del tratado pues es obvio que tales autoridades están primariamente sometidas a la Constitución (CP art. 4o) y (...) al Ius Cogens (...)”.

193. Por las consideraciones precedentes, los artículos 17 y 19 del Tratado se declararán

constitucionales.

#### 5.3.10. Asignación de competencias a autoridades estatales y consulta entre Estados: artículos 3 y 16

194. El artículo 3 del Tratado determina que todas las comunicaciones que sean necesarias en el marco del Tratado se realizarán por medio de las “Autoridades Centrales”, esto es, el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación en lo que respecta a la República del Perú, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en cuanto a Colombia. Disposiciones de similar tenor fueron analizadas en las sentencias C-181 de 2022 y C-205 de 2023, en las que se concluyó que estas son constitucionales, al menos, por dos razones: de un lado, porque coinciden con lo pactado en todos los tratados sobre la materia vigentes para Colombia y, del otro, concuerdan con la asignación de competencias que a nivel nacional se ha realizado para la repatriación de personas condenadas, de conformidad con los decretos 4328 de 2011 y 1427 de 2017.

195. En desarrollo de lo anterior, el artículo 16 del Tratado consagra el mecanismo de consulta entre los Estados, cuya finalidad principal es promover la efectividad del instrumento internacional, frente a lo cual la Corte no encuentra reproche constitucional alguno. Esto, porque la norma se limita a determinar medidas que permitan una efectiva y posible ejecución del Tratado, así como facilitar la solución de cualquier tipo de controversias, todo lo cual resulta coherente para materializar los artículos 9 y 226 de la CP.

196. Los artículos 3 y 16, en consecuencia, se declararán constitucionales.

197. Conclusión. En respuesta al problema jurídico formulado en el fj. 32.2 supra, la Sala Plena constata que el Tratado y la ley aprobatoria sub examine son compatibles con la CP.

198. Como consecuencia de lo anterior, así como de la conclusión a la que se arribó en el fundamento jurídico 114 supra, la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad del “Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia”, y la exequibilidad de su ley aprobatoria (Ley 2280 de 2022).

. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus

atribuciones constitucionales,

## RESUELVE

PRIMERO. Declarar CONSTITUCIONAL el “Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia”, suscrito en Cartagena de Indias, el 27 de febrero de 2018.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE la Ley 2280 de 29 de diciembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Perú y la República de Colombia», suscrito el 27 de febrero de 2018”.

TERCERO. Disponer que se comunique esta Sentencia a los presidentes de la República y del Congreso de la República.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO I

“TRATADO SOBRE EL TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

La República del Perú y la República De Colombia, en lo sucesivo denominadas “las Partes”;

Basadas en el respeto mutuo por su soberanía, igualdad y beneficio mutuo,

Teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico interno vigente de las Partes, en materia de ejecución de condenas penales;

Deseosas de cooperar en la ejecución de condenas penales y de facilitar la resocialización exitosa de las personas condenadas;

Con el propósito de permitir que las personas condenadas cumplan su condena en el país de

su nacionalidad;

Acuerdan lo siguiente;

## ARTÍCULO 1

### DEFINICIONES

Para los efectos del presente Tratado se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a. “Parte Trasladante” se entenderá como la Parte desde cuyo territorio la persona condenada puede ser, o ha sido trasladada;
- b. “Parte Receptora” se entenderá como la Parte a cuyo territorio la persona condenada puede ser, o ha sido trasladada;
- c. “Persona condenada” se entenderá como una persona, nacional de la Parte Receptora, sobre la cual se haya impuesto una condena en la Parte Trasladante;
- d. “Condena” es una decisión judicial ejecutoriada o firme, no susceptible de impugnación, mediante la cual la Parte Trasladante impone una pena privativa de la libertad, o restrictiva de la misma, por la comisión de un delito.

## ARTÍCULO 2

### PRINCIPIOS GENERALES

Una persona condenada en el territorio de cualquiera de las Partes podrá ser trasladada al territorio de la otra Parte con el fin de cumplir el periodo restante de la condena impuesta, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado.

La decisión de las Partes para conceder o negar el traslado de una persona condenada es discrecional, soberana y estará sujeta a su ordenamiento jurídico interno.

Ninguna de las disposiciones contenidas en el presente Tratado puede ser interpretada en el sentido de que se atribuya a la persona condenada un derecho al traslado.

## ARTÍCULO 3

## AUTORIDADES CENTRALES

1. Para los efectos del presente Tratado la Autoridad Central es, para la República del Perú, el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, y para la República de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho.

3. Cualquier modificación que afecte a la designación de una Autoridad Central se pondrá en conocimiento de la otra Parte por vía diplomática.

## ARTÍCULO 4

### CONDICIONES PARA EL TRASLADO

1. La persona condenada podrá ser trasladada en virtud del presente Tratado únicamente en las siguientes condiciones:

a. Que por sí misma o – en caso de incapacidad por razones de edad o condiciones físicas o mentales- a través de representante legal, solicite su traslado o consienta en el mismo, y pueda ratificar su voluntad hasta la finalización del trámite;

b. Que los actos u omisiones por los cuales se ha impuesto la condena constituyan delito conforme a la legislación de la Parte Receptora;

c. Que la condena impuesta en la parte trasladante no sea contraria al ordenamiento jurídico de la Parte Receptora;

d. Que sea nacional de la Parte Receptora;

e. Que la condena esté firme o ejecutoriada y no estén pendientes otros procesos en la Parte Trasladante;

f. Que la condena impuesta a la persona condenada sea de prisión o de cualquier otra forma de privación de libertad; va con condición instrumental y finalidades del tratado

g. Que al momento de la solicitud, quede por ejecutar al menos 6 meses de la condena, sin perjuicio de las medidas alternativas a las que haya lugar en la Parte Receptora; y

- h. Que la Parte Trasladante y la Parte Receptora estén de acuerdo con el traslado.
2. Se dará prioridad al trámite de las solicitudes de traslado en las que se certifique la existencia de alguna de las siguientes situaciones:
- a. Que la persona condenada se encuentre en estado de salud grave;
  - b. Que los padres, hijos, cónyuge o compañero(a) permanente de la persona condenada se encuentren en estado de salud grave o estén sufriendo una enfermedad en fase terminal;
  - c. Que la persona condenada sea mayor de sesenta y cinco (65) años de edad; o
  - d. Que la persona condenada se encuentre en una condición de discapacidad física o mental.
3. La persona condenada podrá renunciar al trámite del traslado en cualquier momento previo a hacer efectivo el traslado, en los mismos términos señalados en el numeral 1, literal a. del presente artículo.
4. En casos humanitarios, las Partes podrán autorizar el traslado, aunque el término de la condena que reste por ejecutar sea inferior a seis (6) meses.

## ARTÍCULO 5

Las solicitudes de traslado podrán ser rechazadas por cualquiera de las Partes si afectan su soberanía, seguridad, orden público u otros intereses esenciales.

## ARTÍCULO 6

### DOCUMENTACIÓN SUSTENTATORIA

1. Si se solicita un traslado, la Parte Trasladante debe proporcionar a la Parte Receptora los documentos que a continuación se expresan, a menos que la Parte Receptora ya haya expresado que no está de acuerdo con el traslado:
- a. Declaración suscrita por la persona condenada o su representante legal ante la Parte Trasladante, en la que manifieste su voluntad de ser trasladada conforme a lo estipulado en el artículo 4, numeral 1, literal a, del presente Tratado;

b. Información sobre los datos personales de la persona condenada (nombre, fecha, lugar de nacimiento y dirección en la Parte Receptora), una copia de un documento válido de identificación y tarjeta decadactilar;

c. Certificación de la autoridad competente de la Parte Trasladante donde conste la duración, fecha de inicio y finalización de la condena y, de ser el caso, el tiempo ya cumplido de la misma y el tiempo que le quede por cumplir;

d. Copia de la resolución judicial que acredite la cancelación o garantía del pago de la condena pecuniaria que se haya establecido en la sentencia ejecutoriada o firme, o, en su caso, la exoneración expedida por el órgano competente;

e. Informe de conducta, médico, psicológico y/o social, educativo y de trabajo – cuando haya lugar- de la persona condenada, expedido por la autoridad penitenciaria de la Parte Trasladante y cualquier información sobre su tratamiento médico, si existiere, en la Parte Trasladante, así como cualquier recomendación para la continuación del mismo en la Parte Receptora;

f. Copia de la sentencia impuesta a la persona condenada, haciendo constar que ha quedado firme o ejecutoriada; y

g. Documentos adicionales que certifiquen o sirvan de soporte para comprobar la existencia de las condiciones para el traslado, expedidos por la autoridad competente de la Parte correspondiente, en especial las establecidas en el artículo 4, numeral 2, del presente Tratado, si fuere el caso.

2. Cualquiera de las Partes, en la medida de lo posible, proporcionará a la otra Parte, si así lo requiere, toda la información pertinente, documentos o declaraciones antes de presentar una solicitud de traslado o de tomar una decisión sobre la misma.

## ARTÍCULO 7

### CONSIDERACIONES PARA EL TRASLADO

1. Ambas Partes se comprometen a difundir entre las personas condenadas los alcances y contenido del presente Tratado.

2. Todo traslado bajo los términos del presente Tratado se iniciará mediante solicitud por escrito de la persona condenada o de su representante legal, dirigida a cualquiera de las Partes, lo que será comunicado por vía diplomática o directamente a la Autoridad Central.

3. La solicitud de traslado, junto con la documentación sustentatoria, podrán ser remitidas directamente entre Autoridades Centrales o por la vía diplomática.

4. Cada Parte deberá informar por escrito a la persona condenada en su territorio sobre las medidas tomadas o decisiones pertinentes de las Partes con relación a la solicitud de traslado.

5. La Parte Receptora deberá informar a la Parte Traslادante, directamente y sin demora, en los términos del presente Tratado, sobre su decisión de aprobar, negar o rechazar la solicitud de traslado. Si la Parte Receptora aprueba el traslado, ambas Partes adoptarán todas las medidas necesarias para ejecutar el traslado de la persona condenada.

6. De ser requerido, la Parte Traslادante dará la oportunidad a la Parte Receptora de verificar, a través de un funcionario designado por dicha Parte, y antes del traslado, que el consentimiento de la persona condenada o de su representante legal para el traslado, de conformidad con este Tratado, ha sido otorgado voluntariamente y con pleno conocimiento de las consecuencias legales del mismo.

## ARTÍCULO 8

1. La Parte Traslادante conservará la jurisdicción exclusiva respecto de los fallos de sus tribunales, las condenas impuestas por ellos y todos los procedimientos de revisión, modificación o cancelación de los fallos y condenas.

2. La Parte Traslادante retendrá la facultad de indultar, conmutar o conceder amnistía sobre la condena. La Parte Receptora, al recibir aviso de cualquier decisión al respecto, adoptará con prontitud las medidas que correspondan.

## ARTÍCULO 9

### PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA CONDENA

1. El cumplimiento de la condena en la Parte Receptora se regirá por el ordenamiento jurídico interno y procedimientos de esa Parte, incluidas las condiciones que rigen el servicio de encarcelamiento, reclusión u otra forma de privación de libertad.

2. Si la Parte Trasladante revisa, modifica o anula el fallo o la condena de conformidad con el artículo 8 del presente Tratado o de otra manera reduce, conmuta o da por terminada la condena, la Parte Receptora deberá ser notificada sobre dicha decisión, a la cual se le deberá dar cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

3. Si una persona condenada, de cualquiera de las Partes, estuviera cumpliendo una condena impuesta por la otra Parte bajo el régimen de condena abierta o de los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, podrá cumplir dicha condena bajo la vigilancia de las autoridades de la Parte Receptora.

4. La Parte Receptora deberá proporcionar información a la Parte Trasladante respecto del cumplimiento de la condena, en los siguientes casos.

a. Cuando se haya cumplido la condena,

b. Si la persona condenada ha escapado de la custodia antes que la ejecución de la sentencia haya sido completada,

c. Si la persona condenada fallece antes del cumplimiento de la condena; o

d. Si la Parte Trasladante solicita un informe sobre un tema particular relacionado con el cumplimiento de la condena y de las condiciones de la misma.

## ARTÍCULO 10

### ENTREGA

1. La entrega de la persona condenada por las autoridades de la Parte Trasladante a las de la Parte Receptora se efectuará en el lugar convenido por las Partes. Esta entrega constará en un acta, que formará parte del Cuaderno de Traslado.

2. La Parte Receptora es responsable de la custodia de la persona condenada desde la entrega de esta por la Parte Trasladante.

## ARTÍCULO 11

### EJECUCIÓN CONTINUADA DE LA CONDENA

De conformidad con el presente Tratado y con el objeto de cumplir con los propósitos del mismo, cada una de las Partes adoptará las medidas y procedimientos necesarios a fin de facilitar su implementación y hacer cumplir la condena impuesta por la Parte Trasladante.

## ARTÍCULO 12

### CONSECUENCIAS DEL TRASLADO PARA LA PERSONA CONDENADA

1. La persona condenada, cuando sea trasladada para la ejecución de la condena, de conformidad con el presente Tratado, no podrá ser procesada o condenada en la Parte Receptora por los mismos hechos que motivaron la condena impuesta por la Parte Trasladante.

2. 2. La persona trasladada podrá ser perseguida, detenida, procesada o condenada en la Parte Receptora por cualquier otro hecho diferente al que dio lugar a la condena en la Parte Trasladante, cuando este hecho sea sancionado penalmente conforme a la legislación de la Parte Receptora.

## ARTÍCULO 13

### TRÁNSITO DE PERSONAS CONDENADAS

Si cualquiera de las Partes acuerda lo relativo a la transferencia de sentenciados con un tercer Estado, la otra Parte cooperará en lo referente al tránsito por su territorio de los sentenciados transferidos de conformidad con dichas disposiciones, salvo que se trate de un sentenciado que sea uno de sus connacionales en cuyo caso, podrá negarse a otorgar el tránsito a la Parte que tenga intención de realizar dicha transferencia.

## ARTÍCULO 14

### GASTOS

1. La Parte Receptora cubrirá los gastos de:



a. El traslado de la persona condenada, excepto los costos incurridos exclusivamente en el territorio de la Parte Trasladante, y

b. La continuación de la ejecución de la condena después del traslado.

2. La Parte Receptora podrá solicitar a la persona condenada el pago de la Totalidad o de una parte de los gastos del traslado.

## ARTÍCULO 15

### LEGALIZACIONES

La solicitud y los documentos relacionados con el traslado, enviados por la vía diplomática o directamente entre Autoridades Centrales en aplicación del presente Tratado, están exentos de la legalización.

## ARTÍCULO 16

### CONSULTAS

Las Autoridades Centrales se consultarán entre sí para promover la efectividad de este Tratado.

## ARTÍCULO 17

### SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Cualquier controversia que surja con relación a la implementación, aplicación o interpretación de este Tratado, será resuelta por las Partes, por la vía diplomática, de manera amistosa.

## ARTÍCULO 18

### DURACIÓN

El presente Tratado tendrá una duración indefinida.

## ARTÍCULO 19

## RELACIÓN CON OTROS TRATADOS INTERNACIONALES

Este Tratado no afectará los derechos y obligaciones de las Partes, que existan en virtud de otros Tratados de los cuales sean Parte.

## ARTÍCULO 20

### DISPOSICIONES FINALES

1. El presente Tratado entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación, a través de la cual las Partes se comuniquen mutuamente, por la vía diplomática, el cumplimiento de los requisitos legales y/o constitucionales internos necesarios para que el presente Tratado entre en vigor.
2. Este Tratado podrá ser enmendado por escrito, por mutuo acuerdo entre las Partes, y las enmiendas acordadas entrarán en vigor de conformidad con el procedimiento establecido en el numeral 1 del presente Artículo.
3. Este Tratado aplicará a cualquier solicitud presentada después de su entrada en vigor, incluso si las conductas por las cuales se condenó son anteriores a la fecha de entrada en vigor del mismo.
4. Cualquier Parte podrá denunciar este Tratado en cualquier momento. La denuncia surtirá efectos ciento ochenta (180) días después de que una de las Partes reciba, por la vía diplomática, la notificación escrita de la otra Parte sobre su decisión en tal sentido.
5. Sin embargo, la denuncia de este Tratado no afectará las solicitudes presentadas con anterioridad a la fecha de notificación de denuncia. Además, y sin perjuicio de la denuncia, este Tratado continuará aplicándose para la ejecución de condenas de las personas trasladadas con anterioridad a la fecha de denuncia efectiva del mismo.
6. EN FE DE LO CUAL, los suscritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Tratado.

Suscrito en Cartagena de Indias el día 27 del mes de febrero de dos mil dieciocho (2018), en dos ejemplares en Castellano, siendo ambos textos igualmente auténticos y válidos.

## ANEXO II

Línea jurisprudencial sobre la noción “orden de gasto” en el marco del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Primera etapa: 2005-2019

Sentencia

Texto sometido a control constitucional, con objeciones relacionadas con la noción “gasto” (se resalta en negrillas)

Razonamiento de la Corte Constitucional sobre la exigencia de análisis del impacto fiscal de las normas (se resalta en negrillas)

C-473 de 2005.

Artículo 18. Del Fondo Especial. Créase un fondo cuenta dentro de la Defensoría del Pueblo, como un sistema separado de cuentas, para el manejo de los recursos provenientes de las donaciones, aportes y recursos que destinen las organizaciones y entidades privadas y públicas, nacionales y extranjeras, así como sus rendimientos, para el manejo y la promoción de las actividades asignadas a la Comisión de Búsqueda y de las autoridades judiciales establecidas en el artículo 1º de esta ley.

“Como se observa, el artículo objeto de revisión no ordena una participación en las rentas nacionales sino que habilita al gobierno para que, cuando lo estime conveniente, destine recursos del presupuesto nacional para la financiación del mecanismo de búsqueda urgente.”

C-856 de 2006

Proyecto de ley por el cual se dicta la “ley de teatro”, hoy Ley 1170 de 2007. El texto de la iniciativa se puede consultar en los antecedentes de la sentencia.

“A juicio de la Corte, del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público. En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de

presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal.

C-731 de 2008

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de inversión de utilidad pública y de interés social en esta localidad: (...)

“El proyecto de ley objetado claramente se limita a autorizar al gobierno nacional para que «incluya dentro del Presupuesto General de la Nación» las partidas presupuestales. El Gobierno no es obligado a incluirlas. La objeción al respecto no prospera.”

C-1139 de 2008

Artículo 3°. Financiación de inversiones. A partir de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política (desde aquí, CP) y las demás competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés social para la Universidad de La Guajira: (...)

“De otra parte, esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. En este sentido, la Corte ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencia entre el Legislador y el Gobierno. En este sentido la Corte ha señalado que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos. Por consiguiente ha

entendido esta Corte que el control de constitucionalidad debe responder a la pregunta de si la norma objetada que decreta gastos entraña un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual deberá declararla inexecutable, o si por el contrario constituye una norma que se limita a decretar un gasto público, constituyendo de este modo un título jurídico suficiente para la posterior inclusión de la partida presupuestal correspondiente en la ley de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de los recursos, las prioridades del Gobierno, y en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como también teniendo en cuenta, cuando a ello hubiere lugar, las disposiciones del régimen territorial y la repartición de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.”

C-1200 de 2008

ARTÍCULO 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la CP y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para incurrir en la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el Municipio del Valle de San Juan, en el Departamento de Tolima: (...)

“En términos generales puede afirmarse que el proyecto objetado se ajustó al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, porque durante el trámite legislativo se recalcó que no se trata de una orden sino de una autorización para que el Gobierno pueda incluir los gastos previstos considerando la discrecionalidad que tiene para ello, la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo, al igual que el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006 (...).”

C-015A de 2009

Artículo Segundo. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones (\$50.000.000.000,00) de pesos moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley. // De conformidad con el régimen legal vigente se autoriza al Gobierno Nacional para que se vincule a la conmemoración de los 30 años de la Universidad, mediante la apropiación de las partidas necesarias para financiar los siguientes proyectos de inversión y demás ejecutorias: (...)

“Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación[8] y no se imponen como órdenes imperativas.”

C-286 de 2009

ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la sanción de esta Ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3 de la CP, autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias que permitan la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) (...).

“(...) la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de los programas y obras en el departamento del Putumayo de que trata el artículo objetado, emplea la expresión “autorízase”, de tal manera que no entraña una orden imperativa al Gobierno Nacional para que incluya las partidas presupuestales necesarias, sino que permite que el Gobierno pueda incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de obras específicas de carácter vital y de interés social para el departamento del Putumayo.”

C-441 de 2009

Artículo 3º. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la CP y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, autorízase al Gobierno Nacional – Ministerio de Cultura – para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley.

Parágrafo. El costo total para los cometidos de la presente ley asciende a \$1.000.000.000 millones de pesos y se financiarán con recursos del presupuesto nacional. Para tal fin, se

deberán tener en cuenta las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 4º. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta Ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5º. El Gobierno Nacional queda autorizado para impulsar y apoyar, ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

“Al analizar el cuerpo del proyecto de ley se puede advertir que en él se autoriza al Gobierno Nacional «para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley», (...). Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que se ha reconocido al Congreso para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. Y si bien en el párrafo del artículo 3º se manifiesta que los recursos que se requieren para la obtención de los propósitos de la ley (\$1.000.000.000 de pesos) “se financiarán” con recursos del presupuesto nacional, esta expresión ha de entenderse dentro del contexto de la simple autorización que se otorga al Gobierno para incluir las partidas en el presupuesto. De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si incluye las partidas en el Presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esas partidas, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total.

C-506 de 2009

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, y 345 de la CP y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio

de Cabrera, en el departamento de Santander: (...)

“(...) el texto del artículo objetado se ajusta a la facultad reconocida al Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, toda vez que no le impone al Gobierno su ejecución, pues se limita a facultarlo para incluir las partidas correspondientes en el presupuesto general de la Nación, permitiendo que el Gobierno Nacional decida de manera autónoma si incluye la partida en el presupuesto y, de ser así, determinará la cuantía de la correspondiente partida.”

C-238 de 2010.

ARTÍCULO 15. El gobierno nacional en consulta con la comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas, reglamentará la presente ley y dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de su entrada en vigencia. // El gobierno nacional podrá asignar del presupuesto general de la nación, los recursos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

“Así las cosas, no existe dentro del proyecto objetado un mandato imperativo al gobierno nacional para la ejecución de un gasto público. Por ende, el proyecto de ley no ordena un gasto público sino que lo autoriza y en consecuencia no vulnera la Constitución ni la ley orgánica del presupuesto. (...) // El proyecto de ley censurado por el gobierno, establece claramente en su artículo 15[48] que el gobierno nacional podrá asignar del presupuesto general de la nación, los recursos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley. Disposición que deja a salvo las competencias presupuestales del ejecutivo al cual se le autoriza para incluir las partidas presupuestales tendientes al desarrollo del proyecto de ley, sin realizarse un mandato imperativo para la ejecución de un gasto público. // Debe tenerse presente que la exigencia de la norma orgánica[49] acá estudiada aplica para aquellos proyectos de ley que ordenen un gasto público o que otorgue beneficios tributarios, situación no presente en las normas objetadas.

C-373 de 2010

Artículo 1º. Adicionar un artículo 16 de la ley 75 de 1989[18] cuyo texto es: “Artículo 16. Como homenaje a la memoria de Luís Carlos Galán Sarmiento en el vigésimo aniversario de su fallecimiento el aeropuerto internacional de Bogotá D. C. se llamará “Aeropuerto



Internacional “Luís Carlos Galán Sarmiento”.

“La Corte observa que en el proyecto objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto. Contrario de lo que afirma el Gobierno Nacional, en los términos utilizados por el legislador no se observa tal orden sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, no se configura motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del proyecto objetado.

C-767 de 2010

“Al analizar el cuerpo del proyecto de ley se puede advertir que en él se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a obras de utilidad pública e interés social del municipio de Anorí. Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que le ha reconocido la Corte al Congreso para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. // De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si incluye la partida en el Presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esa partida, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total. Para el cumplimiento de esta ley se autorizó a la celebración de los contratos necesarios, acceder al sistema de cofinanciación y a la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el Departamento de Antioquia y el Municipio de Anorí. De esta manera, se puede afirmar que el proyecto de ley sí cumple con los requisitos formales contemplados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

C-490 de 2011

Proyecto de ley por el cual se dictan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales. El texto de la iniciativa se puede

consultar en los antecedentes de la sentencia.

“Revisado el texto del Proyecto de Ley Estatutaria, se tienen que ninguno de sus preceptos incorpora una orden de gasto público contra el Ejecutivo, de lo que se deduce que las previsiones contenidas en el mismo que derivan responsabilidades fiscales para el Estado, en todo caso estarán sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente.”

C-274 de 2013

Proyecto de ley por el cual se dictan reglas de transparencia y de acceso a la información pública nacional. El texto de la iniciativa se puede consultar en los antecedentes de la sentencia.

“(…) No se observa tampoco que en el proyecto bajo revisión haya algo que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto. // Todos los eventuales gastos que surjan de la implementación de los distintos mecanismos previstos en el proyecto de ley, tendrán que ser sopesados en su momento por el Gobierno Nacional, para su inclusión como gasto público y para la incorporación de las partidas presupuestales que se requieran, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, no se configura motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del proyecto bajo revisión.

C-026 de 2018

Control de la Ley 1865 de 2017 (fast track). La norma tenía como objeto modificar el límite de crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios.

“Luego de examinado el trámite legislativo se pudo verificar que no existe registro de concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante el Congreso. Sin embargo, para la Sala esta exigencia no era aplicable en el procedimiento de formación de la ley bajo examen, en la medida que la excepción

introducida por esta a la restricción contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, no constituye una orden de gasto sino una autorización del mismo.”

C-051 de 2018

Proyecto de ley por el cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, hoy Ley 1937 de 2018. El texto de la iniciativa se puede consultar en los antecedentes de la sentencia.

“(…) Las normas objetadas no son constitutivas ni regulatorias, pues no crean una medida ni tampoco establecen una obligación de contenido presupuestal, sino que solamente confieren un permiso, en el sentido indicado, a la Asamblea Departamental de la referida entidad territorial. Como consecuencia, es claro que el Proyecto de Ley objetado no ordena gasto ni otorga beneficio tributario alguno. Los eventuales gastos se generarían al momento en que se haga uso de la potestad establecida por el Proyecto Ley y solo si en efecto se emplea, como lo ponen de presente dos de los intervinientes. Correlativamente, en este supuesto, de evidenciarse que la futura ordenanza departamental prevé específicas obligaciones de contenido presupuestal, deberá darse cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que contempla, no solo los casos de proyectos de ley, sino también de ordenanza y acuerdo, como aquellos cuyos futuros efectos fiscales y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (en este caso, del Departamento) deben ser puestos de manifiesto en el respectivo proyecto de regulación.”

C-018 de 2018

Proyecto de ley por el cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes, hoy Ley 1909 de 2018. El texto de la iniciativa se puede consultar en los antecedentes de la sentencia.

“la mayor parte de las medidas incluidas en el PLEEO (...), si bien demandan actuaciones de Estado, no representan la destinación de recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación, o bien por encontrarse subsumidas en las competencias de las respectivas entidades, o no se dispuso que su financiación se haría con cargo a dichos recursos (...)”

C-093 de 2018

Proyecto de ley por el cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento, hoy Ley 1953 de 2019. El texto de la iniciativa se puede consultar en los antecedentes de la sentencia.

“Al respecto, esta Corporación ha reconocido que aquellos casos en los cuales no se impone al Gobierno la orden de realizar un gasto sino que se establece una habilitación o autorización legal para incluirlo en el correspondiente presupuesto no se afecta, prima facie, la constitucionalidad de la ley por no cumplir los requerimientos establecidos en el referido artículo, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional (...) // En el presente asunto, es claro que al tratarse de una autorización o habilitación para una posterior determinación del gasto público, conforme a lo citado anteriormente, se prescinde de la obligación de deliberación y financiamiento adicional a que hace referencia en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, por tanto, no es de recibo este argumento del Gobierno Nacional.

Artículo 5°. Subsidio permanente a la vejez. Las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales que hayan prestado sus servicios al ICBF tendrán derecho a un subsidio permanente a la vejez, que se incrementará anualmente en el mismo porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente, de la siguiente manera: (...)

Parágrafo 1°. El subsidio permanente a la vejez, para efectos de la presente ley, es incompatible con la pensión de vejez e invalidez. Parágrafo 2°. La modificación del monto y las condiciones del subsidio aplicarán para quienes ya son beneficiarias del mismo. Parágrafo 3°. En caso de fallecimiento de la beneficiaria de un subsidio permanente a la vejez no podrá designarse sustituto del subsidio. Parágrafo 4°. El Gobierno nacional garantizará la continuidad del servicio de salud a las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, que acceden al subsidio permanente a la vejez, dando continuidad a la misma Entidad Prestadora de Salud y respetando la libre elección; para tal fin el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las identificará mediante listado censal que remitirá al Ministerio de Salud y Protección Social, manteniendo actualizada la información.

Artículo 6°. Requisitos para acceder al subsidio permanente a la vejez. Los requisitos para que las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho

tránsito a las modalidades integrales, accedan al subsidio permanente de vejez como mecanismo de protección serán los siguientes: (...)

Parágrafo. A las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales que no cumplan los requisitos para acceder al subsidio a la vejez y hayan laborado menos de diez (10) años, contados a partir del 29 de enero de 2003, en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, el Estado le reconocerá el pago del valor actuarial del tiempo laborado, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014.

“La entrada en vigencia de los artículos 5 y 6 del proyecto –cuyo contenido se mantuvo casi inalterado en el curso de los debates- implicaría una orden de gasto inmediato. No se trata únicamente de la habilitación para su inclusión en el presupuesto anual, sino de la imposición de una orden de pago de un subsidio a todas las personas que cumplan los requisitos allí previstos. En consecuencia, atendiendo la jurisprudencia constitucional –supra num. 79.2-, resulta exigible el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

#### ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-093/24

Expediente: LAT-486

Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, presento las razones que me llevan a aclarar el voto. Si bien comparto la decisión adoptada y agradezco que se hubieran acogido algunas reflexiones, como las que hice sobre la importancia de incorporar en la sentencia las cifras actuales del sistema penitenciario y carcelario, considero que era también necesario un análisis más profundo y completo del fenómeno del impacto fiscal y, en particular, en lo que atañe al factor material.

Concuerdo con la sentencia en el análisis del factor temporal del fenómeno del impacto

fiscal, porque el proyecto de ley aprobatoria del tratado se radicó después del 30 de julio de 2021, fecha en la cual se notificó la Sentencia C-170 de 2021, en la cual se dejó en claro que a partir de entonces la exigencia de tramitar el incidente de impacto fiscal iba a ser considerada de manera más rigurosa en el control de constitucionalidad.

Discrepo del análisis que se hace del factor material del fenómeno del impacto fiscal. A juicio de la mayoría este factor no se configura, razón por la cual, se concluye, que no era exigible el requisito relativo al impacto fiscal. Para llegar a esta conclusión, la Sala hace una distinción, que no comparto, entre lo que es una orden de gasto, evento en el cual entiende que si se configura el factor material y un gasto, evento en el cual no ocurriría así. Esta especial cualificación del gasto, puede conducir a una noción muy flexible del impacto fiscal, que se configuraría siempre que se disminuya un ingreso, así sea una disminución menor en términos cuantitativos, como la que resulta de exonerar de ciertos tributos al personal extranjero de una institución internacional que opera en Colombia, pero sólo se configuraría en algunos casos en los que se establezcan gastos, valga decir, cuando se dicta una orden de gasto.

Si bien reconozco el esfuerzo que hace la Sala al recapitular su jurisprudencia entre los años 2005 y 2022, para distinguir, a partir de un criterio consecualista, entre ordenar un gasto y autorizar un gasto. Este estándar, que la propia mayoría considera que puede ser catalogado como meramente “gramatical”, en la medida en que implica una revisión del lenguaje usado por las disposiciones normativas, a mi juicio, pierde de vista que se está ante una cuestión material, valga decir, sustancial, como es la de si el gasto que se autoriza o que se ordena genera o tiene un impacto fiscal.

La vía seguida por la sentencia, a partir de dicho estándar, distingue entre normas que establecen un mandato imperativo de gasto y normas que contienen un “título jurídico suficiente para la posterior inclusión de la partida presupuestal correspondiente en la ley de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de los recursos, las prioridades del Gobierno [Nacional], y en armonía con los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.”

Con fundamento en esta distinción y con fundamento en los “elementos de juicio aportados al plenario”, la mayoría concluye que los gastos previstos en el artículo 14 del tratado no

pueden entenderse como una orden de gastos, al menos para efectos de la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Esto, porque la inclusión de tales gastos en el Presupuesto General de la Nación no se puede catalogar como un mandato imperativo (elemento gramatical) por las características del tratado y porque así se sigue de la jurisprudencia constitucional, en particular de la Sentencia C-134 de 2023. Además, debido a que la concreción de los gastos requiere de la intervención del poder Ejecutivo, para incluir las partidas presupuestales necesarias en la ley del presupuesto (elemento funcional).

Por esta vía, en este y en futuros casos, si no hay un mandato imperativo de gasto, en los términos anotados, sino una mera autorización de gasto, que puede incluirse en la ley de presupuesto, no sería exigible el análisis de impacto fiscal. Esto me parece particularmente complejo, pues se difiere la exigencia de adelantar el análisis del impacto fiscal no al gasto, que es un elemento sustancial, sino a la forma en la cual la norma examinada por la Corta se refiere a él, para decir que si lo ordena, el análisis debe hacerse y que si lo autoriza, el análisis no debe hacerse.

El argumento complementario de que, al no haber un mandato imperativo, la norma no tiene efectos presupuestales inmediatos, pues requiere que el gasto sea incorporada en el presupuesto, en lugar de mostrar que no hay un gasto, lo que pone de presente es que exige una adecuación en las finanzas públicas para atenderlo. Del mismo modo, el sostener que los gastos derivados de la norma examinada pueden atenderse con los actuales presupuestos, pese a ser nuevos, no corresponde a lo que debe entenderse como el presupuesto apropiado a una entidad pública o a varias de ellas. En esto debo reiterar que los gastos que pueden seguirse del tratado y su ley aprobatoria sí son nuevos, pues sin ellos no habría gasto, de suerte que no puede negarse su novedad con el argumento de que ellos ya estaban cubiertos con las apropiaciones aprobadas a ciertas entidades, las cuales se proyectaron, discutieron y aprobaron sin tener en cuenta tales gastos.

A partir de la anterior reflexión general, considero necesario precisar más mi discrepancia sobre la fundamentación de la sentencia, que no sobre su decisión, a partir de tres elementos de juicio, como se expone enseguida.

En primer lugar, la propia sentencia reconoce que la distinción entre orden de gastos y

autorizar gastos parece ser fundamentalmente gramatical. Sobre esta base desarrolla una línea jurisprudencial, para destacar que una cosa es que la norma pueda generar responsabilidades fiscales para el Estado, y otra que ella esté sujeta a la programación y disponibilidad presupuestal, evento en el cual no supone una orden de gastos.

Con ese argumento el impacto sólo podría darse, en materia de gastos, cuando él se establece en el presupuesto, con lo cual sería muy difícil que una norma distinta a la de presupuesto pudiera tener impacto fiscal y, por ende, hacer su análisis y consideración como un asunto obligatorio en el estudio del proyecto. Otra cosa sería lo relativo a los beneficios que afectan al fisco, lo cual sí podría ocurrir sin considerar el presupuesto, pues la baja de ingresos sería inmediata.

Para quien suscribe esta aclaración, esta especie de impacto fiscal pospuesto, que se defiere al presupuesto, no deja de ser, por ello, un impacto fiscal. Con todo, la diferencia entre autorizar un gasto y ordenarlo no parece ser muy sólida. De entrada, deja, de cara al tratado, una condición implícita: sólo se cumplirá en la medida en que así se disponga, en cuanto a los recursos, en el presupuesto, pues en caso contrario no ocurrirá así. Desde luego, esto no parece ser muy halagüeño frente al principio de *pacta sunt servanda*.

En segundo lugar, se reitera que el análisis del impacto fiscal debe valorarse desde un criterio sustancial, si hay gasto, sea que se autorice o sea que se ordene, el asunto debe analizarse. Este análisis, por supuesto, no sólo debe partir de un criterio sustancial sino que debe riguroso e integral en cuanto a lo que es el costo e impacto de la norma bajo control. En el contexto del caso, ello comporta, entre otros elementos a tener en cuenta, lo relativo al traslado de la persona condenada, a su recepción en el sistema, a su seguridad, a su reclusión, a su sostenimiento y a su resocialización.

Bajo tales supuestos, no puede determinarse a priori, que asumir la responsabilidad sobre nuevos reos no significa erogación alguna o un “gasto nuevo”, sobre el supuesto dado que son rubros que se encuentran contemplados en los presupuestos de las respectivas entidades de justicia, pues, por esa vía, como ha sido advertido, se podría llegar a no afortunadas comprensiones de la realidad por la que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, en el que en últimas recae este tipo de asuntos y sobre todo, el costo de su sobrecarga, particularmente, frente al estado cosas inconstitucional declarado por



primera vez en 1998, nuevamente en el año 2013, reiterado en 2015 e incluso, ampliado en el año 2022.

Se insiste, si se comparte la decisión, y reconoce que la sentencia acoga e incorpore las cifras actuales que dan cuenta de la actual y sistemática crisis por la que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario (FJ 102, 102.1 a 102.7), así como la mención a los problemas relacionados con los mínimos constitucionalmente asegurables a toda la población privada de la libertad (FJ 107), no puede se decir lo mismo sobre dos aspectos en particular: (i) la conclusión referida a que "...como se puede ver, el incremento de las personas privadas de la libertad no supone, en sí mismo, la existencia de una obligación económica inmediata para el Estado; sino que tiene como consecuencia una disminución porcentual en el costo promedio anual, mensual y diario por persona privada de la libertad. Esto no quiere decir, claro está, que en la planeación del presupuesto no se deban estimar los incrementos futuros en la población carcelaria a los que hubiere lugar, así como tampoco que los recursos para asumir la custodia de las personas privadas de la libertad sean ilimitados."

Lo anterior conlleva a recordar, nuevamente, que con independencia del estudio de constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, cualquier iniciativa o propuesta que tenga relación con los derechos de la población privada de la libertad debe estar acompañada de las medidas que hagan efectiva la iniciativa frente a una población tan sensible, respecto de la cual por más de dos décadas ha persistido un estado de cosas inconstitucional y, más que ello, que previo a su adopción, se consulten, analicen y discutan las cifras reales y se tenga en cuenta tal estado de cosas que pese a la gravedad que implica en la violación de derechos fundamentales aún pervive en el sistema penitenciario y carcelario en el país. Esto, dígame desde ya, no puede entenderse suplido con la sola referencia a la "existencia de la problemática" y pese a ello, considerarse que, si bien resulta importante hacer mención de la misma, aquella no resulta relevante por "no estar relacionada directamente con el análisis de las obligaciones y deberes consagrados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003."

Más aún, cuando en la labor de seguimiento a tal estado de cosas inconstitucional que la propia Corte lleva a cabo a través de su Sala de Seguimiento, ha podido detectar, inclusive de manera directa, mediante inspecciones judiciales llevadas a cabo durante el año 2023, la permanente, inhumana y grave vulneración de derechos fundamentales de la población

privada de la libertad; el reiterado incumplimiento con dicha población en relación con la garantía efectiva de sus derechos a la salud, dignidad humana, alimentación, visitas y resocialización, entre otros; la carencia de recursos de parte del INPEC y por ende, la negación de servicios básicos para trasladar a los internos a citas médicas externas, cuando se solicitan y se requieren por carencia de atención y recursos en el establecimiento carcelario, o para llevar a cabo traslados dentro del territorio nacional, debido a la residencia de su núcleo familiar o al lugar de origen del detenido, además, ante la imposibilidad comprobada de trasladarlos a una penitenciaría, cuando deben ser retirados de los centros de detención transitoria, por lo que, se insiste, la sola conclusión de no corresponder a la “ordenación de un gasto inmediato” y por ende, considerar que no se tiene un impacto fiscal que deba estudiarse, o que cualquier rubro se encuentra contemplado en los presupuestos de las entidades, requiere de un fundamento empírico y cuantitativo que se ajuste a la realidad.

Realidad frente a la cual el sistema penitenciario y carcelario sobre el que, por supuesto, recae el impacto de manera directa sobre la adopción de estas medidas y que, como demuestra la evidencia, pese a haberse convocado por parte de la Sala Especial de Seguimiento al ECI a audiencias públicas y sesiones técnicas a efecto de que los actores que definen la política criminal del Estado y como titulares de tales entidades expliquen a la Corte y soporten las medidas diseñadas e implementadas de manera efectiva, a fin de superar tal estado de cosas, con indicación precisa de los recursos asignados en el presupuesto y la ley que lo ejecute, sin que se hubiere podido constatar una respuesta efectiva por la Corte, más allá de la referencia o alusión a documentos CONPES que se quedan en el simple diagnóstico sin ejecución real y material en la práctica y sin demostración expresa de un compromiso serio frente a la asignación efectiva de recursos para la superación de la crisis. Lo que de contera demuestra la gravedad de pasar por alto tal estudio, el del impacto fiscal precisamente, bajo el supuesto que el gobierno decidirá si lo incluye o no en el respectivo presupuesto.

En suma, todo lo anterior a fin de demostrar la necesidad de consultar, incorporar y tener en cuenta de manera efectiva y como sustento obligado las cifras actuales y reales del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, en el estudio y decisión sobre este tipo de tratados. Cifras y datos estadísticos oficiales que demuestran que, como fue de público conocimiento, entre marzo de 2020 y febrero de 2022 el índice de hacinamiento en los Establecimientos de

Reclusión del Orden Nacional registró un mínimo histórico, pero que ello no se dio, como hubiese sido lo deseable, por cuenta de la creación de infraestructura o entrega de nuevos cupos que garantizaran los derechos de la población privada de la libertad o que estos fueran siquiera medianamente suficientes, ni por el uso de medidas alternativas a la prisión, sino con ocasión de la pandemia desatada por el Covid-19, que generó como medida transitoria la prohibición de ingreso a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -ERON- trasladándose el hacinamiento y sobrepoblación a las Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata, que incluso venían siendo afectadas desde hacía una década con la “operación reglamento” implementada por el INPEC, y la aplicación de la regla de equilibrio decreciente establecida en Sentencia T-388 de 2013.

En esta materia ha sido manifiesta la desidia y el desinterés por parte del Estado. A manera de ejemplo, para el año 2016 (8 años atrás) el déficit de cupos carcelarios del sistema era de 42.666 privados de la libertad, en tanto la capacidad real para aquel momento era de 78.055 cupos y albergaba para esa fecha una población de 120.721 privados de la libertad; y hoy, con una población de 102.178 personas privadas de la libertad, se cuente con menos de 82.000 cupos. Cifras que, desde luego, sin duda alguna impactan en la realidad diaria del sistema penitenciario, agravan la crisis que en él persiste y hacen que sea imposible compartir la conclusión a que la llega la mayoría de la Sala en la sentencia en cuanto a que no estarían relacionadas directamente con el análisis de las obligaciones y deberes consagrados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 o, que, simplemente, el Gobierno “determinará y decidirá” si incluye o no la partida en el presupuesto, razón por la cual, al no considerarse que se trata tan solo una autorización discrecional, no es necesario el estudio de impacto fiscal.

Para este despacho, y es ese el sentido de la aclaración de voto, el Estado debe garantizar los mínimos constitucionalmente asegurables a toda la población privada de la libertad, y ello no resulta posible si no se garantizan las condiciones de una vida en reclusión digna o perviven las condiciones actuales de hacinamiento y sobrepoblación o se agrava aquella, con el tipo de medidas que se adoptan sin siquiera tener que estudiar el impacto fiscal que ello genera en los términos expuestos y bajo las razones aducidas. Condiciones que se insisten no han variado, que día a día empeoran, como lo demuestran las cifras que en buena hora incorpora la sentencia, y que si bien, como ha sido dicho, no son óbice para determinar per se la inexequibilidad de las normas sub judice, si brindan un contexto adecuado para el

análisis. Esta realidad se insiste, debe ser considerada en su profundidad y complejidad por la Corte, en esta y en otras sentencias.

Por último, y en tercer lugar, persiste en la sentencia un elemento del cual es muy importante deslindarse. Me refiero al acápite referido a que el factor material no está debidamente acreditado (FJ 89 y siguientes). Así, para quien suscribe esta aclaración en ejercicio de un control oficioso no parece razonable argumentar que un elemento de juicio no está acreditado. Esto podría decirse frente a una demanda, pero difícilmente en un control de tal naturaleza, porque en este último es la Corte la responsable de verificar todos los elementos de juicio relevantes, para lo cual tiene amplias facultades probatorias.

En conclusión, incluso si se acepta la postura de la mayoría, en el sentido de que en las normas referidas no se dispone una erogación inmediata u orden de gasto, que conlleve al incumplimiento del requisito formal en su adopción (estudio de impacto fiscal), con independencia de la decisión que se adoptó, debe considerarse y consultarse a futuro la realidad del sistema penitenciario y carcelario en Colombia y, sobre todo, la seriedad, viabilidad, alcance y realidad de ejecución de las políticas efectivas que recaen en últimas en cabeza de las Entidades con incidencia en la política criminal del Estado, pues se insiste, en tal sistema y no en otro recae el impacto de tales determinaciones.

Por último, si bien considero que el análisis de impacto fiscal debe hacerse, de ello no se sigue, de manera necesaria que no se supere este requisito. Para saber si ello ocurre o no, era, justamente, necesario hacer el análisis.

En los anteriores términos, de manera respetuosa, dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado